

UDK: 711:332.1 (497.4)

COBISS: 1.02

Vloga prostorskega planiranja v gospodarskem in regionalnem razvoju

Marjan Ravbar

Dr. geografskih znanosti, znanstveni svetnik

Inštitut za geografijo, Trg francoske revolucije 7, 1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: Marjan.Ravbar@Uni-Lj.Si

Izvleček

Prostorska politika je tako, po svojem namenu, temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o temeljnih problemih in ciljnih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinskih in občinskih ravneh. Prostorska politika tvori okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja, ki mora spoštovati pravni red države, kulturno samobitnost naroda in življenjske interese vseh državljanov. Določa temeljna vodila za izdelavo regionalnih planov ter sprejemanje razvojnih odločitev.

Ključne besede: prostorsko planiranje, regionalni razvoj, lokacijski faktorji, namenska raba.

Role of spatial planning in economic and regional development

Abstract

Regarding its intention, regional policy is representing the basic instrument for the long-term and accordant direction of spatial and regional development and represents the stage of agreement reached in connection with basic problems and aims of direction of regional development on the level of the state, landscapes and communities. Regional policy is forming the framework for striving for market economic effectiveness, social justice and ecological acceptability of development, which is to respect the legal regime of the state, cultural originality of the nation and living interests of all inhabitants. It stipulated basic regulations for formation of regional plans and adoption of developmental decisions.

Key words: spatial planning, regional development, location factors, purposive usage.

Uvod

Nedvoumni cilj vseh prostorskih planov ter strategij prostorskega razvoja je v "ponudbi" možnih poti za izboljšanje življenjskih razmer. Za razvoj prostorskega planiranja so značilni mejniki, povezani z družbenimi razmerami in stanjem v razvoju stroke ter s pravnimi vidiki, oz. sprejetjem zakonskih norm, ki so oblikovali dogovorjena pravila igre. Povojno obdobje običajno delimo na štiri faze:

Prvo obdobje obsega čas do sprejetja zakona o regionalnem prostorskem planiranju leta 1967. Označuje ga centralizirano državno planiranje, kjer pa so vendarle zaznavni zametki prostorskega planiranja, izhajajočega iz elementov urbanističnega planiranja. To obdobje temelji na koncentraciji gospodarstva v mestih, ki so ga spremljali intenzivna urbanizacija, deagrarizacija in praznenje podeželja.

Drugo, najkrajše obdobje pomeni čas institucionalizacije prostorskega planiranja, vendar je trajalo premalo časa, da bi se le-to lahko dokončno uveljavilo. Pred dobre četrto stoletja je bila poleg decentralizacije uprave sprejeta še politika skladnega regionalnega razvoja, ki je s policentrično zasnovanim konceptom razvoja postopno zmanjševala razlike na regionalni ravni.

Tretje obdobje predstavlja čas asimilacije regionalnega, prostorskega in urbanističnega planiranja s samoupravnim družbenim planiranjem.

Zadnje obdobje pomeni začetek novih izzivov za prostorsko planiranje, ki ga sproža privatna lastnina, uvajanje tržnega modela gospodarstva in liberalizacija gospodarstva. V zadnjih letih smo poleg decentraliziranega privatizacijskega vala pričla še razraščanju drobnih urbanističnih iniciativ. Veliki industrijski sistemi se preoblikujejo oz. razpadajo v samostojne post industrijske obrate. Ob tem se poraja potreba po oblikovanju aktivnejšega modela v prostorskem planiranju.

Pregled odnosov v povojnem prostorskem planiranju nas opozarja, da se je ob "urbanističnem" planiranju že zgodaj uveljavil tim. "socialni organizem", ga na ta način "oplemenitil" ter urbanističnem planiranju dodal "regionalne razsežnosti". Če posplošimo, potem čas do sredine sedemdesetih let lahko poimenujemo kot "prilagoditveno" planiranje. Uvajalnemu obdobju regionalnega prostorskega planiranja sledi zastoj, ki ga obeležuje družbeno planiranje. Sistemu družbenega planiranja pa gre zasluga, da je vzpostavil, sicer zelo razvejan in prekompliciran sistem koordinacije razvojnih ciljev in planskih nalog. Temu obdobju gre zahvala, da je so se začele vzpostavljati natančne evidence o razmerah v pokrajini. Za obe obdobji je tudi značilno večje ali manjše vpletanje politike v strokovne odločitve ter sorazmerno slab "odziv" znanosti pri sprejemanju odločitev. Tretje obdobje lahko poimenujemo kot "perspektivno" planiranje, čigar zametki so bili v začetku osemdesetih let. Zadnje obdobje, ki še ni zaključeno, prav tako označujejo spremembe pri planerskih pristopih, v nalogah, vsebini in metodologiji prostorskega planiranja. Iščejo se novi interdisciplinarni prijemi, uporablja se sodo-

bnejša terminologija, bolj angažirana je tudi vloga naravoslovnih in družboslovnih znanosti (glej spodnjo shemo).

Časovni presek faz v razvoju prostorskega planiranja v Sloveniji in poglavitne značilnosti

Časovno obdobje (poglavitne značilnosti)	Prilagoditveno planiranje (do sredine 70 let)	Družbeno planiranje (do leta 1990)	Perspektivno planiranje (po letu 1990)
Naloga prostorskega planiranja	odpravljanje neskladij v regionalnem razvoju;	oblikovanje okvirov za koordinacijo razvojnih silnic pretežno na občinski ravni;	izbor postopkov in natančno tehtanje zelenih ciljev;
Poglavitni cilji prostorskega planiranja	AKTIVNO PLANIRANJE; pojmi: napredek, urbani razvoj, "prostorska" dinamika, geslo: "zgrabi prihodnost";	OMEJEVALNO PLANIRANJE; pojmi: napredek, urbani razvoj, "prostorska" dinamika, geslo: "zgrabi prihodnost";	VAROVALNO PLANIRANJE; pojmi: zdravo, organsko, humano, "mehko", trajnostno, ekološko, uravnoteženo, sonaravno, "sustainable development";
Socialno-konomski vidik prostorskega planiranja	netržnost, "neobdavčljivost" planiranih posegov, zato pogojno prognozično;	netržnost, "neobdavčljivost" planiranih posegov, zato pogojno prognozično;	pogojno "obdavčljivo", scenarijsko planiranje nasledi prognozično planiranje;
Vloga uprave pri oblikovanju poglavitnih ciljev	vmešavanje uprave v obrambi žarišč nevarnosti;	učinkovanje uprave na življenjske pogoje prebivalstva;	skrb uprave pri oblikovanju družbenih pogojev, "urbani menagement" s primesjo "dnevne politike";
Planerska orodja – bistvo planiranja	oblikovanje pravnega sistema javnosti v prostorskem planiranju; eksperti za "tehnična in umetnostna" področja; sektorsko-ciljni pristop;	<ul style="list-style-type: none"> strokovno kompetentna in socialno angažirana vloga ekspertov – oblikovanje strategij; osredotočenje na reševanje ključnih problemov, oblikovanje instrumentov (npr. davki); planiranje na podlagi enotnih prostorskih informacijskih sistemov (planski elementi, enotni kazalci, "GIS" ...); "public private partnership". 	
Razmerje do politike	politika potrjuje "pravilnost" planiranja;	politika potrjuje "pravilnost" planiranja;	razsodniška funkcija politike;
Razmerje do znanosti	"posamezni" stiki;	pomoč znanstvenih dognanj;	razsodniška funkcija znanosti;

Življenjski pogoji se s časom spreminjajo, odvisni so od globalnih sprememb v družbi. Slovenija je v povojnem razvoju zaradi deagrariacije, industrializacije, urbanizacije, intelektualizacije, itd., skratka zaradi vseobsežne modernizacije

celotne družbe, bistveno spremenila gospodarsko in prebivalstveno strukturo. Prebivalstvo se je v tem času povečalo za četrtno. Dežela je ob dinamičnem razvoju že v začetku osemdesetih let dosegla raven srednje razvite industrijske države. Delež kmečkega prebivalstva se je zmanjšal na komaj dvajsetino. Od prevlade primarnega sektorja, je v strukturi aktivnega prebivalstva prišlo najprej do prevlade sekundarnega sektorja, posebej v zadnjih letih pa že prevladuje delež terciarja in kvartarja. Pod vplivom vseobsežnih družbenih sprememb je prišlo tudi do prostorskih sprememb v poseljenosti. V zgodnji fazi so bile to selitve iz podeželja v mesta. Kot povsem nov se je zlasti v sedemdesetih in osemdesetih letih pojavil močan dotok priseljencev iz delov nekdanje skupne države, ki so se najprej začasno, vse pogosteje pa tudi stalno naseljevali. Priseljenci iz nekdanje skupne države predstavljajo desetino stalnega prebivalstva države. Naseljeni so praviloma v mestih s prevladujočo ekstraktivno in/ali delovno intenzivno proizvodnjo. V zadnjem desetletju se je slovensko prebivalstvo pričelo razseljevati iz mest na širša in ožja obmestja, kar pomeni, da je tudi Slovenijo zajel pojav sub-urbanizacije. (Ravbar, 1995). Industrializacija ni povzročila le povečanja materialne proizvodnje in zaposlenosti, marveč ima tudi daljnosežne posledice v degradaciji okolja (Plut, 1987) in v poslabševanju bivalnih razmer, saj preventivni ukrepi zaostajajo. Spodnji prikaz nekaterih poglobitvenih in tipičnih razvojnih gibal je na modelni ravni poskus opredelitve soodvisnosti med splošnimi družbenimi pogoji in vplivi temeljnih razvojnih gibal na odnose v pokrajinski stvarnosti, posebej še v naselbinski sliki:

Spremembam družbenega okolja se je bila prisiljena prilagajati tudi politika regionalnega razvoja in s tem tudi dejavnost prostorskega planiranja. Primeri globalnih socialno-ekonomskih sprememb v družbi so zato vplivali tudi na značaj, metode in položaj prostorskega planiranja. Le-ta je bil v stalni preobrazbi in dokazuje svojo kompleksno in aktualno naravnost za usmerjanje razvojnih tokov. Regionalno prostorsko planiranje v slovenskih razmerah izhaja iz urbanističnega načrtovanja. Zato je povsem razumljivo, da se je v začetnem obdobju oplajalo z vplivi s področja arhitekture oziroma urbanizma in graditve naselij. Pozneje so se arhitektom pridružili še posamezniki iz sorodnih disciplin, med njimi tudi številni geografi. Vsebina, oblika in poglobitveni elementi prostorskega planiranja se tudi v deželah z daljšo tradicijo v zadnjem desetletju spreminjajo in dopolnjujejo tako zaradi splošno političnih izhodišč v družbi, kot tudi zaradi dinamičnega postindustrijskega razvoja in novih metodoloških prijemov, povezanih tudi s potrebami in spreminjajočimi se zahtevami znotraj samega prostorskega planiranja. Neznemarljiva je tudi ugotovitev, da se odnos družbe, politike ali uprave do prostorskega planiranja nekako v valovih spreminja (od popolnoma odklonilnega odnosa, do absolutne podpore). Obdobna nihanja politične (ne)naklonjenosti do prostorskega planiranja imajo svoj odsev tudi v slovenskem okolju, še posebej do tim. regionalnega prostorskega planiranja, ki kljub nekajkratnim poskusom še vedno ni zaživelo, še manj pa da bi bilo ustrezno regulirano s predpisi.

Časovno obdobje	Splošni družbeni pogoji	Temeljna razvojna gibalna	Poglavitne značilnosti v naselbinski sliki pokrajine
1945–1967	<ul style="list-style-type: none"> • elektrifikacija; • mehanizacija; • industrializacija; 	<ul style="list-style-type: none"> • začetek urbanizacije; • deagrarnizacija, depopulacija; • razširitev javnega prometa (predvsem cestni promet); • pojav dnevne migracije; 	<ul style="list-style-type: none"> • razvoj mest; • hierarhični razvoj mest; • diferenciacija naselij na "bivalne", "socialne" in "proizvodne" cone; • ločitev dela od bivanja; • razmah večstanovanjske blokovne izgradnje;
1967–1976	<ul style="list-style-type: none"> • masovna industrijska produkcija; • "fordistična" paradigma industrijskega razvoja; • relativna blaginja; • onesnaževanje okolja; 	<ul style="list-style-type: none"> • policentrični razvoj; • industrializacija podeželja; • nadaljevanje urbanizacije, deagrarnizacije in depopulacije; • avtomobilizem – pojav masov. dnev. migracije; 	<ul style="list-style-type: none"> • razrast mest, koncentracija prebivalstva v mestih; • radialni in/ali koncentrični in/ali linearni (longitudinalni) razvoj mest; • mešanje rabe zemljišč, mešani načini gradnje bivališč – pojav stihijske gradnje bivališč in naselij; • nastajanje počitniških naselij;
1976–1991	<ul style="list-style-type: none"> • globalizacija svetovne trgovine; • terciarizacija družbe; • gospodarska in politična kriza; • začetek komputercizacije; • skrb za varstvo okolja; 	<ul style="list-style-type: none"> • poenjanje urbanizacije – začetek suburbanizacije; • razmah avtomobilizma; • razrast potrošnje in naraščanje porabe prostega časa (pojav rekreacije); 	<ul style="list-style-type: none"> • dekoncentrični ali razpršeni razvoj naselij – nadaljevanje in razmah pojava stihijske gradnje naselij; • povečana skrb za varstvo naravnih virov (kmetijska zemlja); • degradacija okolja; • beg pred onesnaženim okoljem, pred hrupnim prometom ...; • socialna diferenciacija;
1991–	<ul style="list-style-type: none"> • razmah komputercizacije; • fleksibilna proizvodnja; • "postfordistična" paradigma razvoja; • razmah informacijske družbe – oblikovanje postindustrijske družbe; 	<ul style="list-style-type: none"> • razmah suburbanizacije in zametki metropolitancizacije; • nadaljevanje razmaha avtomobilizma; • "ekologizacija" prostora; • informatika in telematika; • ponovno odkritje javnega prometa in "pešačenje"; 	<ul style="list-style-type: none"> • decentralizacija dejavnosti in drobna specializacija; • "plitva" hierarhizacija mest – zametki metropolitancizacije; • nova paradigma omrežja naselij; • liberalizacija (fleksibilizacija) prostora; • prostorska diferenciacija dejavnosti; • "sonaravnost – uravnotežena mesta"; • mesta kot središča za srečevanje in kulturno druženje ... • integracija ekologije, ekonomije in rasti.

