

UDK 911.3:314.8:314.9(497.12) = 863

UDC 911.3:314.8.314.9(497.12) = 20

KAKŠNA NAJ BI BILA PRIHODNJA POSELJENOST SR SLOVENIJE?

Lojze Gosar*

Izhajati moramo iz sedanjih razvojnih teženj, ki se tičejo poselitve Slovenije ter presoditi, kaj je v njih pozitivnega in kaj ne. Najprej se moramo zavedati, da se poselitveni prostor Slovenije krči. Koncentracija v urbanih aglomeracijah narašča, praznijo pa se višinska območja in odročna nižinska. Podatki kažejo, da je velik del slovenskega ozemlja čedalje manj poseljen.

Število prebivalcev je v obdobju 1971 – 1981 upadlo za več kot 5% v približno polovici slovenskih naselij od okoli 6000 vseh. Naselja, ki so stoletja obstajala, so začela propadati ali vsaj stagnirajo. Vedno več kmetijskih površin je opuščenih in deloma že zaraščenih z gozdom. Kulturna pokrajina, ki je nastala v preteklosti, izginja; vedno manj je njiv, več pa gozda. Opuščene kmetijske površine nadomeščamo z zelo dragimi melioracijami slabih površin. Med najbolj negativnimi pojavi sta upadanje števila prebivalcev in staranje prebivalstva, ki je še ostalo. Približno tretjina vse kmetijske zemlje v Sloveniji je v območjih, ki se praznijo.

Nekatera od teh območij so demografsko že tako ogrožena, da prirastek prebivalstva ni več mogoče, čeprav bi se ljudje nehali odseljevati. Še huje je, da je tako ravno v robnih delih našega ozemlja.

Omenjene negativne pojave je mogoče z ustreznimi ukrepi preprečiti ali vsaj omiliti. Če bi poskrbeli za ugodnejše življenske razmere, bi število prebivalstva lahko spet naraščalo in njegova razporeditev bi bila ustrežnejša.

Napovedi (projekcije), kakšno naj bi bilo v bodoče število prebivalcev v posamezni občini, bodo pravilne le, kolikor bodo skladne tudi s predvidevanji v sosednjih občinah. Vsota projekcij prebivalstva po posameznih občinah se bi morala v glavnem ujemati s projekcijo, ki je bila napravljena za Slovenijo kot celoto.

V »Dolgoročnem planu SR Slovenije« so podana osnovna izhodišča za njeno ustrezno poselitev. Pri določitvi projekcij prebivalstva za posamezne občine, ali za območja znotraj njih, bi morali upoštevati še nekatere druge kriterije.

V občinah naj bi ostalo število prebivalcev vsaj tolikšno, kot je sedaj. Obmejne občine naj bi praviloma ohranile ves naravni prirastek, pri drugih pa to ni nujno.

* dr., znanstveni svetnik, Urbanistični inštitut SRS, Jamova 18, 61000 Ljubljana, YU

Poskrbeti pa je treba, da se bo ohranilo sedanje število prebivalcev tudi v občinah, ki sedaj prebivalstveno nazadujejo. Stremeti je treba za tem, da se razmerje med številom prebivalcev med regijami ne bi spreminjalo v korist enih regij in na škodo drugih.

Razporeditev delovnih mest po občinah naj bo čim bolj skladna z razporeditvijo prebivalcev, da se tokovi dnevne delovne migracije ne bi večali. Ne le predvideti, ampak tudi omogočiti je treba vračanje naših delavcev iz tujine. Na posameznih območjih bomo dosegli ustrežno poselitev le, če bomo upoštevali tudi načela, veljavna za vso Slovenijo. Le tako lahko dosežemo usklajenost med posameznimi regijami.

Dolgoročni razvoj celotne poselitve se posredno ali neposredno tiče tudi posameznih občin, njihovih delov ali manjših območij na meji med njimi. Brkini so npr. geografsko sicer dokaj zaključeno območje, so pa razdeljeni med tri občine.

S projekcijami prebivalstva, ki so usklajene med seboj, naj bi ocenili, ali so razvojni koncepti realni ali ne. Pomembnejša je presoja, ali se postavljenemu cilju približujemo oziroma oddaljujemo, kakor to, ali smo cilj res dosegli. Bodoče število prebivalcev je odvisno od naravnega prirastka (presežek rojenih nad številom umrlih) in od selitev.