Vloga prostorskega planiranja v gospodarskem in regionalnem razvoju

Poglavitna naloga prostorskega planiranja je v spretnem in uravnoteženem usklajevanju med krajevnimi (lokalnimi), medkrajevnimi (regionalnimi) in državnimi interesi, med prostorskimi zahtevami javnih sektorjev in v medsektorskem usklajevanju skupnih potreb, med individualnimi in skupnimi potrebami. Prostorsko planiranje ureja in koordinira (namensko) racionalno rabo prostora. Želi v pokrajini (državi) ustvariti funkcionalno, gospodarno, humano in estetsko okolje, v katerem bodo imeli ljudje primerne pogoje za bivanje, delo in rekreacijo. Pre naša sprejete cilje družbeno-ekonomske politike na strokovno tehnično področje in na ta način sodeluje pri prostorski organizaciji družbene skupnosti. Prostorska politika je tako, po svojem namenu, temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o temeljnih problemih in ciljih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinskih in občinskih ravneh. Prostorska politika tvori okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja, ki mora spoštovati pravni red države, kulturno samobitnost naroda in življenjske interese vseh državljanov. Določa temeljna vodila za izdelavo regionalnih (prostorskih) planov ter sprejemanje razvojnih odločitev.

Naloga prostorskega planiranja je, da zagotavlja smotrno rabo zemljišč predvsem z urejanjem naselbinskih struktur. Za izpolnitev zadane naloge pa je za skupno dobro celotne družbe potrebno usklajevati številne interese na sicer omejenem zemljišču. Gospodarstvo oz. proizvodni del gospodarstva je za prostorske planerje zato le eden izmed številnih akterjev v tem procesu. Cilji prostorskega planiranja na eni strani ter gospodarske potrebe in želje pogosto vodijo v konflikte. Gospodarstvo pogosto razume postopke v prostorskem planiranju kot "cokljo" pri njihovih razvojnih prizadevanjih. Pri tem se večina očitkov nanaša, če posplošimo, predvsem na to, "da je proizvodni del gospodarstva na številnih segmentih omejevan".

Prostorski (predvsem naravni) pogoji, zemljišča in nepremičnine so osrednja preokupacija prostorskega planiranja in hkrati za razvoj proizvodnih dejavnosti ključnega pomena. Raznolikost gospodarskih funkcij pogosto ustvarja konflikte na različnih področjih in ravneh planerskega procesa: na **horizontalni ravni** se pojavlja pri različnih aspiracijah po prostoru, na **vertikalni ravni** pa pogosto tudi v premalo domišljeni v delitvi pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi (v veliki meri tudi zaradi odsotnosti vmesne, regionalne ravni).

Prostor je omejena, vendar dragocena dobrina. V tekmovanju za "navdvlado" nad temi površinami nastopajo različni pretendenti (kmetijstvo, gozdarstvo, industrija, infrastruktura, različne komunalne in služnostne dejavnosti, prebivalci – stanovalci, rekreativne dejavnosti, ...). Množici zahtevkov zaradi pičlosti razpo-

ložljivega zemljišča ni mogoče zadostiti. Pomanjkanje prostora in raznoliki interesi namreč ne zadoščajo vsem teritorialnim potrebam. Za prostorsko planerske posege je pomembno spoštovanje predvsem dveh principov:

1. **Javno dobro:** določeni načini rabe tal imajo značaj javnega dobra, kjer je raba v proizvodne namene izključena in zato ni predmet trgovanja. Namenska raba določena za območja s posebnim pomenom ima sicer visoko vrednost, toda nobene cene. "Netržni" načini rabe zemljišč ima tudi v tržnem gospodarstvu pomemben delež, ki ga država na sistematičen način ureja (predvsem z "mehkimi" načini urejanja tako da lastniki zemljišč kljub temu niso prikrajšani). Tudi nekatere že "zazidane" površine imajo značaj javnega dobra, npr. srednjeveška mestna središča.
2. **Eksterni efekti:** določeni načini rabe tal povzročajo negativne vplive v ožji ali širši okolici za kar se običajno ne plačuje odškodnine (npr. za pretiran hrup iz nekega industrijskega objekta), ki bi vključevala tudi zmanjšano vrednost zemljišča za stranske vplive v neposredni okolici.

Pri koordiniranju gospodarskega razvoja ima prostorsko planiranje na razpolago dokaj raznolik instrumentarij ukrepov. Razpet je med splošne družbene cilje, lastno zakonsko regulativo¹ na eni strani in sektorskimi razvojnimi strategijami na drugi strani.

Predvsem različne sektorske (npr. gospodarske) strategije običajno postavljajo prostorsko planiranje v **podrejen (defenziven)** položaj in običajno sledenje sektorskim zamislim. Druga pot pa je, da se prostorsko planiranje postavi v aktivnejšo – ofenzivno vlogo, torej v vlogo razsodnika raznolikim sektorskim predvidevanjem. Tako ima prostorsko planiranje pravzaprav štiri možnosti, kar smo ponazorili s spodnjim modelom tipizacije možnih prostorskih instrumentov pri planiranju gospodarskega razvoja (glej sliko na strani 182):

1. kvadrant: nominalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja: Razvojne pobude prihajajo večinoma s strani gospodarskih akterjev. Prostorsko planiranje se nasproti sektorskim načrtom običajno zavzema za spoštovanje zakonskih določb in kontrole smotrne rabe zemljišč, kot pomembnega elementa v urejanju prostora. Glavni očitak takemu ravnanju leži v pretežno formalističnih principih in (pre)togem – tradicionalnem instrumentariju spoštovanja namenske rabe zemljišč. Velik upravni aparat, ki deluje na tem področju, praviloma le potrjuje odločitve, ki so bile sprejete drugje.

2. kvadrant: funkcionalno-defenzivna vloga prostorskega planiranja: Razvojne pobude še vedno prihajajo s proizvodne sfere in so običajno zasnovane v sektorskih (npr. gospodarskih družbah) združenjih. Prostorsko planiranje v takih

¹ Glede zastarelosti veljavne zakonodaje in nepoznavanja poglavitnih izhodišč in zamisli v nastajajoči, smo bili prisiljeni to sicer zelo pomembno plat v pričujočem prispevku zanemariti.

primerih prevzema zgolj, sicer zelo pomembno in težavno vlogo posrednika različnih interesov. Poglavitna težava je pri izbiri in vključevanju vseh prizadetih partnerjev in zato pogosto zelo težavno delo tudi pri sprejemanju pravičnih odločitev. Prostorsko planerske službe v teh primerih običajno organizirajo javne obravnave (razumljene tudi kot "postopek raziskave mnenj") na različnih ravneh. Rezultat ali ukrep javnih obravnav pa je izdano dovoljenje, ki vsebuje različne izvedbene pogoje ali pa tudi zavrnitev načrtovanega posega. Takšno prostorsko planiranje je še vedno defenzivno in ima predvsem vlogo usklajevalca različnih interesov in v mnogočem zgolj funkcijo razsodnika ("dežurnega krivca").

3. kvadrant: nominalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja: Prostorsko planiranje je v tem primeru zasnovano kot "presečno" planiranje in uporablja zgolj urbanistični oz. prostorski upravno-pravni instrumentarij, kot tudi ostala "resorna" pravna sredstva in ukrepe pri izdajanju ustreznih dovoljenj. Povezano je z sodobnimi načini prostorskega monitoringa za spremljanje izvedenih posegov in eventuelno uvajanje dodatnih ukrepov (tak vidik formalno-pravno zastopa tudi Slovenija s prevzemanjem "pravnega reda EU").



4. kvadrant:

funkcionalno-ofenzivna vloga prostorskega planiranja: Tako naravnano prostorsko planiranje le na operativni ravni skrbi za izvajanje prostorske politike. Težišče je usmerjeno na strateško proučevanje vplivov in prostorskih učinkov nameranih posegov. S tem se strokovno delo v prostorskem planiranju predstavlja iz "koordinativne" ravni na "strokovno kompetentno in socialno angažirano raven in zagovarja aktivnejšo vlogo različnih prostorskih ekspertov pri oblikovanju gospodarskih strategij. Oboje je primerna platforma za problemsko vrednotenje strukturnih sprememb v pokrajini, kot tudi za sistemsko presojo vplivov na regionalni razvoj, na okolje ... Prostorsko planiranje se tako osredotoča na reševanje ključnih problemov in aktivno sodeluje pri oblikovanju instrumentov (npr. davčna, zemljiška, fiskalna politika ...). Planiranje temelji na podlagi enotnih prostorskih

informacijskih sistemov (planski elementi, enotni kazalci, "GIS"..., "public private partnership"). Gre tudi za postopno preoblikovanje (državne) uprave, ki teži k oblikovanju družbenih pogojev za uravnotežene posege v prostor. "Urbani management" in "urbani marketing" s primesjo "dnevne politike" pridobivata na pomenu.

Sintetični pregled gospodarskih struktur – spreminjanje funkcij v postindustrijski družbi

Staro (tradicionalno)		Novo (nastajajoče)
Podeželje – kmetijstvo/industrija (industrializacija).	→	Servisne dejavnosti, informatika, finance, decentralizacija proizvodnje (rast industrijskih "clustrov").
Industrijska politika na nacionalni ravni (nacionalne politike so podrejene politiki, oblikovani v "metropoli").	→	Krepitev industrijske (postindustrijske) politike na regionalnem in lokalnem nivoju.
Velika podjetja, hierarhična organizacija (fordistične linije), centralizacija dejavnosti.	→	Manjša podjetja (ciljna ekonomija), fleksibilni produkcijski sistemi in delovna opravila.
Delitev ročnega in intelektualnega dela, tekmovalnost (ekskluzivno).	→	"Učenje iz dela", krepitev vrednosti delovnih veščin, več začasnih "part-time" delavcev, nova strategija terja kooperacijo kompleksnih povezav v omrežja (firme – vlada – raziskovalne ustanove).
Vizija nacionalnega trga (input – output).	→	Mednarodni pogled "off shore" oskrba (input), produkcijske faze so razpršene, globalni trg (output).
Prepad med centri in podeželjem (periferijo) (dinamična proizvodnja v centru).	→	Stari center (renoviran, raznolik), novi center (manjši, tržne niše).
Lokacijski faktorji (stroški: neposredna bližina surovin, trga in oskrbovalcev).	→	Večanje stroškov v središčih, stare industrije se selijo v območja z nižjimi stroški, specializacija novih proizvajalcev, prisotnost raziskovalnega instrumentarija.
Obmejne regije so periferne.	→	Nove možnosti so na voljo, niso pa zagotovljene; notranje meje izginjajo, ustvarjajo se prehodna "gospodarstva", oblikuje se strategija "urbanih omrežij".
Podpora izobraževanju in temeljnim raziskavam.	→	Na regionalnem nivoju krepitev raziskovanja ("privatno-javno-akademsko partnerstvo").
Vladni ukrepi in funkcije: veliko, centralizirano (nacionalni nivo).	→	Decentralizacija, prehod na regionalni nivo, obnovljena vloga regionalnega planiranja, poudarek na kvaliteti življenja.

V sodobni paradigmi prostorskega in regionalnega razvoja potekata sočasno dva nasprotujoča si procesa: "globalizacija" kot odraz mednarodne preplete-

nosti gospodarskih in političnih tokov, nasproti "drobnim" lokalnim in/ali regionalno političnim interesom, čigar cilji temelje na uravnoteženem ali samonosilnem regionalnem razvoju, lokalnih ekonomijah, uravnoteženem krogotoku produkcije in surovin ter povezanosti nacionalnega omrežja v enotno mrežo središč. Proizvodne dejavnosti imajo zaradi napredujoče globalizacije vedno bolj (nad)nacionalen značaj, čeprav v odnosu do prostorskega planiranja običajno nastopajo "individualistično". Običajno izražajo svoje želja le po novih površinah. Manj pomembne pa so presoje, povezane s socialno-ekonomskim področjem, kjer igra odločujočo vlogo še kvalifikacijska in izobrazbena struktura delovne sile, s katero se povečujejo možnosti vključevanja v inovacijske gospodarske tokove, kajti "od znotraj" določena regionalna identiteta in socio-kulturna kreativnost so brez dvoma najmočnejši argumenti za vsebinsko (pre)-oblikovanje prostorskega planiranja. Pregled poglobitnih razlik v pristopih razreševanja vsebinskih (regionalnih in prostorskih) problemov prikazuje preglednica na strani 183.

Vloga lokacijskih faktorjev pri gospodarskem razvoju

Namestitev ali lociranje proizvodnih obratov je ponavadi odvisna od številnih dejavnikov, ki običajno ne učinkujejo vsak zase, ampak so med seboj povezani. Razen tega je še treba upoštevati, da se pomen lokacijskih dejavnikov sčasoma spreminja. Še nedavno tega so med odločujoče lokacijske faktorje prištevali: surovine, energijo, delovno silo, kapital, tržišče, promet, ... V sodobnosti lahko uspešno konkurirajo le tista okolja, ki izkazujejo raznovrstnost produkcijskih struktur in organizacijskih oblik svojih regionalnih struktur. Položaj, razvoj in vloga lokacijskih faktorjev se v pogojih svetovnega tekmovanja spreminja.

V nadaljevanju želimo prikazati sodobne lokacijske dejavnike, ki imajo pomembno vlogo v prostorskem planiranju in so hkrati pomembni pri zadovoljevanju tako gospodarskih in pa predvsem prostorskih potreb. Poudarek je pri prizadevanjih za implementacijo temeljne naloge v prostorskem planiranju, ki pa zagovarja uravnotežen in policentrični razvoj države. To pa z drugimi besedami pomeni smotno – kvantitativno namensko rabo zemljišč tudi za gospodarstvo in takšno prostorsko porazdelitev površin, da vključujejo poglobitne razvojne smeri, povezane s prostorskimi učinki te rabe zemljišč. V teh primerih pa so poleg analiz vplivov na okolje prav tako pomembne analize sprememb (učinkov) v prostorskih in regionalnih strukturah.

O lokacijskih dejavniki obstaja vrsta klasifikacij (Chapman, Walker, 1987; Lendi, Elsaser, 1991; Hanser, Meier, 1992; Koellreuter, 1995; Schaffer, Schmutz, 1996). Pričujoči prikaz je sintetični pregled različnih dejavnikov, ki vplivajo na odločitve gospodarstva za raznolika vlaganja ter je hkrati prilagojen slovenskim razmeram:

Ustreznost delovnih površin površin

- zagotavljanje ustreznih površin;
- dostopnost;
- lega – položaj;
- ustreznost zemljišč;
- lastništvo (v ozki povezavi z razdrobljenostjo zemljišč);
- cena zemljišč.

Trg delovne sile – potenciali/know-how

- ustrezna usposobljenost (kvaliteta) delovne sile;
- cena delovne sile/razmerja med usposobljenostjo delovne sile in ceno;
- bližina raziskovalnih – izobraževalnih ustanov, tehnološki parki ...

Pravno/upravno/politično (ne) prijazno okolje

- politično predvidljivo okolje;
- kompatibilen pravni sistem;
- stroški in čas pridobivanja ustreznih dovoljenj;
- gradbeni postopki;
- dosegljivost delovnih dovoljenj;
- stroški za ohranjanje kvalitete okolja;
- davčne obremenitve za podjetja;
- davčne obremenitve za delovno silo;
- delovno-pravna zakonodaja;
- območja z nižjimi stroški in neznatno stopnjo družbene organiziranosti.