Dileme, ali zmanjšati koncentracijo prebivalstva v urbanih aglomeracijah v korist podeželskih območij, posebej tistih, ki se najbolj praznijo, verjetno ni več. Za to govori že navedeno stališče, da v Sloveniji ne bi bilo dobro povečevati poselitvenih neskladij.

Skupina za dolgoročne projekcije pri Zavodu za družbeno planiranje SR Slovenije (sestavljajo jo predstavniki Zavoda SR Slovenije za družbeno planiranje, Zavoda SR Slovenije za statistiko in Urbanističnega inštituta SR Slovenije) je pripravila več variant, kako naj bi v bodoče potekal poselitveni razvoj. Med njimi je skupina izbrala dve, ki sta najbolj uporabni: varianto zmerne koncentracije in varianto disperzije prebivalstva (glej karti).

Prva varianta predvideva nadaljnje praznenje nekaterih območij v korist urbanih aglomeracij in občinskih centrov. Po njej bi se sedanje selitvene težnje le malo spremenile, saj v dosedanji razvoj ne predvideva korenitejših posegov. Varianta je lažje uresničljiva, ni pa najustreznejša za vsako občino, čeprav v glavnem sledi konceptu policentričnega razvoja Slovenije in predvideva bolj uravnotežen razvoj posameznih regij.

Druga varianta, varianta disperzije prebivalstva, ki je zahtevnejša, skuša obdržati sedanje število prebivalcev tudi na območjih, kjer prevladuje odseljevanje in kjer je prebivalstvo večinoma prestaro, da bi imelo potomce. Zaustavljanje pretiranega odseljevanja iz odročnih območij in doseljevanja v območja koncentracije je seveda zelo zahtevno. Varianta pomeni skladnejši razvoj območij. Z njo bi v odročnih območjih preprečili propadanje številnih naselij. V območjih praznenja prispeva tudi k ohranjanju kulturne pokrajine in zmanjšanju pozidave kmetijskih površin v urbanih aglomeracijah. Na območjih najhujšega praznenja, ki so že dosegla takoimenovani demografski prag, ko je starostno-spolna sestava prebivalstva že tako slaba, da ne zagotavlja več obnavljanja prebivalstva, pa terja celo doseljevanje ljudi, da bi ohranili sedanje število prebivalcev. Oglejmo si še metodo za izdelavo variant poselitvenega razvoja. Obe varianti predvidevata za leto 2001 enako število prebivalcev. Upošteva-

joč ocene o naravnem prirastku in o tem, da se bo doseljevanje v Slovenijo zmanjševalo, naj bi se število prebivalcev Slovenije povečalo od 1.890.000 leta 1981 na 2.170.000 leta 2001. Povečanje v dvajsetih letih bi torej znašalo 280.000 ali 14,8%, kar je 14.000 letno (0,74%). V celotnem prirastu prebivalstva Slovenije bi naravna rast znašala 75%, doseljevanje pa le 25%. Selitveni saldo Slovenije (razlika med letnim številom doseljenih in številom odseljenih) bi se zmanjšal od približno + 5000 v letu 1981 na + 2000 v letu 2001. Razlika med variantama se kaže predvsem pri razporeditvi prebivalstva znotraj Slovenije.

Obe varianti predvidene razporeditve prebivalstva Slovenije za leto 2001 sta bili izračunani:

- za Slovenijo kot celoto, in med njima ni razlike,
- za 12 regij (medobčinskih območij),
- za 400 con, ki se večinoma ujemajo z matičnimi okoliši iz leta 1960. Te je dr.