Promet/infrastruktura

- bližina priključkov na nacionalne (mednarodne) "koridorje";
- navezave na cestno prometno infrastrukturo;
- ustrezna ponudba javnega prometa;
- ustrezna telekomunikacijska ponudba;
- bližina letališča z dobrimi nacionalnimi in mednarodnimi letalskimi povezavami potnikov in tovornega prometa;
- že izgrajeno omrežje (predvsem) hitrih cest.

Gospodarstvu "prijazno" okolje

- stroški kapitala;
- dostopnost do rizičnega kapitala;
- dostopnost do dejavnosti visoke tehnologije – industrijske panoge dajejo prednost krajem z znanstveno-raziskovalno tradicijo in sodobno opremo;
- bližina kvantitativno obsežnega trga;
- bližina podobnih ali sorodnih branž;
- bližina mest z bogato ponudbo specializiranih "business services";
- spodbujanje gospodarstva.

Stanovanjske — naselbinske razmere/kvaliteta življenja

- ponudba atraktivnih bivalnih pogojev, pred tistimi s ceneni bivalnimi pogoji;
- območja s prijazno klimo in pokrajinsko — "rekreacijsko" mikavnostjo ("natural amenities");
- atraktivnost kulturne ponudbe kot tudi z uspešnim šolskim sistemom in možnostmi nadaljnega izobraževanja ("cultural amenities");
- osebne preference/kontakti z lastniki firm;
- območja z živahnim in stabilnim prebivalstvenim razvojem;
- območja s prevladujočo srednjo stanovsko strukturo in neprestanim izboljševanjem te strukture.

Preglednica kaže raznolikost okvirnih lokacijskih faktorjev in njihovih vplivov, relevantnih za uspešen gospodarski razvoj. Nekateri izmed njih so direktno povezani s prostorskim razvojem, drugi imajo indirekten in tretji nimajo nobenega prostorskega vpliva. Zato smo jih v nadaljevanju razvrstili v ustrezne skupine in sicer v:

1. Gospodarske lokacijske faktorje na katere prostorsko planiranje lahko direktno vpliva tako, da so prostorski posegi okolju prijazni ali pa neprijazni.
2. Lokacijske faktorje, kjer je prostorsko planiranje le eden izmed številnih akterjev pri njihovi implementaciji. V tem primeru je posebej pomembna koordinativna vloga prostorskega planiranja, usmerjena predvsem v predlaganje takšnih ukrepov, ki gospodarske posege usmerjajo tako, da ti vplivi čim bolj prijazni ljudem in naravnemu okolju.
3. Lokacijske faktorje, ki so sicer pomembni, vendar prostorsko planiranje nanje nima posebej pomembnega vpliva.

Pregled stopenj možnega usmerjanja optimalnega gospodarskega razvoja, čigar dejavniki oblikujejo optimalno rabo tal:

Direktni vplivi prostorskega planiranja

- zagotavljanje ustreznih proizvodnih površin;
- lega in položaj ustreznih proizvodnih površin;
- načini in merila za implementacijo okolju prijazne gradbene izrabe;
- cena, stroški in prostorsko relevantna dovoljenja;
- navezave na (lokalno) prometno omrežje;
- navezave na mednarodno prometno omrežje;
- navezave na javni promet;
- ponudba in kvaliteta (bivalnih) stanovanjskih pogojev;
- ponudba atraktivnega bivalnega okolja (zelene in rekreacijske površine).

Indirektni — posredni vplivi prostorskega planiranja

- predvidljivost političnih odločitev na strukturne spremembe v državi, pokrajini ali lokalnem okolju;

- predvidljivost zakonskih odločitev na strukturne spremembe v državi, pokrajini ali lokalnem okolju;
- predvidljivost stroškov za spoštovanja okoljevarstvenih standardov;
- ponudba telekomunikacijskih storitev;
- lastništvo, cena zemljišč, zemljiška politika;
- kvaliteta privatnega prometa (prometni tokovi in ustrezna parkirišča);
- kvaliteta javnega prometa (frekvence, čistoča, ...);
- bližina raziskovalnih inštitutov, izobraževalnih ustanov, tehnoloških parkov;
- bližina mest z bogato ponudbo specializiranih "business services";
- bližina podobnih ali sorodnih branž;
- prisotnost izobraževalnih in zdravstvenih ustanov;
- ponudba kulturnih in rekreacijskih dejavnosti;
- stanovanjsko okolje (zrak, hrup, ...);
- spodbujanje gospodarstva.

Prostorsko planiranje nima vplivov na lokacijske dejavnike

- dostopnost do trga delovne sile;
- cenenost/usposobljenost delovne sile;
- pridobivanje delovnih dovoljenj;
- delovno-pravna zakonodaja;
- bližina tržišča;
- osebne preference/kontakti z lastniki firm;
- davčne obremenitve;
- stroški kapitala;
- lastništvo zemljišč;
- dostopnost do rizičnega kapitala.

Sporočilnost in pomen gornjih lokacijskih dejavnikov so pogosto seveda lahko tudi deklarativne narave saj, ima **vsaka** proizvodna dejavnost zaradi narave proizvodnje in značilnosti pokrajinsko-ekoloških pogojev praviloma **svojstvene zahteve glede lokacijskih dejavnikov**. Poleg tega gre še za različen pomen, glede na značaj same gospodarske dejavnosti (industrija, služnostne dejavnosti ...) in še glede na lastniško-pravne posledice (ali gre za novogradnjo ali le širitev obstoječih dejavnosti ipd.). Povezani so tudi s tipom območja: ali gre za urbano regijo, regionalno središče ali podeželska območja, itd. Problematična je zlasti delitev med pomenom in kvaliteto lokacijskih dejavnikov. Za ugotavljanje lokacijskih faktorjev gospodarskih dejavnosti, ki so namenjeni zgolj lokalni ravni navadno veljajo drugačna merila, ker zahtevajo drugačne lokacijske – prostorske potrebe, kot tiste, ki so vpete v mednarodno delitev dela. Na izbor kriterijev poleg direktnih prostorsko relevantnih faktorjev, (ki imajo tudi relativen značaj) vplivajo v večji meri še drugi produkcijski faktorji kot npr. izobrazbena raven in kvaliteta delovne sile ... tehnološki transfer (izmenjava informacij), odprtost in zaupanje, podjetniško svetovanje, mobilnost delovne sile, regionalna identiteta, opremljenost s

kulturnimi institucijami (sponzorstvo), visoki potenciali za rekreacijo in prosti čas, različne socialne aktivnosti, visoka stopnja neonesnaženosti okolja, visoko postavljeni standardi kvalitete življenja, kultura upravljanja. Skratka ustrezno socialno in kulturno okolje kot sinonim za ustvarjalno okolje.

V sodobnosti so lokacijski faktorji zelo variabilni. Na interregionalni (globalni) ravni je vrstni red prioritet lokacijskih dejavnikov drugačen od tistih, namenjenih lokalni ravni. Zato je naloga prostorskega planiranja tudi, da pri odločitvah sodeluje s podrobnimi vsebinskimi opazovanji (raziskovanjem, monitoringom), kjer imajo običajno pomembnejšo – odločujočo vlogo dejavniki strukturne narave, torej tisti, ki na prvi pogled nimajo direktne povezave s prostorskim planiranjem. Ko gre za umestitev dejavnosti interregionalnega pomena lokacijskih dejavnikov cena zemljišča ne igra odločilne vloge (npr. le srednje pomembno vlogo). Na lokalni in/ali intraregionalni ravni pa ima cena zemljišča običajno prednost npr. pred dostopnostjo. Podobno je tudi pri infrastrukturni dostopnosti, komunalni opremljenosti in kvaliteti javnega prometa.

Pač pa je hitrost pridobitve ustreznih dovoljenj (poleg prostorsko-urbanističnih tudi drugih) zelo pomemben lokacijski faktor pri odločitvi za investicijski poseg. To ni presenetljivo, kajti hitrost odločitve bodisi za novogradnje ali preureditve obstoječih prostorov, dozidave ali sanacije so pomembna prednost vsakršnih gospodarskih aktivnosti.

Pomen lokacijskih pogojev se spreminja od dejavnosti do dejavnosti, celo od podjetja do podjetja znotraj iste dejavnosti. S tem mora prostorsko planiranje računati, še posebej v slovenskih razmerah, ki je v številnih ozirih (socialno-geografska raznolikost, lastniško-pravni odnosi, pokrajinska pestrost, ekološka občutljivost ...) izjemno raznolika.

Množica pomembnih lokacijskih faktorjev je izven "pristojnosti" prostorskega planiranja, ki je zatorej le eden izmed akterjev in običajno postavlja (določa) gospodarstvu le okvirne pogoje za njegov razvoj. Pri alokaciji gospodarskih dejavnosti imajo nacionalne in internacionalne prometne povezave (vertikalne in horizontalne) pomembnejšo vlogo kot cena in dostopnost (dosegljivost) proizvodnih površin. Res pa je, da so prav ustrezna zemljišča (primerne površine) za proizvodne dejavnosti pogosto predmet najhujših konfliktov med prostorskim planiranjem in gospodarstvom.

Razmerja med prostorskim in gospodarskim planiranjem

Kakšne zahteve postavlja gospodarstvo pred prostorsko planiranje? Gospodarski razvoj bistveno vpliva na postopke in oblikovanje instrumentov v prostorskem planiranju. Za prostorsko planiranje je še vedno osrednje vprašanje, kako zagotoviti ustrezno (dolgoročno) porabo površin, ki bo v sozvočju s cilji in poglobitnimi cilji in usmeritvami družbenega razvoja, kjer gospodarski, socialni razvojni dejavniki – partnerji kot tudi težnje po uravnoteženem prostorskem razvoju

nastopajo kot enakovredni partnerji. Pri tem je tudi pomembna ugotovitev, da sam gospodarski razvoj doživlja pomembne spremembe in je ob dinamičnih spremembah napovedovanje za daljše časovno obdobje običajno zelo tvegano. Poglavitni cilji prostorskega razvoja pa so dolgoročne narave in zato mnogo bolj "statični". Težnje zadnjih (ca. deset) let kažejo, da so številne gospodarske branže pod težo prenizke ustvarjene vrednosti propadle in, da je pričakovano povečanje dodane vrednosti povezano s povečano produktivnostjo zaposlenih – pri čemer število delovnih mest (po velikem zmanjšanju števila delovnih mest v začetku devetdesetih let) v zadnjih petih letih **stagnira**.

Slovensko gospodarstvo se bo vedno hitreje prilagajalo okvirnim pogojem, ki jih ponuja svetovna (evropska) ekonomija. Strukturna prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija imajo tudi prostorske učinke, ki se odražajo v tem, da se poraba prostora za proizvodne dejavnosti (relativno) zmanjšuje ali da le-te ostajajo na sedanji ravni. Poraba površin se povečuje v prvi vrsti v osrednjih, gospodarsko močnih in prometno- (infrastrukturno)-tehnično zaključenih in zaočroženih območjih. Znotraj območij koncentracije prebivalstva se namreč že sedaj zelo jasno nakazujejo naslednje podskupine območij:

- območja v zaledju mest s težiščem po hkratni (mešani) porabi stanovanjskih – naselitvenih in služnostno-proizvodno-poslovnih površin, kar z drugimi besedami pomeni povečevanje "obremenitev" pokrajine;
- območja v zaledju mest s izrazito izraženimi zahtevami po rekreacijskih površinah;

Zaradi prevladujočih trendov grozi zgostitvenim območjem:

- "nerazčlenjeno" zgoščevanje – pozidovanje obmestnih naselij, celo pri stagnaciji števila prebivalcev;
- nadaljevanje teženj po propadanju mestnih središč, predvsem gosto pozidanih četrti iz konca prejšnjega stoletja ("industrijska" faza razvoja mest);
- izgubljanje pomena mestnih središč, ob hkratnem razrastu "nakupovalnih centrov" na obrobju mest oz. v zgostitvenih območjih;
- "kolebajoč" (intervalen) individualni promet z visokimi obremenitvami in hkratnimi zahtevami javnosti po oblikovanju javnega prometa, ki pa je "neuresničljiv" v krajšem časovnem obdobju;
- naracionalno trošenje javnih sredstev za neekonomično porabo infrastrukture.

Pretežni del novoustanovljenih podjetij se oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek fleksibilnih proizvodenj. Zato je še nadalje pričakovati povečano porabo površin v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ "sporov" – konfliktnih situacij – med prostorskim planiranjem in gospodarstvom, kajti prostorsko planiranje se zavzema za varčno in smotrno porabo površin, ki je posebej "na udaru" ravno v ekološko zelo sen-

zibilnih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo istočasno potrebno zaustaviti tudi disperzno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati "rezervne" površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas opozarjajo tudi na povečan obseg konfliktov pri samem zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje nas še učijo, da bo prihajalo tudi do sporov med posameznimi obrati že znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati, ki se v (pretežno) degradiranem okolju ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine izven naselij v zelenju – odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih je za daljše časovno obdobje vedno težje predvidevati (ocenjevati) gospodarski razvoj in njihove vplive na rabo prostora.

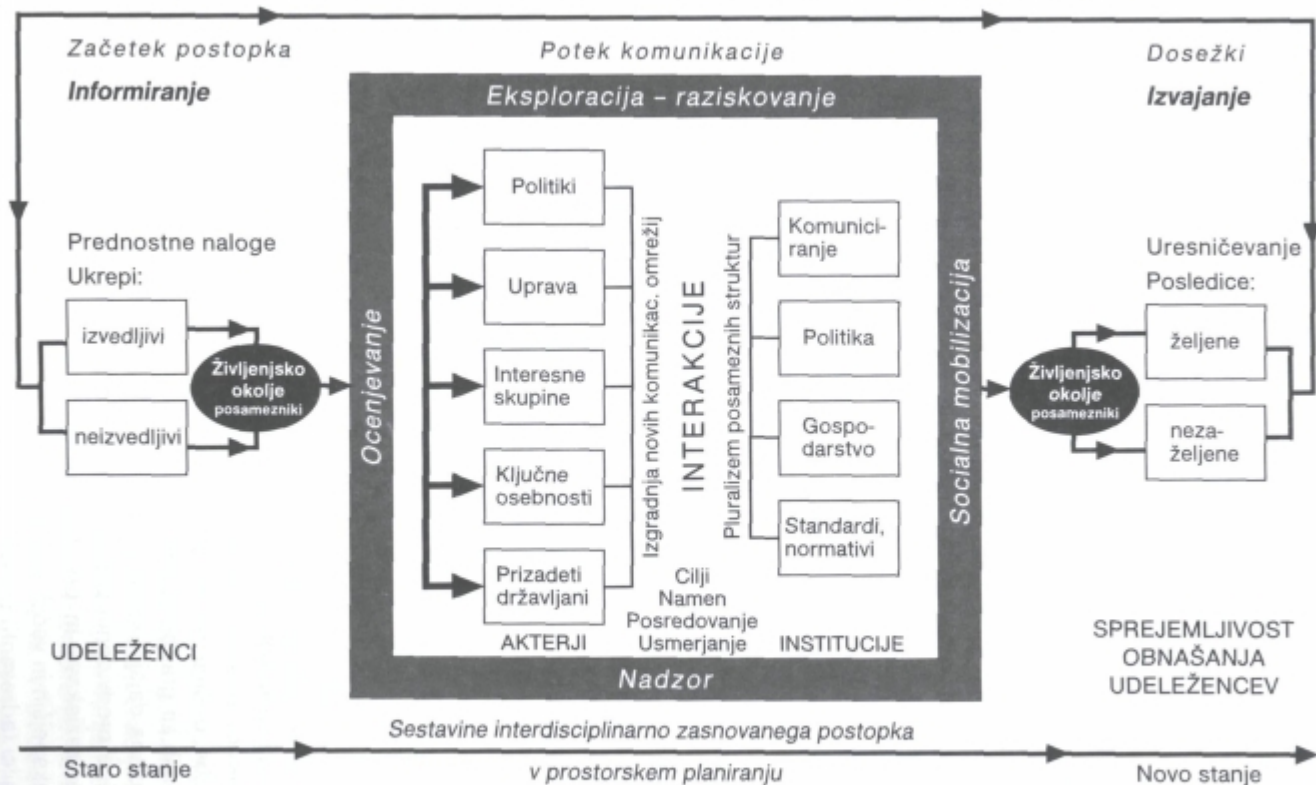
Možne poti in predlogi za preseganje konfliktov med prostorskim planiranjem in gospodarstvom

Prostorski razvoj Slovenije je prvenstveno soodvisen od družbenega, socialnega gospodarskega in tehnološkega razvoja – in vse večjega spoznanja o pomanjkanju ekološko vrednih zemljišč. Zato ima prostorsko planiranje predvsem korektivno funkcijo. Ta funkcija se običajno implementira (konkretizira) skozi posege v tekočem procesu, problemsko vrednotenje strukturnih sprememb v pokrajini, koordinaciji (uskklajevanju) različnih interesov med različnimi akterji. Za uresničitev tako zastavljene naloge se mora prostorski planer v okvirih lastnega "manevskega prostora" vprašati o možnih učinkih in posledicah ter predvideti možne poteke dogajanj. Prostorsko planiranje se tako osredotoča na reševanje ključnih problemov in aktivno sodeluje pri oblikovanju instrumentov (npr. zemljiška, davčna politika ...).