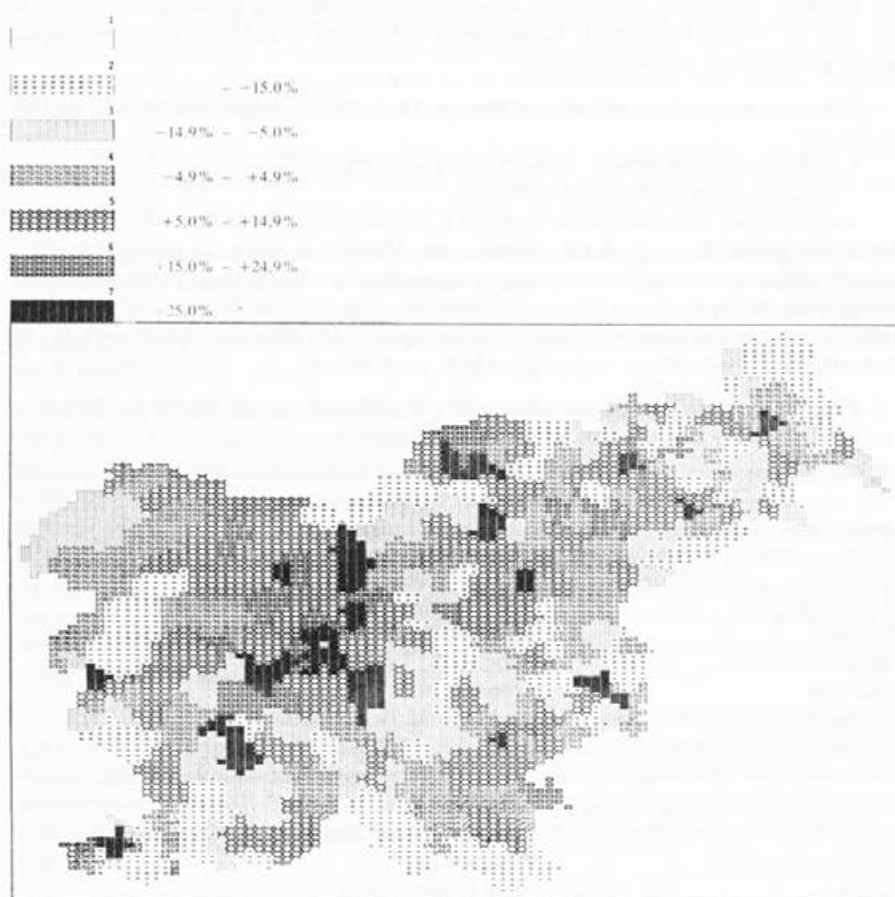
Dolfe V o g e l n i k vpeljal kot študijske cone. Matični okoliši so namreč geografsko najbolj zaključene enote in zato najbolj ustrezajo za obdelavo na ravni Slovenije. Po varianti zmerne koncentracije naj bi polovica vseh doseljenih v Sloveniji pripadla Ljubljanski regiji, druga polovica pa drugim regijam. Po varianti disperzije pa naj bi se doseljeni razporejali po vseh regijah bolj enakomerno.

Znotraj regij naj bi se republiški selitveni saldo razporejal med cone, ki imajo enega od 25. izbranih centrov, po naslednjih kriterijih:

Medobčinsko območje	Cone z izbranim centrom (delež doseljenih v istem medobčinskem območju)
Pomursko	Murska Sobota 100 %
Mariborsko	Maribor 90 %, Ptuj 10 %
Koroško	Ravne 60 %, Slovenj Gradec 40 %
Celjsko-savinjsko	Celje 70 %, Velenje 30 %
Zasavsko	Trbovlje 50 %, Zagorje 50 %
Posavsko	Brežice 50 %, Krško 50 %
Dolenjsko	Novo mesto 100 %
Ljubljansko	Domžale 5 %, Grosuplje 5 %, Kamnik 5 %, Ljubljana 80 %, Vrhnika 5 %
Gorenjsko	Jesenice 10 %, Kranj 80 %, Radovljica 10 %
Kraško-notranjsko	Postojna 100 %
Goriško	Nova Gorica 100 %
Obalno-kraško	Izola 10 %, Koper 80 %, Piran 10 %

Ko govorimo o »razporejanju« doseljenih v regije in znotraj njih, moramo posebej poudariti, da tega nikakor ne smemo razumeti dobesedno, ampak le računsko. Normalno je, da selitveni tokovi skoraj nikjer niso samo enosmerni in da se jih tudi tam, kjer se veliko ljudi doseli, vedno tudi nekaj odseli in obratno. Podobno velja, ko govorimo o »razporejanju« naravnega prirastka. Bodoče število prebivalcev za posamezne cone moramo pač izračunati »bilančno« za Slovenijo kot celoto. Le tako se izognemo pogosti napaki, da projekcije prebivalstva za posamezne občine, ki niso upoštevale demografskih rezerv celotne Slovenije, računajo z istimi prebivalci in so zato nujno previsoke.

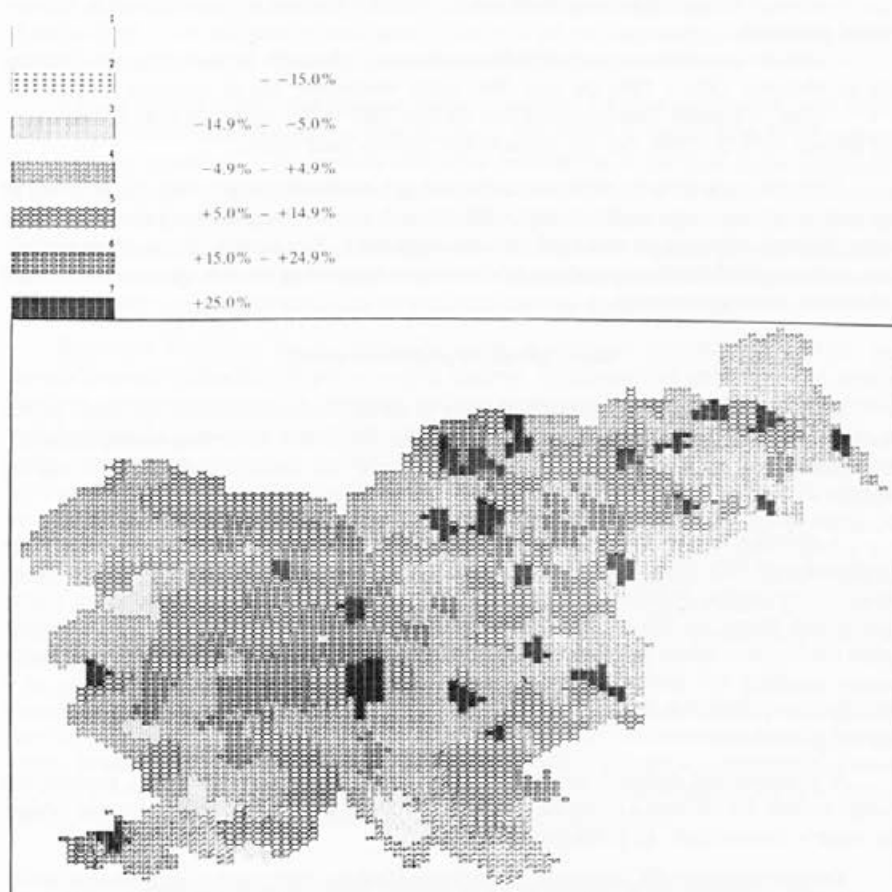
SPREMEMBE ŠTEVILA PREBIVALCEV PO 400 CONAH SLOVENIJE V OBDOBJU 1981–2001
PO VARIANTI DISPERZIJE



Varianta disperzije ima naslednje osnovne predpostavke:

- cone, v katerih so občinski centri, obdržijo v vsakem primeru celotno naravno rast;
- celotno naravno rast obdržijo tudi cone, kjer je bilo gibanje števila prebivalcev v obdobju 1971 do 1981 pozitivno;
- cone, kjer je bilo gibanje števila prebivalcev v obdobju 1971 – 1981 negativno, naj bi oddale celotno naravno rast, praviloma pa naj bi obdržale število prebivalcev iz leta 1981.

Poseben problem nastopi v conah, kjer zaradi dolgotrajnega odseljevanja prevladujejo starejši ljudje, zaradi česar je naravni prirastek negativen (število umrlih je

SPREMEMBE ŠTEVILA PREBIVALCEV PO 400 CONAH SLOVENIJE V OBDOBJU 1981-2001
PO VARIANTI ZMERNE KONCENTRACIJE

večje od števila rojenih). Po predpostavkah disperzne variante naj bi tudi te cone obdržale število prebivalcev iz leta 1981. Primanjkljaj, ki nastane zaradi negativne naravne rasti, naj se uravnava na ravni posameznih občin v škodo con s pozitivnim selitvenim potencialom. V štirih občinah pa lahko pride tudi do primanjkljaja (Tolmin, Sežana, Ilirska Bistrica, Zagorje). V teh primerih je treba določiti bodoče število prebivalcev na ravni con po posebnih kriterijih. Pri tem naj občinski center v vsakem primeru obdrži vso naravno rast. Del naravne rasti, ki se pri računu variante »zbira« na ravni občine, regije ali Slovenije kot celote, imenujemo selitveni potencial. V okviru občine se razporedi v cone, kjer leži občinski center. Naravni prirastek torej ostaja v občini, vendar gre delno v korist občinskega centra. Kljub določeni koncentraciji prebivalstva v občinskih centrih se ublaži depopulacija odročnih območij, saj smo že