Smernice za delovanje prostorskih planerjev zajemajo raznolika strokovno-politična področja. Pomembno pa je, da si te smernice niso med seboj v nasprotju in da morajo pravzaprav izpolnjevati dvojno funkcijo: **Dolgoročno** gledano so smernice izraz skupnih stremeljenj in konsenza med vsemi udeleženci. Skupno delo je nato osredotočeno v povezovanje pomena dolgoročno sprejemljivih ciljev za državo, regijo, občino. **Kratkoročno** pa so smernice naravnane v presojo novih, v prvem obdobju še neznanih projektov in pripravo ukrepov s katerimi je zagotovljena skladnost z dolgoročnimi cilji. Na ta način je olajšan dialog z gospodarstvom, ki običajno zahteva hitre odločitve pri nastajanju novih projektov.

Oblikovanje smernic za delo prostorskih planerjev je običajno pomembnejše za lokalno raven (mesta, mestni predeli, območja tovarn), kjer prihaja do dialoga med planerji in gospodarstveniki relativno zgodaj in je z vidika zmogljivosti prostora zelo transparentno. Priprava smernic je še posebej utemeljena v območjih, kjer prihaja do reurbanizacije. Običajno obsegajo tehnične vidike (smotrnost), gospodarske zmogljivosti, pravno dopustnost in gospodarsko-politične želje.

INTERAKTIVNO KOMUNICIRANJE V PROSTORSKEM PLANIRANJU



Kot je bilo že večkrat omenjeno, nima prostorsko planiranje pri gospodarskem razvoju posebej pomembne vloge, lahko pa njegov razvoj blokira in/ali mu povzroča večje stroške, saj je miselnost prostorskega planiranja (zasledovanje dolgoročnih ciljev) mnogokrat gospodarstvu ("kratkoročna" optika) tuja. Zato pa je lahko toliko bolj zaznavna njegova:

1. koordinativna/korektivna vloga/funkcija pri odpravljanju konfliktov;
2. aktivna vloga pri oblikovanju smernic in primernih (ustreznih) instrumentov pri tehtanju različnih interesov in tehtanju stroškov, in
3. indirektna funkcija pri usmerjanju sanacij (prenov) gospodarskih objektov.

Poglavitna naloga prostorskega planiranja je vplivanje na razvoj s pomočjo uravnavanj prostorskih struktur na podlagi predhodno določenih in dogovorjenih načel (pravil) ter na podlagi določenih (dogovorjenih) ciljev. Za izpolnjevanje ciljev pa je potrebno izoblikovati instrumente za uresničitev nalog prostorske in še regionalne politike. Prostorsko planiranje pozna nekaj skupin instrumentov. **Prvo skupino** označujejo prostorsko organizacijski instrumenti z upravnim značajem, **drugo skupino** sestavljajo planersko-usklajevalni instrumenti in **tretji** določajo obveznost spremljanja in načine poročanja.

Pri vseh (načrtovanim in nenačrtovanim) posegih pa morajo biti instrumenti prilagojeni vnaprej postavljenim ciljem, in to tako, da nezaželene posege preprečujejo, zaželene pa pospešujejo. Oblike instrumentov so običajno naravnane tako, da nosilec posegov ("akterjem zahtevkov") predhodno svetujejo, jih informirajo in seznanjajo z vplivi in posledicami načrtovanih prostorskih sprememb. Če so planirani posegi v skladu s planskimi cilji, jih tudi z ukrepi navidez "ne prostorske" narave spodbujajo. V nasprotnem primeru pa jih omejujejo tudi z ukrepi fiskalne, zemljiške in/ali drugih politik. Instrumentarij prostorskega planiranja naj prepričevalno zagovarja koncepte, ki bodo ustvarjali in zagovarjali skladen prostorski razvoj. Za izvedljivost planskih ciljev je potrebno tim. nosilec planiranja (oz. "planskim adresantom") pomagati in hkrati pokazati veliko mero prilagodljivosti ter posebej pri nepredvidljivih okoliščinah tudi spreminjati okvirne pogoje. Planerji morajo pri načrtovanju in tudi pri izvajanju oceniti vplive možnih posledic, kakor tudi vplivati, da se prostorski plan izvaja. Zato je potrebno usklajevanje na nižjih, občinskih, kot tudi sektorskih ravneh. Prostorsko planiranje ima še vrsto instrumentov, s katerimi vpliva na nosilce (adresante) planskega procesa (sektorske službe, občine, privatna združenja ...). Razporedimo jih v: **dajanje mnenj**: pri dovoljenjih za gradbene posege, ki jih na podlagi sprejetih kriterijev iz prostorskega plana dajejo nosilci javnih funkcij; **svetovanje**: z opozarjanjem na možne posledice predvidenih posegov, ki veljajo tudi kot podlaga za prostorske odločitve ter **raziskave in presoje**: vplivov na skladnost prostorskega razvoja, pri kompleksnejših in večjih posegih;

Nosilci (adresanti) prostorskega razvoja so na eni strani institucije, ki skrbijo

za učinkovito (prostorsko) povezanost pokrajine ter tudi skrbijo, da se njegovi ukrepi tudi izvajajo. To so torej v prvi vrsti občine, upravne enote ter splošna in specialna strokovna združenja, ki so zadolžena za prostorski razvoj. Prostorski plan služi namreč kot orientacija vsem družbenim skupinam, investitorjem in državljanom pri njihovih prizadevanjih za uravnotežen (enakomeren) prostorski in naselbinski razvoj. Odločitve zapisane v prostorskem planu so sicer brez direktnih pravnih posledic na lastninska ali druga razmerja, čeprav določajo bodoča razmerja namenske rabe prostora. Njegova učinkovitost je odvisna od daljnosežnosti odločitev, ki so izpopolnjeni (skladni) tudi ob pomoči kvalitetnih, predvsem pravnih navezav na prostorski plan. Zato je pomemben tudi čim širši spekter udeležencev planiranja (adresantov), čigar konsenzualno soglasje zagotavlja uresničitev plana. Udejanjanju prostorskega plana služijo tudi prilagoditvene zapovedi (npr: zakoni o izvedbenem urbanističnem načrtovanju na komunalni (lokalni) ravni), spoštovanje z zakonom določenih (npr: naravnih in kulturnih) vrednot (na državni in lokalni ravni) in še številni sektorski zakoni in odredbe.

V proces prostorskega planiranja so vključeni številni udeleženci: zastopniki različnih javnih uprav, pooblaščen strokovnjaki, lastniki zemljišč, državni in privatni investitorji, politiki, državljani ..., vsak izmed njih s svojimi interesi. Sporočanje ima v različnih fazah planerskega procesa tudi različno funkcijo:

- **Informiranje** je prednostna naloga vseh komunikacijskih oblik v prostorskem planiranju;
- **Participacija** je pomembna predvsem za udeležence oz. prizadete v planerskem procesu;
- **Koordinacija** označuje določitev programov, ukrepov itd. med seboj soodvisnih akterjev pri vnaprej določenih posegih v prostor;
- **Kooperacija** pomeni sodelovanje udeležencev.

Ker ima torej komuniciranje pomembno posredovalno vlogo, je zato lahko tudi sinonim in skupni pojem za različne aktivnosti v planerskem procesu, še posebej na lokalni in prostorski ravni. V teoretski koncepciji komuniciranja v regionalnem prostorskem planiranju sodelujejo z vidika socialne geografije vsaj trije dejavniki: prostorska stvarnost (strukture), strokovno-raziskovalna in politična sfera (institucije) in posamezniki (akterji). Oblika implementacije znanstveno-raziskovalnih konceptov je vzročno povezana s stopnjo komunikacije.

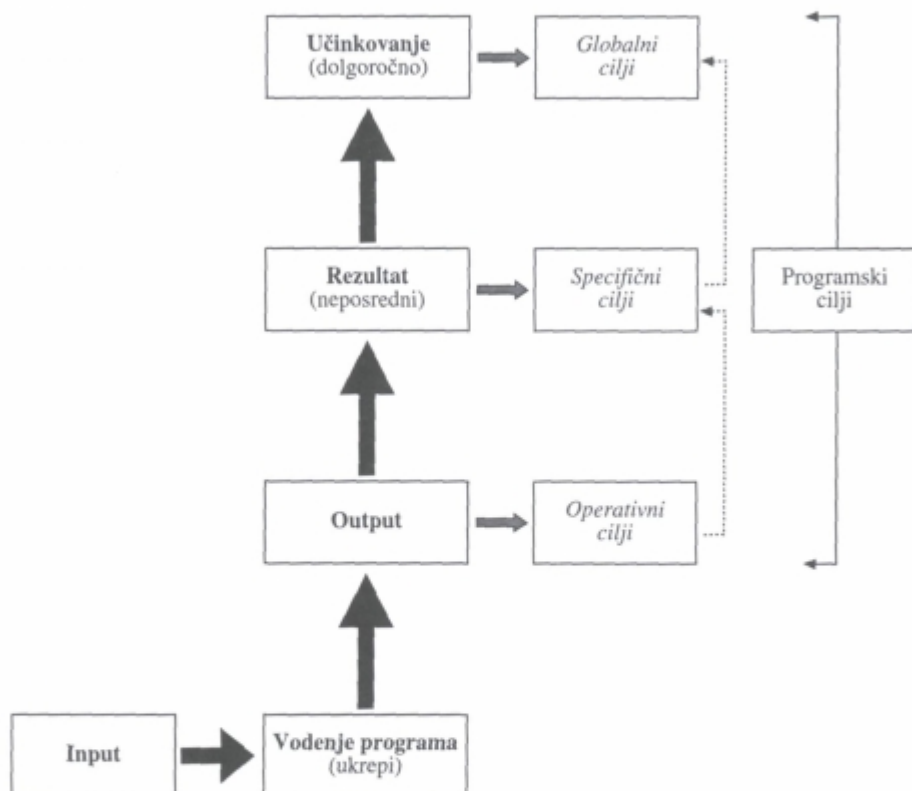
Pri komuniciranju v planiranju izhajamo iz predpostavke, da delo planerja ne bo le samemu sebi namen, da tudi ni temelj centralističnega – političnega ukrepanja, temveč da mora hkrati rasti in živeti s pokrajino in ljudmi. Zato je njegovo delo nujno tudi interaktivno. V raziskovalnem procesu komuniciranja morajo biti izpolnjeni najmanj trije pogoji: Uvodna faza – začetek komuniciranja mora sloneti na subjektivni percepciji problema lokalnega prebivalstva. V izhodiščih prostorskega plana mora biti jasno izražena volja lokalnega prebivalstva in želja pri-

pravljalcev plana po integraciji realnega življenjskega okolja ter vključitvi videnja prizadetega prebivalstva oziroma posameznikov pri reševanju problemov in izvedbi predlaganih ukrepov. Postopek implementacije naj bo strokovno voden in nadziran. Vključevati mora elemente "usmerjenega upravljanja" (Controlling Management), ki skrbi za pretok informacij med akterji, vzpostavljenimi omrežji komunikacij in načrtovalci ter tej strukturi prilagojenih pripadajočih institucij. Nastati mora živa socialno-prostorska dialektika (sozialraumliche Dialektik) (Schaffer, 1997), ki naj daje moč vsej interakcijski dejavnosti v komuniciranju.

Strokovnjakom s področja prostorskega planiranja so v ospredju planerske vsebine, komuniciranje jim predstavlja le vmesno stopnjo do uresničitve programov. Takšno razumevanje se postopno spreminja, kajti prizadevanja planerjev so pogosto odločujoče odvisna od odločitev politikov, le-ti pa od "pritiska" javnosti. Iz tega sledi, da strokovnost planerskih vsebin nima vedno prednosti. Oboje je med seboj vzročno povezano: "pretehtanim" predlogom običajno sledi "razumevajoče" odločitve. Pravšnja mera "strokovne" in "postopkovne" kreativnosti sproži v javnosti mobilizacijo osebnih in javnih potencialov (Ganser, Siebel, Sieverts, 1993). Tako si stojita nasproti: strokovno neoporečna dognanja z nakazovanjem rešitev in posredovanje teh rešitev. Eno brez drugega je neučinkovito, ali drugače povedano: komunikacija v planiranju ni vse, toda brez komuniciranja z javnostjo ni uspešnega prostorskega planiranja.