poudarili, da naj bi tiste cone, v katerih je število prebivalcev v obdobju 1971 – 1981 nazadovalo, praviloma obdržale število prebivalcev iz leta 1981. V nekaterih primerih torej lahko oddajo le del naravne rasti.

Varianta zmerne koncentracije ima naslednje značilnosti:

- cone, v katerih ležijo občinski centri, naj bi v vsakem primeru obdržale ves naravni prirastek:

- celotno naravno rast naj obdržijo tudi cone, v katerih daje ekstrapolacija trenda za obdobje 1971 – 1981 do leta 2001 večje vrednosti, kot je naravna rast;

- cone, v katerih daje naravna rast do leta 2001 večje vrednosti kot ekstrapolacija trenda 1971 do 1981, pa naj oddajo vso razliko med njima.

Selitveni potencial se zbira na ravni vsakega medobčinskega območja posebej in se nato v okviru vsake regije dodeli v 25 izbranih centrov, enako kot pri razporeditvi republiškega selitvenega salda pri varianti disperzije. To pomeni, da po obeh variantah vsako medobčinsko območje obdrži celotni naravni prirastek, preliva pa se med občinami znotraj območja.

Kako vplivati na poselitveni razvoj?

Pri poselitvenem usmerjanju Slovenije je treba predvsem skrbeti, da bodo prebivalstvu povsod zagotovljene ustrezne življenjske razmere v najširšem smislu in da bodo zanamcem zapustili vsestransko boljše stanje tal, naselij, pokrajine in okolja sploh.

V začetku sedemdesetih let (v srednjeročnem planu ob usmerjanju Skladnejšega regionalnega razvoja in v resoluciji Skupščine SR Slovenije o smotrih in smernicah za urejanje prostora) je bilo v Sloveniji sprejeto načelo policentričnega razvoja. V dolgoročnem planu SR Slovenije za obdobje 1986 do 2001, deloma pa že v srednjeročnem družbenem planu za obdobje 1981 do 1985, so bila konkretno opredeljena regionalna središča kot skelet urbanega omrežja. V tekstu dolgoročnega plana pa so v skladu s to politiko podrobneje opredeljeni kriteriji za usmerjanje razvoja občinskih in drugih centrov.

V posameznih občinah pa te kriterije različno tolmačijo, nekateri postavljajo večje težišče na občinska središča, drugi pa celo v še številnejše centre znotraj občin, in sicer v dimenzijah, ki presegajo te kriterije.

Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje 1986 do 2001 predstavlja gibanje števila prebivalcev od leta 1981 do 2001 za vsa slovenska medobčinska območja (regije) po oceni naravne rasti in po variantah zmerne koncentracije in disperzije. V družbenem planu SR Slovenije za obdobje 1986 do 1990 pa je rečeno: »Nadaljevali bomo s pospeševanjem skladnejšega regionalnega razvoja in s hitrejšim razvojem manj razvitih območij, še posebno zaradi ohranitve poselitve bomo z ukrepi ekonomske in socialne politike izboljšali življenjske in delovne razmere tudi na hribovitih območjih. Odpravljali bomo razvojna protislovja na nekaterih razvitih območjih, ki izhajajo iz dosedanjega enostranskega razvoja in iz njihove gospodarske strukture, ki je pre malo prilagojena dolgoročnim razvojnim potrebam. Politiko policentričnega razvoja bomo dosledno uresničevali z razmejčitvijo vloge republiškega in pomembnejših lokalnih središč«.

Izhodišča iz dolgoročnega in srednjeročnega plana Slovenije le nakazujejo željeno smer razvoja poselitve, konkretna opredelitev koncepta za posamezna območja pa je še vedno prepuščena pripravljalcem strokovnih gradiv, ne da bi imeli ti na razpolago dovolj jasne kriterije, ki naj bi jih pri tem upoštevali. Na selitvene tokove lahko vplivamo le posredno z ustvarjanjem ugodnih pogojev za življenje in delo tudi v območjih odseljevanja. S tem bi ublažili ali zaustavili pretirano odseljevanje oziroma doseljevanje. Obe varianti poselitvenega razvoja pa sta napravljeni bilančno, ko so projekcije usklajene na občinski, regionalni in republiški ravni.