Bistveni del gospodarskih razvojnih programov (npr. tudi iz strukturnih skladov)) je v postavitvi ciljev in sama investicija. Obstaja logično razmerje med razporeditvijo odločitev in cilji. To razmerje je lahko predstavljeno od zgoraj navzdol ali pa obratno. V praksi programiranje vsebuje izbiro med dvema vidikoma:

- **od zgoraj navzdol:** vsa podpora je programirana v specifičnem kontekstu, ki je soroden določevanju globalnih ciljev. Kasneje to omogoča strategijo za pomoč konkretnemu okolju in na ta način pospešuje razvoj pri določenemu številu specifičnih ciljev, ki se medsebojno ujemajo. Vsak specifični cilj mora biti merljiv, kar omogoča spremljanje operacijskih ciljev;
- **od spodaj navzgor:** drugi vidik nazorno prikazuje spodnji grafikon: Vložki (inputi) preko programskega (planskega) delovanja ustvarjajo prostorske učinke (outpute), rezultate in vplive/posledice. Učinke lahko razumemo kot operativne cilje, rezultate pa kot specifične cilje z globalnimi vplivi. Vse skupaj pa tvori kompleksno celoto, usklajeno s programskimi (planskimi) cilji. Učinki so dejansko dobrine in servisne storitve, rezultati takojšnji, učinki pa imajo dolgotrajnejše delovanje. Operacijski cilji se izražajo preko učinkov (npr. skrb za šolanje, izvedbo tečajev ..., ki bi dolgoročno odpravili visoko stopnjo brezposelnosti). Specifični cilji se izražajo preko rezultatov (npr. izboljševanje razmer na področju brezposelnosti tekom izvajanja tečajev in šolanja). Globalno cilji se izražajo preko vplivov (npr. zmanjševanje stopnje brezposelnosti, gledano dolgoročno).

Intervencijska logika razvojnih programov*Intervencijska logika razvojnih programov*

Spoznanje, da so pglavitni instrumenti prostorskega planiranja vgrajeni v vrsto "spremljevalnih" (spodbujevalnih ali omejevalnih) predpisov navidez "ne-prostorske" narave, nas navaja na misel, da je pglavitna naloga planiranja pravzaprav v samem planskem procesu. Pri tem pa ima najpomembnejšo vlogo koordinacija med raznovrstnimi sektorskimi predpisi, ki so zaradi značaja planiranja pod budnim očesom javnosti. Pri implementaciji (izvedbi) je zato pomembna vsebina sektorskih predpisov, ki naj zaradi izpolnjevanja ciljev dopuščajo tudi možnost usklajevanja za doseg minimalnega soglasja, ki ga je potrebno doseči pri oblikovanju in izvedbi tako sektorskih, kot tudi skupnih nalog. Tipična področja usklajevanja prostorsko relevantnih elementov so:

Področje ²	Elementi prostorskega planiranja
Prostorsko načrtovanje	<ul style="list-style-type: none"> • usklajevanje namenske rabe zemljišč; • skupne analize socialno-ekonomskih značilnosti urbanih omrežij in podeželskih naselij; • kreiranje dinamičnih prostorskih procesov, zlasti v razvoju infrastrukture.
Varstvo okolja	<ul style="list-style-type: none"> • skupne raziskave polucije in deponij odpadkov; • skupni programi ohranjanja naravnega okolja; • skupni programi iz sfere biološke raznovrstnosti; • varovanje živalskih in rastlinskih vrst; • oblikovanje skupne banke podatkov; • ekološko izobraževanje; • varovanje naravne in kulturne pokrajine.
Kmetijstvo	<ul style="list-style-type: none"> • raba tal; • nadzor nad porabo kemičnih sredstev ...
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • tranzitni promet in promet lokalnega prebivalstva; • proučevanje in razreševanje prometnih zgoštev; • varnost v prometu.
Komunikacije	<ul style="list-style-type: none"> • telefonski sistemi in omrežja; • omrežje poštne ustanov; • globalna telekomunikacijska omrežja.
Gospodarstvo in industrija	<ul style="list-style-type: none"> • sektorske študije klasičnih in propulzivnih gospodarskih dejavnosti; • skupne informacije in upravljanje statistike; • spremljanje finančnih tokov in bančnega delovanja; • regionalno-ekonomske diagnoze in prognoze; • pravne podlage gospodarskega delovanja; • programiranje energetske infrastrukture; • poslovno, investicijsko in informativno sodelovanje; • sodelovanje na področju inovacij.
Zaposlovanje	<ul style="list-style-type: none"> • kontinuiteta in komplementarnost strokovnega izobraževanja; • skupni registri in analize za(brez)poselnosti.
Tehnologija	<ul style="list-style-type: none"> • zmanjšati gospodarsko neskladnost s pomočjo naložb v razvoj novih tehnologij; • tehnološki transferji.
Turizem	<ul style="list-style-type: none"> • komparativna izraba skupnih turističnih resursov; • usklajevanje in programiranje turistične infrastrukture; • koordiniranje politike izrabe prostega časa.
Šolstvo	<ul style="list-style-type: none"> • skupno omrežje osnovnošolskih in srednješolskih ustanov; • omrežje visokošolskih ustanov; • komplementarnost izobraževanja.
Zdravstvo in socialno varstvo	<ul style="list-style-type: none"> • skupno omrežje zdravstvenih servisov; • informiranje o strukturi in lokacijah medicinske infrastrukture; • skupna kontrola bolezni npr. mamila; • skupni načrt obrambe pred nesrečami.

² Pojavljajo se tudi dileme: ali planiranje v ožjem pomenu: npr. raba tal ali v kontekstu širšega razumevanja: celoten kompleks učinkov človekovega delovanja na prostor.

Izhodišča za oblikovanje vsebin regionalnega prostorskega planiranja kot prispevek k Ustvarjanju simbioze med prostorskim planiranjem in gospodarskim razvojem

Prostorsko planiranje v Sloveniji in Evropi spremljajo v zadnjem desetletju velike spremembe tako na konceptualni kot tudi na strateški ravni (glej npr. "Evropa 2000+", "E.S.D.P.", ipd). Čeprav Slovenija še ni članica EU, so temeljna izhodišča prostorskega urejanja primerljiva z evropskim konceptom prostorskega razvoja. Tudi slovenska prostorska politika kot temeljne principe zagovarja trajnostni razvoj, nacionalno kohezijo in uravnoteženo tekmovalnost. Ujemajo se tudi stremljenja za vzpostavitev policentrično zasnovanega omrežja mest in vzpostavljanje novih razmerij med mesti in podeželjem. Sodobna načela prostorske politike temelje na treh pglavitnih ciljih: ekonomski in socialni kohezivnosti, uravnoteženem razvoju in uravnoteženi konkurenčnosti na celotnem državnem območju. Posebna pozornost velja medsebojnim odnosom med temi cilji. Noben od operativnih ciljev ne more prevladovati nad drugima dvema. Samo "razvoj" lahko pomeni prevlado ekonomskih zakonitosti, zgolj "uravnoteženost" lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in izgubo moči močnih (razvitih) centrov, zgolj "zaščita" pa ima v sebi nevarnost stagnacije. Načela sonaravnega razvoja pri ravnanju s površinami so usmerjena na: ravnanje s površinami bo temeljilo na zadovoljevanju prostorskih potreb za bivanje, delo in rekreacijo prebivalstva (ekonomsko-socialna dimenzija planiranja) in na varstvu oz. zagotavljanju naravnih virov (ekološka dimenzija).

Ekonomska dimenzija planiranja se zavzema za gospodarsko in funkcijsko raznolikost območij kar pomeni zagotavljanje ustreznih (nad)regionalnih prometnih povezav, izgradnjo potrebne tehnične in gospodarske infrastrukture ter zagotavljanje atraktivnih proizvodnih površin. Socialna dimenzija se zavzema za ohranjanje socialnega miru kar pomeni zagotavljanje ustreznih bivanjskih površin za vse plasti prebivalstva, zagotavljanje temeljne oskrbe in preskrbe z blagom in s služnostnimi dejavnostmi ter zagotavljanje ponudbe z izobraževalno, socialno, kulturno in tehnično infrastrukturo. Ekološka dimenzija pa se v nasprotju z gornjima dvema dimenzijama zavzema za ohranitev naravnih virov kar pomeni minimalizacijo pritiskov na nove spremembe namembnosti površin (kvantitativno varstvo prostih površin), ohranjanje strnjenih zelenih površin (strukturno varstvo prostih površin), minimalizacijo porabe energije in emisij, ki nastajajo zaradi prometa in zmanjševanje izmenjevalnih procesov blaga. (Hilligardt, 1998).

Slovenija se je tudi na svetovnih konferencah v Riu (1992), Kairu (1995) in Carigradu (1996) obvezala, da bo gospodarski, prebivalstveni in naselbinski razvoj odgovorno snovala v okvirih nosilnih sposobnosti okolja. Skrb za uravnovešen prostorski in za sonaraven gospodarski razvoj sta torej pomembni strateški opredelitvi države, skladen regionalni razvoj z ohranjanjem pglavitnih značilnosti poselitvenega in pokrajinskega vzorca ter ustvarjanje približno enakih pogojev

za življenje v vseh slovenskih pokrajinah pa eden glavnih strateških ciljev razvoja. Med različnimi izhodišči, ki utemeljujejo paradigmo endogenega regionalnega razvoja, so vsaj trije: najprej gre za vsebinsko naravnost k proučitvi regionalnih virov. Drug pomemben element regionalne politike izhaja iz prostorske selektivnosti učinkov urbanega razvoja in hierarhije omrežja naselij. Tretji razlog pa je povezan s pojmom skladnega in policentrično zasnovanega regionalnega razvoja. Poleg tega gre še za odločujoče spremembe v svetovnih ekonomskih dogajanjih, ki so učinkovitost tradicionalnih instrumentarijev regionalne politike močno zmanjšale. Vpliv mednarodnih strukturnih sprememb in regionalne krize na konjunkturo nacionalnih gospodarstev so postale tolikšne, da se je vpliv tradicionalnih ukrepov regionalne politike zmanjšal predvsem zato, ker inovativno in v informacijsko družbo usmerjeno gospodarstvo zahteva mobilizacijo v kapitalsko mnogo bolj naravnane strategije. Ta sredstva pa se običajno kanalizirajo v območjih z dinamičnim razvojem. Zato modeli regionalnih sistemov uravnoteženega razvoja temeljijo na proučitvi naslednjih sklopov:

- a) **Naravni viri:** proučevanje fizično geografske dinamike in naravno geografske in pokrajinske pestrosti ter interakcij med posameznimi elementi naravnega okolja, geografski informacijski sistemi (monitoring, evalvacija okolja s pomočjo opazovalnih sistemov). Vzroki in posledice onesnaževanja. Socialnoekonomski in ekološki procesi obremenitev v (A) dolinskem, (B) hribovitem in (C) kraškem svetu. Pomen za življenje, gospodarstvo, vrednotenje odnosov *človek – družba: okolje – pokrajina* (interakcije človek – naravno okolje), posledice različnih gospodarskih in družbenih razvojnih modelov na rabo tal, v urbaniziranem in podeželskem okolju, (vzorčno scenarijsko sonaravno raziskovanje) ...
- b) **Interakcije med gospodarskimi integracijami in regionalnim razvojem:** raziskave socialno geografskih faktorjev, proučevanje sistema vrednot v povezavi s konflikti v rabi tal (identifikacija "problemskih polj"), oblikovanje "dinamične teorije" regionalnih učinkov v različnih pokrajinskih enotah (*densité relationelle*), primerjalne študije o industrializaciji in urbanizaciji, raziskave o razvoju urbanih sistemov, součinkovanje med urbani centri in periferijo (problematika zgostitvenih urbaniziranih in podeželskih območij), socialne spremembe življenjskih pogojev (kvaliteta življenja in indikatorji urbanega življenja) in součinkovanje urbanizacijskih procesov, trga delovne sile in mobilnosti prebivalstva, razvoj poselitvenih in komunikacijskih sistemov kot faktorjev regionalnega razvoja (inovacijska difuzija), posledice internacionalizacije gospodarstva (prostorske posledice gospodarskega tekmovanja mest) in naraščajoča mobilnost kapitala na prostorske in prebivalstvene strukture in regionalno dinamiko (modernizacija, specializacija, deindustrializacija, reindustrializacija, terciarizacija ...).
- c) **Multifunkcionalnost prostora:** raziskovanje možnih koncepcij o zagotavljanju ekološke funkcije pokrajine, zagotavljanje stabilnosti v proizvodnji, pretok

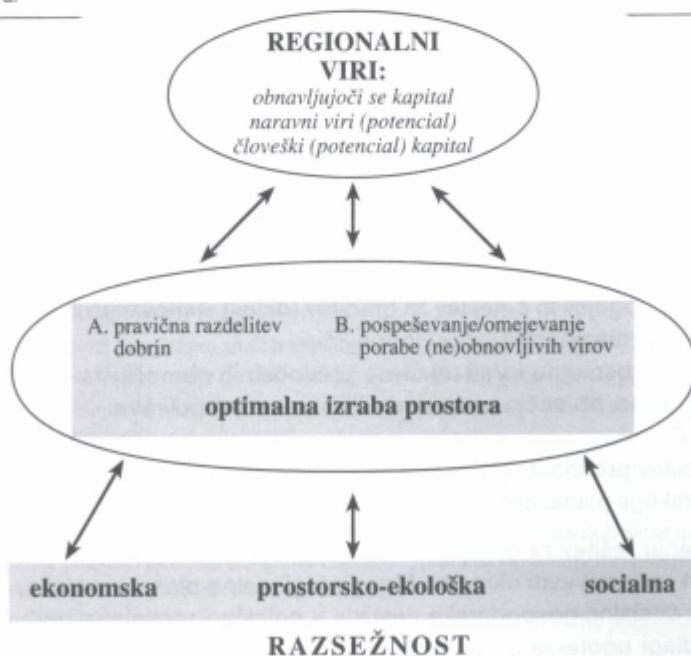
surovin, kvantificiranje interakcij med rabo in stanjem naravnih virov, oblikovanje vrednosti naravnih virov in pokrajine za potencialne uporabnike, gospodarsko geografske kvantifikacije, določitev mejnih vrednosti, spremembe v rabi pokrajine, vrednotenje pokrajinskega elementov in njihove vloge v specifičnih pokrajinskih tipih.

- d) **Sonaravni – uravnotežen – prostorski (regionalni) razvoj:** model(i) "nove prostorske organizacije" pokrajine, ki bo temeljil na sožitju: *načina življenja: gospodarsko-geografskih pogojev: okolja*. Prilagoditev naravoslovnih znanstvenih dognanj na družboslovna področja ("rizične" analize, določitev stopenj nevarnosti, sprejemljivosti pri prebivalstvu, projekcije, ukrepi), "čiščenje" razlik med "ekonomijo" in "ekologijo", identiteta regij, image, regionalni potenciali, regionalna(e) politika(e), itd.

Metodološka izhodišča pri planiranju na regionalni ravni

Temeljna načela:

- **Sonaravnost:** Endogeni razvoj, varstvo narave, regionalni viri, varstvo okolja;
- **Poselitev:** Omrežje urbanih središč, mestne aglomeracije, podeželje, stanovanjsko gospodarstvo, razvojne osi, infrastrukturno omrežje;
- **Skladnost regionalnega razvoja:** Gospodarski razvoj, družbena in gospodarska makroinfrastruktura.