Zaradi velikih razlik med posameznimi območji se nikakor ne bi smeli opredeljevati v vseh slovenskih občinah za isto varianto. Ugotoviti je treba, katera od variant bi za razvoj poselitve v določenem območju navedenim kriterijem bolje ustrezala. Znotraj občin pa se varianti lahko zelo razlikujeta. Občine naj bi ugotavljale, katera varianta bolje ustreza splošnim potrebam njihovega poselitvenega razvoja, upošteva je pri tem regionalni, občinski in lokalni vidik. Če hočemo v območjih praznenja ohraniti vsaj sedanje število prebivalcev, je verjetno najbolj primerna varianta disperzije ali pa vsaj kompromis med njo in varianto zmerne koncentracije.

Razvojne koncepte na medobčinski ravni je treba še posebej usklajevati, ko opredeljujemo prihodnjo vlogo važnejših centrov. Pretirana rast posameznega centra pomeni prazenje sosednjih območij znotraj posameznih con in občin. Premajhna rast centrov pa ne more zagotoviti ustreznih uslug sosednjim območjem. Študije o vlogi posameznih centrov in omrežij centralnih krajev nasploh bi morale dati predvsem groba merila o tem, katere funkcije višjega ranga si lahko v posameznih centrih še dovolimo. Vprašanje opremljenosti centralnih krajev s funkcijami višjega ranga je posebej pomembno tudi pri izdelavi zaposlitvene bilance. Prva faza zaposlitvene bilance nam kaže, koliko se ob določenem konceptu razvoja poselitve spremenijo potrebe po številu novih delovnih mest. V drugi fazi zaposlitvene bilance pa število in sestavo delovnih mest zavestno spreminjamo, kakor pač zahteva postavljeni koncept poselitvenega razvoja.

Usmerjanje razvoja posameznih tipov naselij je posebno pomembno, ko gre za manjša naselja znotraj posameznih con. Določevanje tipov posameznih naselij bi bilo treba, kolikor je le mogoče, poenostaviti in prilagoditi razmeram posameznih območij. Isti tip naselja ima lahko bistveno drugačno razvojno problematiko, če je v bližini mesta, kakor pa tedaj, če v bližini ni nobenega večjega centra.

Kako naj bi uresničevali izbrane koncepte poselitvenega razvoja?

Da bo mogoče uresničevati določeni koncept poselitve, je treba usklajevati tudi interese različnih sektorjev.

Zavedati se namreč moramo, da so med posameznimi območji v Sloveniji velike razlike v naravnih razmerah. Kjer prevladujejo ozke doline, je treba razvijati več manjših centrov, med drugim tudi zato, ker slaba dostopnost otežkoča vsakodnevna potovanja v večje centre. Tudi klimatske razmere bi bilo treba upoštevati veliko bolj kot doslej, da ne bi stopnjevali onesnaževanje zraka zaradi večje poselitvene koncentracije in umazane industrije, posebno v območjih s toplotnim obratom. V ruralnih območjih so eden glavnih vzrokov za odseljevanje premajhne možnosti zaposlitve. Premalo je nekmetijskih delovnih mest in tudi njihova pestrost je premajhna. Če naj

taka območja obdržimo poseljena, bomo morali ustvariti dovolj ustreznih nekmetijskih delovnih mest in izboljšati pogoje za kmetijstvo. Praviloma zapuščajo taka območja mladi ljudje, kar neugodno vpliva na sestavo za delo sposobnega prebivalstva.

Že zaradi naravnih razmer so med posameznimi območji Slovenije zelo različni pogoji za razvoj kmetijstva. Da bi izbrali pravi koncept poselitvenega razvoja, bi bilo treba na posameznih območjih oceniti, koliko kmečkega in nekmečkega prebivalstva bi lahko v njih živelo. Kjer prevladujejo samotne kmetije, naj bi bil delež čistega kmečkega prebivalstva bistveno večji kot v nižinah, kjer se agrarna in neagrarna naselja močno prepletajo in je težko najti ustrezno sožitje med agrarno in neagrarno funkcijo naselij. Poenotiti bi bilo treba poglede na to, v kakšnih naseljih naj bi v bodoče živelo poleg kmečkega prebivalstva tudi nekmečko. Analize kažejo, da je v območjih praznenja veliko neizrabljenih stanovanj. V območjih močnejše koncentracije prebivalstva pa stanovanj močno primanjkuje, kar povzroča relativno večje investicije in izgubo kmetijskih in drugih površin. Primerjava ocen za stanovanjske potrebe do leta 2000 za obe varianti poselitvenega razvoja kaže med njima presenetljive razlike. Varianta disperzije zahteva namreč kar za 13.200 manj novih stanovanj kot varianta zmerne koncentracije. Istočasno je pri prvi le 4.400 skupnega presežka stanovanj v območjih odseljavanja, druga pa daje v teh območjih kar 14.400 presežka stanovanj, oziroma 10.000 več kot pri varianti disperzije.

Zelo pomembno je zagotoviti ustrezno vzgojo in izobraževanje mladini na osnovni in usmerjeni stopnji. Negativna posledica praznenja nekaterih območij je ukinitje osnovnih šol, kar ima tudi stranske posledice. Doseči bi bilo treba, da bi šole lahko služile tudi za druge dejavnosti.

V tem kratkem orisu smo skušali predstaviti nekatere od kriterijev, ki bi jih bilo treba upoštevati pri določitvi koncepta poselitve v posameznih območjih Slovenije. Opisana problematika služi predvsem za osnovo pri nadaljnjem razmišljanju o razvojnih problemih. Nadrobnejša oznaka postopka za opredelitv ustreznih ukrepov pri posameznih planskih prvinah pa terja posebno obravnavo.

Literatura

- G o s a r, L. in J a k o š, A., 1983, Demografsko zaposlitveni vidik usmerjanja razvoja medobčinskih območij v SR Sloveniji, Urbanistični inštitut SRS, Ljubljana.
- G o s a r, L., K o k o l e, V., 1986, Organizacija dejavnosti v prostoru. (Interdisciplinarni raziskovalni projekt: »Osnove za smotrno gospodarjenje s prostorom«). Urbanistični inštitut SR Slovenije, Ljubljana.
- J a k o š, A., 1983, Demografsko zaposlitveni vidik usmerjanja razvoja medobčinskih območij SR Slovenije« (povzetek), IB revija za planiranje, št. 11, letnik XVII, Ljubljana.
- K o k o l e, V., 1971, Urbani sistem v SR Sloveniji; Urbanistični inštitut SR Slovenije, Ljubljana.
- K o k o l e, V., 1980, »Koncept policentričnega naselitvenega modela Slovenije«, Informativni bilten, št. 12, dec., Ljubljana.

ALTERNATIVES OF FUTURE POPULATION DISTRIBUTION IN SLOVENIA

Lojze Gosar

(Summary)

In order to make the projections of the future population growth and distribution in Slovenia more realistic, several alternatives were prepared. Among them the following two were selected (see the maps):

- alternative of moderate population concentration and
- alternative of population dispersion

Although the alternative of moderate population concentration foresees a more balanced population distribution in Slovenia it allows the population decline in several areas of Slovenia and the concentration in urban agglomerations and communal centers. It is very similar to the extrapolation of the existing trends. Realization of this alternative is therefore not difficult because only relatively small changes of the migration trends would be necessary. From this point of view it is more realistic, more probable, but it is not at all most suitable for all the Slovenian communes.

The alternative of population dispersion on the other hand tries to preserve the existing population size even in the areas where emigration prevails and where very unsuitable age composition of the population does not guarantee that size of the natural increase which would prevent the population decline. This alternative needs radical measures for reducing the rural exodus as well as the emigration to the urban agglomerations. If the principals of this alternative would be realized the future population distribution in Slovenia would be much more uniform. This would also mean the preservation of numerous settlements in the remote areas which are facing dereliction. It contributes to the preservation of the cultural landscape in the remote areas and to the preservation of the agricultural surfaces from the urban land use.

Realization of the population distribution concepts of Slovenia would need coordinated efforts in different sectors, because only with the creation of suitable living conditions and employment possibilities the negative migration trends could be modified.