Opredelevitev, poznavanje in pomen regionalnih virov kot razvojnih potencialov z okoljsko (omejitveno) možnostjo rabe (neobnovljivih in/ali obnovljivih naravnih virov, kvalitete okolja, prebivalstvenih potencialov, pa še socialno-ekonomskih, infrastrukturnih ...) so ključno vsebinsko izhodišče za nadaljnja razglabljanja o vsebini regionalnega prostorskega planiranja. Od njihove opredelitve je odvisna optimalna izraba prostora, ki temelji na pravični porazdelitvi dobrin in podpiranju ali omejevanju porabe (ne)obnovljivih regionalnih virov. Oblikovanje kriterijev in težavnost pretvorbe nastajajočega koncepta regionalnega prostorskega planiranja v uporabne postopke ter upravljalne strategije, zahtevajo celovito zasnovano metodološko in vsebinsko opredelitev problematike, kar z drugimi besedami pomeni konkretizacijo vsebin na ekonomskem, prostorsko-ekološkem, socialno-demografskem ter kulturnem in političnem področju. Ob tem se postavlja zlasti vprašanje (ne)univerzalnosti posameznih socialno-ekonomskih razvojnih kazalcev in kazalcev pomena ter rabe posameznih regionalnih virov, zlasti z vidika primerjav geografsko in razvojno zelo različnih območij.

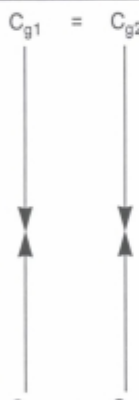
Pri nadaljnjem premotranju o vsebini regionalnega prostorskega planiranja je nastopi ključno vprašanje "sporočilne izpovedi" večine sektorskih predpisov in planov, ki jih potrebno upoštevati (uporabiti) pri regionalnem planiranju: V ta namen je potrebno pripraviti ocene "uskladljivosti" sektorskih dokumentov in tudi za tovrstne primere opredeliti instrumente, kako doseči temeljni konsenz. Med njimi so pomembni instrumenti in vsebine, s katerimi bomo uravnavali prostorski razvoj države ali pokrajin. To so predvsem:

- opredelitev funkcij območij v pokrajini kot so npr. omrežje naselij, težišča gospodarskega razvoja npr. za proizvodnjo, stanovanja in rekreacijo ...;
- opredelitev razvojnih območij (osi) oz. centralnih krajev in območij namenjenih bivalnim funkcijam, povezanih z napovedmi (variantne projekcije) razvoja prebivalstva;
- določitev prednostnih območij/lokacij za dejavnosti skupnega pomena kot npr: elektrarne, deponije (posebnih) odpadkov, prometna in telekomunikacijska infrastruktura, privatni projekti prostorskega pomena ...;
- določitev pogojev in omejitev za graditev (delov) stanovanjskih naselij, določitev funkcij zelenih (rekreacijskih) površin ...;
- določitev (absolutno in/ali relativno prednostnih območij) za kmetijsko in gozdarsko rabo, območja naravne dediščine, vodne površine, ... kot nezazidljivih površin;
- opredelitev prednostnih nalog za (srednjeročno) uresničitev kvalitativnih ciljev prostorskega plana, npr: določena območja sanacij, izhajajoča iz varstva okolja.

Pri iskanju rešitev za gornje dileme in vprašanja se postavlja vprašanje učinkovitosti in racionalnosti ukrepov. Mnoge regionalno planske raziskave običajno izhajajo iz socialno-gospodarske sestave v politično-administrativnih enotah ter na tej podlagi ugotavljajo neenakosti v socialnih in prostorskih komunikacijah,

ekonomskih prepletanjih ter vrednotijo različne politične programe, ki se na različne načine asociirajo med spontanimi učinki posameznikov ali podjetij ter načrtovanji različnih politično-administrativnih oblik ukrepov. Najmanj sporno je dejstvo, da uradne oblasti znaten del informacij o socialnih in ekonomskih prilikah ljudi uporabljajo z vidika lastnih pristojnosti. Bolj sporno pa je, da tistim območjem, ki so v preobrazbi in je zanje nujno potrebna (socialna, ekonomska, prostorska ...) strukturna preobrazba, ne storijo dovolj, da bi se le-ta pričela spreminjati. Sodobne raziskave lahko s strukturno analizo in analizo (naravnih in ustvarjenih) potencialov pokrajine in še posebej prepletanj med njimi podajo "objektivno" informacijo, z analizo zaznavanja problemov (akceptančna analiza) pa "subjektivno" stanje.

Model ekonomsko-geografskih raziskovanj v funkcionalno zaokroženih območjih³

	Cilji/interesi: regija 1 regija 2	Socialnogeografska analiza kot npr.:	Gospodarsko naravnana (marketinška) analiza ⁴
"od zgoraj" "od spodaj"	$C_{g1} = C_{g2}$  $C_{s1} = C_{s2}$	strukturna analiza: <ul style="list-style-type: none"> • spremembe v strukturi prebivalstva • spremembe v gospodarski strukturi • spremembe političnih pogojev: <ul style="list-style-type: none"> - regionalna znanja - historična analiza analiza razvojnih potencialov ⁵ <ul style="list-style-type: none"> • pokrajinska slika analiza zaznavanja problemov pričakovanja/možnosti analiza priprave ukrepov ⁷	informacije institucije regulacije – ukrepi ⁵ uprava politični programi Mobilnost prebivalcev: pretok ljudi, blaga in idej Organiziranost: (formalna/neformalna) različna združenja kooperacijske oblike

³ Prirejeno po Maier (1995) in Schamp (1995).

⁴ Pod gospodarsko geografsko analizo si predstavljamo pripravo kvalitativnih ukrepov, med njimi zlasti: medpodjetniško koordinacijo pri oblikovanju skupne strategije, ukrepe za pospeševanje okolju prijaznih oblik gospodarjenja (npr: s subvencijami, ukrepe za pospeševanje infrastrukture ...)

⁵ Oblikovanje planerskih in marketinških posledic za usmerjanje razvoja gospodarskih aktivnosti ter odpravljanje oz. minimiziranje ekoloških in socialnih navzkrižij. Razvijanje in preizkus metod (modelov) medsebojnega učinkovanja.

⁶ Oceniti obremenitve, ki jih inducirajo npr: posamezne oblike gospodarskih aktivnosti ter potencialne potrebe po dodatnih površinah za njihove naprave. Opredeliti konkurenčna razmerja med posameznimi nasprotujočimi se gospodarskimi aktivnostmi.

⁷ Priprava kataloga možnih ukrepov je moč oblikovati v predlog ukrepov na podlagi interdisciplinarnih teamskih posvetovanj ... Ocena uresničljivosti kriterijev in normativov ...

Med ukrepi "od zgoraj" in človeškimi, oziroma podjetniškimi aktivnostmi "od spodaj" običajno pogrešamo druženje idej in ekonomsko socialnih ukrepov na ravni politično-administrativnih enot. Zato je pri tej tim. "diagnostični" metodi proučevanja regionalnih problemov v pokrajini posebej priporočljivo proučevanje mreže podjetniških povezav. Moderne vede kot npr. prostorsko planiranje, geografija in tudi ekonomija povezujejo "gospodarski prostor" z "življenjskim prostorom", kajti "gospodarski razvoj" hkrati pomeni tudi način življenja, kulturo, prosti čas in zahteva sodobno infrastrukturo ..., zato imajo gospodarski impulzi odločujoč pomen tudi na oblikovanje regionalne zavesti (glej model na str. 201).

Na vsebino prostorskega planiranja vpliva tudi politika regionalnega razvoja. Gospodarski razvoj regije pomeni "ne le kvantitativno rast bruto socialnega proizvoda, marveč nanj vplivajo tudi strukturne spremembe v gospodarjenju in spremembe v načinu življenja (Walter, 1983). Tradicionalni instrumentarij regionalne politike se je, razen v obdobju visoke konjunktore (1970–80), pokazal kot nezadosten. Deloma tudi zato, ker ni bilo potrebne koordinacije med ukrepi regionalne in drugih politik (industrijska, kmetijska, zaposlitvena ...), deloma pa zato, ker je regionalna politika premalo upoštevala razlike med naravnimi pogoji pokrajin in neekonomskih faktorjev (socialnih, demografskih, izobrazbenih, podjetniških, pogojev okolja ...). Sodobne regionalne politike zahtevajo homogenizacijo pokrajine, ki so posledica upoštevanja osrednjih problemov regije, izgube prostih površin in upoštevanja interesov avtohtonega prebivalstva ... Primerno regionalno politiko je možno doseči s pomočjo avtonomije finančnih odločitev na regionalni ravni. Na socialno-ekonomskem področju igra odločujočo vlogo kvalifikacijska in izobrazbena struktura, s katero se povečujejo možnosti vključevanja v inovacijske gospodarske tokove, kajti "od znotraj" določena regionalna identiteta in sociokulturna kreativnost so brez dvoma najmočnejši argumenti za vsebinsko (pre)oblikovanje regionalnega prostorskega planiranja. Z ustrezno izobrazbeno strukturo prebivalcev (in kapitala) se oblikuje ustvarjalno okolje, ki praviloma tvori prostorsko zaključeno skupnost, pri čemer administrativne meje ne predstavljajo nekega posebnega "razpoznavnega" kriterija, marveč so to homogenost v načinu ravnanja in zmožnost prilagajanja. Pregled poglobitvenih razlik v pristopih razreševanja vsebinskih (regionalnih) problemov ravni prikazuje preglednica na naslednji strani.

Možne vsebine regionalnega prostorskega planiranja

Vsebina regionalnega prostorskega planiranja se osredotoča na tiste dobrine skupnega in splošnega pomena, katerih uresničitev je nepogrešljiv pogoj za razvoj regije kot celote. To pa so predvsem:

- varovanje naravnih virov;
- usklajevanje namenske rabe zemljišč, povezane z raznolikostjo poselitvenih struktur;

Cilji regionalnega razvoja⁸

1. Dvig življenjske ravni prebivalstva 2. Dvig gospodarske moči regije			
Krepitev gospodarskih potencialov in zmanjševanje brezposelnosti		Dvig regionalne zavesti	
Gospodarska kooperacija		Varstvo okolja in oblikovanje skupne gospodarske in družbene infrastrukture	
<ul style="list-style-type: none"> • usklajen prostorski razvoj; • kooperacija podjetij; • oblikovanje decentraliziranega razvoja gospodarskih aktivnosti; • oblikovanje mešanih gospodarskih združenj na regionalni ravni; • oblikovanje inovacijskih in tehnoloških parkov; 	<ul style="list-style-type: none"> • enotno oblikovanje koncepta oskrbnih dejavnosti in družbene infrastrukture; • pri posegih v prostor obvezna presoja vplivov na okolje in skladnosti s cilji regionalnega razvoja; • varstvo narave in okolja ter naravnih virov – spoštovanje standardov glede varstva okolja; • turizem in rekreacija; 	<ul style="list-style-type: none"> • enotno gospodarsko in prometno omrežje; • moderne telekomunikacije; • oblikovanje skupnih znanstveno-tehničnih in gospodarskih struktur; • vzpostavitev skupnega regionalnega planiranja; • oblikovanje komunalnega in regionalnega marketinga; 	<ul style="list-style-type: none"> • koriščenje EU-pomoči; • sodelovanje z institucijami EU; • kooperacija z "regijami" v EU.

- infrastruktura kot enoten sistem, ki zagotavlja pogoje za razvoj.
- preprečevanje medsebojnih motenj med različnimi dejavnostmi v prostoru; v ta namen regionalni prostorski plan določi varovana območja (regionalnega pomena, ki morajo biti zavarovana pred morebitnimi motnjami ter lokacije objektov in naprav s potencialno motečimi vplivi na okolje.

Cilj regionalnega prostorskega planiranja je v opredelitvi bodoče prostorske ureditve. Prav zato je določitev smotrne in uravnotežene rabe površin (dobrin) poglobitveni vsebinski element regionalnega prostorskega plana. Na tej podlagi temelji tudi oblikovanje prostorsko relevantnih usmeritev za gospodarske in negospodarske dejavnosti in tudi strategija poselitvenih struktur na regionalni ravni.

Okvirne vsebinske elemente sestavljajo naslednji sklopi:

A) prostorske in poselitvene (naselbinske) strukture;

B) raba prostora ter

C) lokacije in trase (poteki) za infrastrukturo.

Vsebinsko zasnovano regionalnega prostorskega plana na shematiziran način predstavlja tudi preglednica na strani 207.

⁸ Prirejeno po Betram, 1995.

A) Prostorske in poselitvene strukture določajo območja, ki jih označujejo različne naselbinske oblike⁹. Med naselbinskimi območji imajo (za regionalno prostorsko planiranje) poseben (vsebinski) pomen centralna naselja in razvojne naselbinske osi (nastajajoča metropolitanska območja) kot posebna ureditvena območja, katerih poglaviti namen je v optimalni ureditvi svežnja infrastrukturnih naprav nasproti prijaznemu usmerjanju stanovanjskih območij in delovnih mest. Pri tem je kljub spremenjeni vlogi naselij še vedno pomenljiva delitev med funkcijami naselij na temeljno, srednjo in višjo raven. Pomemben vsebinski element v uravnavanju (usmerjanju) obmestnih in podeželskih območij (naselij). Le-ta so se v dosedanem razvoju razvijala najbolj stihijsko. Pri njih sta urbanizacija in industrializacija povzročili uveljavljanje kulture mest in industrijske miselnosti. Za razumevanje in urejanje naselbinske problematike so v obmestjih in na podeželju potrebna tudi spoznanja na regionalni ravni in to v naslednjih petih "problem-skih" sklopih, ki so posledica:

- **socialnih sprememb**¹⁰,
- **ekonomskih sprememb**¹¹,
- **morfoloških sprememb**¹²,
- **fiziognomskih sprememb**¹³ in
- **sprememb v funkciji objektov**¹⁴.

⁹ S pojmom "poselitev" označujemo razmestitev naselij; tako v funkcijskem kot oblikovnem smislu. Znano je, da naselja niso brez reda ali po naključju razmeščena v pokrajini. Podlaga temu je njihova gospodarska usmerjenost in obseg funkcij, ki jih opravljajo za prebivalce naselja samega in bližnje okolice, tako imenovanega gravitacijskega zaledja. Razmestitev naselij v pokrajini in poselitveni vzorec, ki ob tem nastaja, določajo še naravne razmere, kulturni milje in družbeno ekonomski elementi. Hkrati je razmestitev naselij tudi pomemben oblikotvorni element pokrajine. Posledica poselitvenih razmer, gospodarske usmerjenosti in družbenogospodarskih procesov je nastajanje treh območij, kjer se naselja razlikujejo po gospodarskih dejavnostih, morfologiji in videzu. Gre za: mesta, obmestja in podeželska naselja (več o tem v: M. Ravbar, 1995).

¹⁰ Delež kmečkega prebivalstva se je v času od 1931 do 1991 zmanjšal iz 60 % na 6 %. Vendar zmanjšanje kmečkega prebivalstva in ljudi na podeželju ni tako negativna posledica, kot se morda dozdeva, saj je bilo podeželje vedno agrarno prenaseljeno, učinek se je še povečal z mehanizacijo kmetovanja. Pomembnejše je spreminjanje in poslabševanje socialno-demografske strukture, predvsem starostne sestave prebivalstva. Le ta je v nekaterih delih Slovenije tako neugodna, da govorimo o območjih demografskega izumiranja in stagnacije. Približno v polovici naselij se število prebivalcev zmanjšuje, nadaljnji obstoj 600 naselij pa je zaradi naglega zmanjševanja števila prebivalcev resno ogrožen. Gre za manjša in prometno težko dostopna naselja, kjer sicer živita le 2 % prebivalcev, toda na 1/5 državnega površja. Iz vaških naselij so se odseljevali predvsem mlajši ljudje, ki so našli zaposlitev v bližnjem mestu, močno pa je porasel delež dnevnih migrantov in delavsko kmečkih gospodinjstev. Ob tem je v marsikaterem naselju postala pomembnejša funkcija bivanja od proizvodne (kmetijske). Z novimi socialnimi skupinami vaščanov so nastala tudi nova socialna razmerja. Nekdanjo teritorialno povezanost nadomešča funkcijska; vaške skupnosti in kolektivna zavest pa postajata vedno bolj blede odsev nekdanjih.

Na podeželju imajo svojstveno vlogo tudi območja in naselja z rekreacijsko funkcijo, ki jih je prav tako potrebno ovrednotiti in njihov razvoj usmerjati.

B) Določitev namenske rabe prostora se v regionalnih prostorskih planih praviloma nanaša na izrabo zemljišč v odprtem prostoru. Med njimi razlikujemo zlasti: kmetijske površine, gozdna območja (gozdno gospodarstvo), vodne in obvodne površine (vodno gospodarstvo), stavbna zemljišča, prometne površine, območja rudarjenja, območja za rekreacijo in prosti čas, območja varstva narave ... Pri določanju rabe površin je za usklajeno namensko rabo površin običajno nujno potrebno vrednotenje zemljišč na podlagi predhodno določenih kriterijev, ki temelje na različnih vrednostnih stopnjah, npr: varstvena ali prednostna območja

¹¹ Z zmanjšanjem kmečkega prebivalstva in poslabšanjem demografske strukture se je zmanjšala agrarna funkcija podeželskih naselij. Pri tem gre za zmanjšanje obsega agrarne dejavnosti, ne pa za njihovo kvalitetno spreminjanje. Socialni prelog, opuščena zemljišča, neizkoriščeni lokalni potenciali, vse to govori o prevrednotenju ekonomske baze podeželskih naselij. Naselja postajajo ekonomsko neodvisna od bližnje okolice in pripadajočega zemljišča, funkcijsko in socialno pa vse bolj povezana z zaposlitvenimi in regionalnimi središči. V sklop ekonomskih sprememb sodijo tudi nove funkcije, s katerimi so opremljena podeželska naselja. Te so po eni strani posledica višjega osebnega in družbenega standarda ter izboljšane bivalnega okolja, hkrati pa postaja vse bolj očitno, da kmetijstvo ni več edina dejavnost, ki na podeželju ustvarja dohodek. Z razmahom oskrbnih in storitvenih dejavnosti so številna podeželska naselja glede opremljenosti postala primerljiva z mestnimi stanovanjskimi soseskami. Poleg tega se v podeželskih naseljih širijo obrtne in proizvodne dejavnosti, turizem, ...

¹² Sprememba funkcije in vsebine se odraža v morfologiji naselij. Najbolj očitna je nova, planska tlorisna zasnova, ki je nadomestila nekdanjo organsko. Veliko naselij ima zato dva dela, ki se bolj ločujeta kakor dopolnjujeta, še bolj pogost pa je primer dograjevanja naselja z novimi stanovanjskimi hišami, ki niti po položaju, tlorisni zasnovi in obliki niso prilagojene starejšim, obstoječim. Tudi prometnice so v novih delih naselij zasnovane drugače; so širše in prilagojene drugim oblikam prometa.

¹³ Večina naselij na podeželju izgublja avtohtono podobo in regionalno identiteto. Med najočitnejšimi fiziognomskimi spremembami je silhueta naselja. Položaj in oblika novih objektov kažeta malo posluha za nekdanje dominante, prevladujočo smer slemena streh oz. orientacijo objektov ter barvo kritine. Podobno je s tipologijo objektov, ureditvijo prometnih poti in nepozidanih površin. Celotna podoba vasi je nekakšna zmes rustikalnega in novega. Avtohtone oblike kmečkih hiš in naselbinskih tipov se gradbeno ne razvijajo več, kar vodi v likovno siromašenje slovenskih pokrajin.

¹⁴ Nove stanovanjske hiše imajo večino dejavnosti združenih pod eno streho, stare kmečke hiše pa so potrebovale ločeno gospodarsko poslopje, kaščo in še številne druge objekte. Veliko se jih je spremenilo v garaže, delavnice, pomožna bivališča. S tem v zvezi so opazne spremembe v izrabi zemljišč. V naseljih je vse več vrtov in zelenic (vendar za hišno ograjo!), parkirnih mest, komunalnih površin in objektov, zmanjšuje pa se obseg odprtih površin, kmetijskih zemljišč, zelenic. Pogost in za marsikatero naselje usoden, je tudi proces spreminjanja in odmiranja središča. Središče naselja je osrednja, ključna točka vsakega kraja, v kateri so združene njegove funkcije in družbena moč ter identiteta. Zaradi premeščanja funkcij v nove stanovanjske soseske, le to izgublja dejavnosti, ki bi ohranjale njegov pomen. Posledica urbanizacije je tudi nov tip stanovanjske hiše. Hiša je drugačna po tlorisni zasnovi, gradbenem materialu, etažnosti, razmerjih, arhitekturnih elementih. Pogosto gre za pravi paradoks: stari objekti v naseljih propadajo, na njegovem obrobju pa nastajajo novi.

za eno izmed zgoraj naštetih dejavnosti ... Prednostna ali varstvena območja namenske rabe imajo pred ostalimi rabami absolutno prioriteto. Kriterijem in določilom optimalne rabe prednostnih območij se morajo prilagajati ostale dejavnosti.

C) Najpomembnejše lokacije in trase (poteki) določajo podrobne smeri in lokacijske pogoje za infrastrukturne objekte kot npr: letališča, deponije in energetske objekti in poteke tras za prometno (ceste, železnica ...), energetske (daljnovodi, plinovodi ...) ali vodno in drugo infrastrukturo (tudi produktovodi).

To je po našem mnenju minimalni vsebinski obseg regionalnega prostorskega plana, ki ima vgrajene varovalke varovanja skupnih interesov, hkrati pa še vedno dopušča visoko stopnjo svobode v delovanju tržnih mehanizmov. Obenem tudi ne krši načel subsidiarnosti. Glede ostalih vsebinskih sestavin je regionalni prostorski plan lahko samo indikativen ali pa reševanje prepušča nižji (občinski) ravni. Seveda pa je od konkretnih razmer v posamezni regiji ali skupini občin odvisno katere dodatne prostorsko relevantne teme kaže izpostaviti kot planibilne. Zanje se je potrebno dogovoriti na regionalni ravni, pri čemer je potrebno omejiti tudi pristojnosti. Takšna področja so lahko tudi na primer stanovanjska območja, športne površine, parkovne površine ipd.

Podrobnejša vsebinska razdelava regionalnega prostorskega plana bi lahko izgledala takole: sestavljajo jo naslednji vsebinski sklopi:

I. Skupni interesi in cilji razvoja regije, merila za doseganje teh ciljev

Skupni interesi in cilji temelje na državnih usmeritvah in nalogah ter razvojnih ciljih, ki izhajajo iz lokalnih kulturno-socioloških elementov. Temeljne cilje je treba razčleniti po posameznih področjih in območjih ter oblikovati merila za njihovo doseganje. Merila opredeljujejo soodvisnost gospodarskega (sektorski cilji), socialnega in prostorskega razvoja, načela, omejitve in pogoje za posamezna razvojna območja.

II. Politika regionalnega prostorskega razvoja

Oblikovanje razvojnega koncepta regije, kot funkcijsko zaključene prostorske, socialne, kulturne in gospodarske celote. Položaj regije v širšem prostoru in v regionalnem omrežju (mest, kot generatorjev razvoja), opremljenosti in poglobitvi funkciji regije ter njenih delov, povezanih v enotno komunalno zasnovo. Kajti pokrajina bo zares zaživela, če bo regionalni koncept podpirala še vrsta drugih dejanj in seveda, če bodo institucije skupnega pomena dimenzionirane v skladu s teorijo o ekonomskem pragu, nasprotnem primeru bo njihov obstoj sporen.

III. Dejavnosti v prostoru

a) poselitev in oblikovanje funkcijskih območij naselij

Shematski pregled vsebine regionalnega prostorskega plana

Prostorske in poselitvene strukture	Raba prostora A. varovana območja nacional. pomena B. varovana območja regional. pomena	Lokacije in trase za infrastrukturo A. objekti in naprave državnega pomena B. objekti in naprave regional. pomena
<p>a) razvoj in medsebojna odvisnost naselij, ki so glede na svoje funkcije pomembne za regijo (hierarhija naselij);</p> <p>b) gospodarska in socialna usmerjenost naselij (oskrba in preskrba);</p> <p>c) območja za poselitev (vrednotenje in režimi urejanja različnih tipov naselij ...);</p> <p>d) ureditvena območja naselij (morfologija in tipologija, vrednotenje in režimi);</p> <p>e) ureditvena območja za proizvodne dejavnosti (npr. za industrijo ...);</p> <p>f) promet in prometne ureditve v poselitenih strukturah (javni promet, kolesarski promet, mirujoči promet, ...);</p> <p>g) območja za turizem in rekreacijo, "zeleni sistemi" (morfologija, vrednotenje in režimi);</p> <p>h) območja kulturnih spomenikov (vrednotenje, usmeritve in režimi);</p>	<p>a) pomembnejša območja kmetijskih zemljiš (vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>b) pomembnejša območja gozdov (vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>c) območja za raziskovanje in pridobivanje rudnin (rezervati za črpanje naravnih virov, vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>d) pomembnejša območja vodnih virov (varstveni pasovi z opredelitvijo kapacitet) (vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>e) območja za rekreacijo v naravnem okolju (vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>f) območja naravnih znamenitosti (vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p> <p>g) degradirana, nevarna in ogrožena območja (z motečimi vplivi na okolje, vrednotenje, določitev obsega in režimi);</p>	<p>a) gospodarska in družbena infrastruktura, prometna, komunikacijska, komunalna in energetska infrastruktura ...;</p> <p>b) regionalno in magistralno prometno omrežje, (AC, magistralne in regionalne ceste, železnice ... z opredelitvijo kapacitet);</p> <p>c) energetski viri in naprave ter njihovo prenosno omrežje (primarni plinovod, reducirne postaje, tranzitni DV in RTP – z opredelitvijo kapacitet);</p> <p>d) omrežje telekomunikacijskih zvez z opredelitvijo kapacitet;</p> <p>e) omrežje in naprave za oskrbo s pitno in tehnološko vodo (vodna črpališča, prečpavališča, primarno vodovodno omrežje, vodohrami z opredelitvijo kapacitet);</p> <p>f) naprave za čiščenje in odvajanje odplak (primarno kanalizacijsko omrežje, čistilne naprave z opredelitvijo kapacitet);</p> <p>g) območja odlagališč z opredelitvijo kapacitet;</p> <p>h) vodnogospodarske ureditve (+ vodne poti);</p>

Za naselbinski obstoj in razvoj so odločilnega pomena različne **dejavnosti – funkcije**, ki so se namestile v naseljih. V geografiji naselij se je uveljavila praksa, naselbinske funkcije delijo: na gospodarske in negospodarske, proizvodne in neproizvodne (storitvene) in na mestotvorne ali mestoslužne. Zaradi velikega pomena, ki jih imajo dejavnosti v naselju, saj odločajo o njegovem značaju, vlogi in položaju v sklopu celotnega naselbinskega omrežja v regiji, je v regionalnem prostorskem planu opraviti funkcijsko klasifikacijo. Kar pomeni določitev omrežja naselij (hierarhija naselij) z njihovimi funkcijami in velikostjo ter njihovo medsebojno odvisnostjo, med njimi predvsem razporeditev prebivalstva in delovnih mest ter dostopnost, mobilnost prebivalstva, obseg migracijskih tokov, socialnoekonomska struktura prebivalstva regije, ocene nadaljnjega razvoja, ... Na podlagi teh spoznanj lahko presojamo sedanjo in bodočo vlogo naselij v pokrajini. Za določitev funkcijske klasifikacije uporabljamo več postopkov: prim. Vogelšek, Vrišar ali Kokole.

b) organizacija dejavnosti v prostoru – infrastruktura¹⁵

Organizacija dejavnosti temelji na programsko-gospodarski usmerjenosti naselij. Izhaja iz centralnosti naselij in njihovih gravitacijskih zaledij, iz vloge proizvodnih, oskrbnih in storitvenih dejavnosti – tržnih in netržnih – v funkciji preskrbe prebivalstva. Oblikovanje in planiranje gospodarske (tehnične), družbene (personalne) in institucionalne infrastrukture prav tako izhaja iz potreb prebivalstva in njihove socialno-ekonomske diferenciacije (strukture prebivalstva, socialni in demografski trendi). V ta sklop uvrščamo še razporeditev gradnje stanovanj, razporeditev družbenih, oskrbnih in storitvenih dejavnosti, razporeditev proizvodnih dejavnosti ... Podrobnejšo določitev pogojev in omejitev za graditev (delov) stanovanjskih naselij, določitev funkcij zelenih (rekreacijskih) površin ...

Infrastruktura ima v regionalnem prostorskem planiranju pomembno vlogo, saj močno vpliva na razvoj naselij in regije nasploh. Infrastruktura je tudi pomemben integracijski dejavnik in omogoča uporabo prostora za različne namene. Z njeno pomočjo lahko lahko uspešno organiziramo ali urejamo prostor. Še posebej je pomembna za urbana območja, ki brez infrastrukture ne bi mogla funkcionirati. Infrastrukturno omrežje je tudi nadvse pomemben lokacijski dejavnik.

¹⁵ S pojmom infrastruktura skušamo zaobseči vse tiste materialne in nematerialne institucionalne naprave, ki so v pokrajini na voljo gospodarstvu (za zagotovitev proizvodnje integracije in oskrbe) kot tudi prebivalstvu. Enostavneje povedano, z infrastrukturo obeležujemo tiste materialne, institucionalne in personalne dejavnosti in naprave, ki družbi tvorijo nujno podlago za njeno nemoteno delovanje. Običajno govorimo o "materialni infrastrukturi", ki sodelujejo pri preskrbi prebivalstva, proizvodnje in naselij. Npr. ceste, daljnovodi, komunikacije, instalacije, ipd. Tej nasproti poznamo tudi "personalno ali družbeno infrastrukturo" (npr. omrežje zdravstvenih domov, šolska mreža, kulturnih ustanov ...) in "institucionalno infrastrukturo" (upravna ureditev ...).

Predmet najintenzivnejših strokovno-političnih in tehničnih presoj so naslednja infrastrukturna omrežja: objekti in naprave v območjih naselij in zunaj njih, z opredelitvijo zmogljivosti, ki so potrebne za planirani razvoj, (gospodarska in družbena infrastruktura, prometna, komunikacijska, komunalna in energetska infrastruktura ...); in določitev prednostnih območij/lokacij za dejavnosti skupnega pomena kot npr: elektrarne, deponije (posebnih) odpadkov, cestno prometna in železniška infrastruktura, telekomunikacije in drugo infrastrukturo, privatni projekti regionalnega pomena ...

IV. Zasnova namenske rabe

Izhaja iz naravnih danosti v prostoru in njihovega izkoriščanja z vidika sonaravnega gospodarskega razvoja in smotrne rabe površin. Na teh območjih lahko hkrati nastopa več namenskih rab, če se glede na medsebojne vplive ne izključujejo. Kot podlaga vrednotenja so priporočljive naslednje pokrajinske analize in topografsko natančne kartografske predstavitve:

- a) naravno geografska in pokrajinsko ekološka členitev regije;
- b) količinska in kakovostna analiza okolja in njegovih sestavin;
- c) ocena ranljivosti, občutljivosti (glede na regeneracijske in nevtralizacijske sposobnosti okolja) in ocena še sprejemljivega obsega obremenitev okolja (z vidika posameznih sestavin in celotnega okolja v posameznih pokrajinskoekoloških enotah in predlog stopnje varovanja);
- d) geomorfološka, geološka, hidrološka, pedogeografska in vegetacijska členitev regije;
- e) klimatska in meteorološka členitev regije (npr. regionalni vplivi vetrovnosti, obseg meglenih dni, obseg inverzije, trajanje);
- f) ipd.

Zasnova namenske rabe zemljišč opredeljuje predvsem varstvena območja, vključno z natančno kartografsko določitvijo obsega (absolutno in/ali relativno prednostnih – varovanih območij), z opredelitvijo kriterijev gospodarjenja naslednjih dejavnosti v prostoru:

- a) kmetijska zemljišča (vrednotenje in kartografska predstavitev kmetijskih zemljišč na podlagi pedogeografskih značilnosti in kvalitete zemljišč);
- b) območja gozdov (funkcijsko vrednotenje in kartografska predstavitev gozdov glede na prednostne funkcije: rekreacija v prosti naravi, varovalna vloga, gospodarska vloga);
- c) območja za raziskovanje in pridobivanje rudnin (vrednotenje in kartografska predstavitev, opredelitev rezervatov za črpanje naravnih virov, določitev obsega in režimov);
- d) območja voda (vrednotenje in kartografska predstavitev vodnogospodarskih varstvenih območij: povirna območja, vodne površine, poplavna območja, ...);

- e) območja varovanja naravne in kulturne dediščine in preostalih vrednot okolja (vrednotenje in kartografska predstavitev po kriterijih služb za varstvo naravne in kulturne dediščine);
- f) območja za rekreacijo v naravnem okolju (vrednotenje in kartografska predstavitev);
- g) nevarna in ogrožena območja ter območja, potrebna različnih sanacij (vrednotenje in kartografska predstavitev).

V. Opredelitev prednostnih nalog za (srednjeročno) uresničitev kvalitativnih ciljev iz regionalnega prostorskega plana kot npr: infrastrukturni posegi, določena območja sanacij ...

Literatura

- Bökemann, D., 1982: Theorie der Raumplanung, Regionalwissenschaftliche Grundlagen für die Stadt-, Regional- und Landesplanung. München.
- Bertram, H., 1995: Ansätze zur Bildung einer Euroregion Viadrina. Neue grenzüberschreitende Regionen im östlichen Mitteleuropa. Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, Heft 67, Frankfurt/Main.
- Chapman, K., Walker, D., 1987: Industrial Location. Principles and Policies. London: Basil Blackwell.
- Daten zur Raumplanung, 1981: Teil A: Allgemeine Grundlagen und Gegebenheiten. Hannover.
- Der neue Programzeitraum 2000–2006: Methodische Arbeitspapiere. Europäische Kommission, Generaldirektion XVI, Regionalpolitik und Kohäsion.
- E.S.D.P.: European spatial development perspective, First official draft, Noordwijk 9 in 10 junij 1997;
- EG – Regionalpolitik, Europäische Kommission, 1994; Europa 2000+, Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung
- Fromhold-Eisebith, M., 1995: Das "Kreative Milieu" als Motor regionawirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. Geographische Zeitschrift, letnik 83, zvezek 3–4, Stuttgart, str: 30–66.
- Ganser, K., Siebel, W., Sieverts, T., 1993: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. Raumplanung H. 61, str. 112–118.
- Handwörterbuch der Raumordnung, 1995: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Klüter, H., 1986: Raum als Element sozialer Kommunikation. Giesen.
- Lah, L. in sod., 1995: Usmeritve in koncepti za prostorski razvoj države – regij – občin. 2. faza. Fakulteta za arhitekturo, Ljubljana.
- Lendi, M., 1998: Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung, Wien.

- Lendi, M., Elsaser, H., 1991: Raumplanung in der Schweiz: Eine Einfuehrung, 3. Auflage, Zuerich.
- Maillat, D., 1992: The Inovation Process and the Role of the Milieu. V.D. Mailat in J.C. Perin (eds): Enterprises innovatrices et development territorial. GREMI. Neuchâtel: EDES, str: 3–20.
- Maillat, D., 1992: The Inovation Process and the Role of the Milieu. V.D. Mailat in J.C. Perin (eds): Enterprises innovatrices et development territorial. GREMI. Neuchâtel: EDES, str: 3–20.
- Maillat, D., Quévit, M., Senn, L., 1993: Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le dévelppement régional. GREMI. Neuchâtel: EDES.
- Mušič, V.B., 1996: Osnutek zaključnega poročila o raziskovalnem delu za razvijanje metodike prostorskega planiranja v RS. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, delovno gradivo.
- Rösch, A., 1996: Bisherige Erkenntnisse einer Übertragung in die Regionalentwicklungspolitik. V: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Univerzität Bayreuth, Heft 153, Bayreuth, str. 101–114.
- Raumplanung in Deutschland, 1995: Eine Einführung, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Staedtebau, Bonn.
- Ravbar, M., 1997: Odsev globalnih družbenih sprememb na vsebino regionalnega prostorskega planiranja. Dela 12, Socialnogeografski problemi, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani, str. 103–117.
- Ravbar, M., 1997: Prispevki za metodologijo regionalnega prostorskega planiranja. Inštitut za geografijo, Ljubljana, delovno gradivo, 81. str.
- Ritter, W., 1993: Allgemeine Wirtschaftsgeographie. Muenchen/Wien.
- Schaffer, F., 1996: Interaktive Sozialgeographie. Zur Konzeption einer praxisbegleitenden Implementations-Forschung. Dela 2, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani, Ljubljana, str. 3–59.
- Schaffer, H.R., Schmutz, H.P., 1996: Standortfaktoren, Verbesserung der Atraktivitaet fuer Unternehmungen im Rahmen der Ortsplanung, v: Raum und Umwelt, VLP. Bern.
- Seifert, V., 1986: Regionalplanung. Geographisches Seminar, Höller und Zwick, Braunschweig.
- Selle, K., 1997: Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Thema. Institut fuer Orts-, Regional- und Landesplanung ETH Zuerich, DISP 29, str. 40–39.
- Stahelin-Witt, E., Pattner, R.M., 1998: Wirtschaft und Raumplanung. Bundesamt fuer Raumplanung, Bern.
- Tödling, Schönhofer, Krajčič, 1994: Informationsbuch II, EU. Gemeinschaftsinitiativen. Wien: Schriftenreihe der österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK 119.
- Treino, M., Rupp, M., 1994: Wirtschaftsraum Mittelland: Die Suche nach einem europafähigen Regionalmodell. DISP 118, ETH Zürich, str: 8–15.

Role of spatial planning in economic and regional development

Summary

During the last ten years regional planning in Slovenia as well as in Europe has been the subject of big changes on conceptual and on strategic level. In spite of Slovenia not being the member of the European Union yet, the basic starting points of its regional planning are possible to be compared to the European concept of the regional planning. Also Slovene regional policy is speaking in favour of sustainable development, national cohesion and balanced competition, as the basic principles. Also striving for introduction of polycentric form of the cities' network and formation of new relationships between the cities and countryside correspond to the European Union's concept. Contemporary principles of regional policy are based on the three basic aims: economic and social cohesion, balanced development and balanced competition in the whole Slovene area. Special attention is put on mutual relationships among the stated aims. None of the operational aims can predominate over other two. Only "development" can bear the meaning of predominance of economic rules, only "balancing" can cause too big dependence of weaker areas and loss of the power of stronger (developed) centers, and only "protection" is containing the danger of stagnation. When maintaining the surfaces, principles of the sustainable development are oriented towards: maintaining the surfaces shall be based upon satisfying the spatial needs for dwelling, working and recreation of the inhabitants (economic-social dimension of planning) and upon protection or assurance of natural sources (ecological dimension).

Economic dimension of planning is striving for economical and functional variety of areas, meaning assurance of corresponding (over)regional traffic connections, building of necessary technical and economical infrastructure and assurance of attractive production areas. Social dimension is striving for assurance of social peace, meaning assurance of corresponding dwelling areas for inhabitants of all levels, assurance of basic supply and supply with goods and with service activities, as well as assurance of offer of educational, social, cultural and technical infrastructure. Ecological dimension is striving, in the contrary to the two dimensions stated above, for preservation of natural sources, meaning minimisation of pressures on the new changes of surfaces' intended use (quantitative protection of free surfaces), preservation of serried green surfaces (structural preservation of free surfaces), minimisation of energy consumption and of emissions, caused by the traffic and decrease of the interchanging processes of goods.

There are at least three starting points grounding the paradigm of endogenous regional development: first of all conceptual orientation towards studying the regional sources is in question. Second important element of the regional policy is originating from spatial selectivity of effects of urban development and hierarchy

— network of settlements. Third reason is connected to the conception of accordant and polycentrally-based regional development. In addition to all stated also the deciding changes in the world's economic processes are in process, which decreased considerably the effectiveness of traditional instruments of regional policy. Influence of international structural changes and regional crises on conjuncture of national economics increased to such extents that the influence of traditional measures of the regional policy decreased first of all because economics, being innovatory and directed towards the informational society, is requiring mobilisation of the strategy more oriented towards the capital strategy.

Determination, expertise and meaning of regional influences as developmental potentials with environmentally (limiting) possibility of exploitation (unrevivable and/or revivable natural sources, environment quality, inhabitants' potentials, and further on socio-economic, infrastructural, etc.) are representing the essential contextual basis for further discussions relating to the regional spatial planning. Determination of the same is conditioning optimal landscape usage, based on the equitable distribution of goods and supporting or limitation of exploitation of (un)revivable regional sources. Formation of criteria as well as difficult transformation of the concept to be beginning of the regional spatial planning into applicable procedures and managing strategies, are demanding completely planned methodology as well as contextual determination of problematic, in other words concretisation of the contexts on economic, spatial-ecological, socio-demographically, cultural and political field. Consequently the (un)universality of individual socio-economic developmental indicators and indicators of importance and exploitation of particular regional sources, is coming into question, especially from the point of view of comparisons of geographically and developmentally quite variegated areas.

When continuing the discussion on the content of the spatial planning, the basic question is arising of the "informational confession" of the most sectoral regulations and plans which are to be taken into consideration (applied) by planning. Following such intention the estimations of "possible putting into accordance" of the sectoral documents are to be prepared and the instruments are to be determined also for such purposes, for how to reach basic consensus. Some instruments and contents from among them are of big importance, by means of which spatial development of the state or landscapes shall be regulated. These are first of all:

- determination of functions of the areas inside the landscape, as for example networks of settlements, central orientation of economic development for example for production, lodgings and recreation, etc.;
- determination of developmental areas (axis) or central settlements and areas intended for residential functions, connected to the forecast for the development of inhabitants;
- determination of priority areas/locations for execution of the activities of the collective importance, for example power stations, deposit-places for (special)

wastes, traffic and telecommunication infrastructure, private objects of spatial importance, etc.;

- determination of conditions for building (parts) of the residential settlements, determination of functions of the green (recreational) surfaces;
- determination of (absolutely and/or relatively priority areas) intended for agricultural and forestry usage, areas of natural inheritance, water surfaces, etc. as surfaces not approved to be built-up;
- determination of priority tasks for (middle-term) realisation of qualitative aims from the spatial plan, for example: determined areas of sanitation, resulting from the environment protection, etc.

When seeking for the resolutions in connection to the above stated dilemmas and questions, the question on effectiveness and rationality of measures is arising. Many regional planning researches are usually originating from socio-economic structure inside political-administrative units and on this basis non-equality in social and spatial communications and economical interacements are determining, and different political programs are evaluated which are associated in different ways between spontaneous effects of individuals or companies and planning of different political programs. The fact the least disputable is that official authorities are using a great part of information about social and economic situation of people from the viewpoint of their own competency. It is more disputable that the same authorities do not undertake corresponding actions in connection to the areas in the process of transformation which are of the urgent need for (social, economic, spatial, etc.) structural change, to such extent that the same would begin changing. Contemporary researches are possible to issue "objective information" by the means of structural analysis and analysis of (natural and created) landscape's potentials, and particularly their interlacement, and the "subjective" condition by the means of the analysis of perception of problems. When talking about the measures "from upstairs" and the human or entrepreneurs' activities "from downstairs", usually association of the ideas and economically-social measures on the level of political-administrative units, are missing. Therefore such so-called "diagnostic" method of research of regional problems in the landscape is in particular recommended to apply the research of the network of the links of entrepreneurs. Contemporary sciences such as spatial planning, geography and also economy are associating "economic space" with "living space" since the "economic development" means at the same time also the manner of living, culture, leisure, and demands contemporary infrastructure ..., therefore economic impulses impact deceivingly also the formation of regional consciousness.

Economic development of region does not mean only the quantitative growth of the gross social product, but is influenced also by structural changes in economics and in manner of living. Traditional instrumentarium of the regional policy proved – except during the period of high conjuncture (1970–80) – as insufficient.

This was partly resulting from absence of necessary co-ordination between the measures of the regional and other policies (industrial, agricultural, employment, etc.) and partly from the fact that regional policy did not pay enough regard to the differences between natural conditions of the landscape and non-economic factors (social, demographical, educational, entrepreneurs, environment conditions, etc.) Contemporary regional policy are demanding homogenisation of landscape which result from considering the basic problems of region, loss of free land and paying regard to the interests of the authochtonic inhabitants. Suitable regional policy would be possible to attain by the means of autonomy of financial decisions on the regional level. On the socio-economic field qualification and educational structure is playing the main role, which enlarges the possibilities for associations in innovational economic currencies, since the regional identity and socio-cultural creativity, determined "from inside" are undoubtedly the strongest arguments for conceptual (re)formation of the regional spatial planning. By the means of the corresponding educational structure of inhabitants (and capital) creative surroundings is forming, which is by the rule creating spatially concluded community with administrative borders of not such a big importance or not representing any special "recognising" criterion but are replaced by homogeneity in the manner of managing and possibility for adaptation.