

# REGIONALNI RAZVOJ VČERAJ, DANES, JUTRI



REGIONALNI RAZVOJ 8  
REGIONALNI RAZVOJ VČERAJ, DANES, JUTRI



Založba ZRC





REGIONALNI RAZVOJ 8  
**REGIONALNI RAZVOJ  
VČERAJ, DANES, JUTRI**

*Uredili:*

**Janez Nared  
Katarina Polajnar Horvat  
Nika Razpotnik Visković**

Ljubljana 2021

REGIONALNI RAZVOJ 8

**REGIONALNI RAZVOJ VČERAJ, DANES, JUTRI**

© 2021, ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika, Založba ZRC

*Uredniki:* Janez Nared, Katarina Polajnar Horvat, Nika Razpotnik Visković

*Uredniški odbor:* David Bole, Katarina Groznik-Zeiler, Andrej Horvat, Luka Juvančič, Damjan Kavaš, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Janez Nared, Drago Perko, Katarina Polajnar Horvat, Marjan Ravbar, Nika Razpotnik Visković, Aleš Smrekar, Alma Zavodnik Lamovšek

*Recenzenti:* Andrej Horvat, Damjan Kavaš, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Janez Nared, Katarina Polajnar Horvat, Marjan Ravbar, Nika Razpotnik Visković, Aleš Smrekar, Alma Zavodnik Lamovšek

*Izdajatelj:* ZRC SAZU, Geografski inštitut Antona Melika

*Za izdajatelja:* Matija Zorn

*Oblikovanje naslovnice:* Milojka Žalik Huzjan

*Založnik:* Založba ZRC

*Za založnika:* Oto Luthar

*Glavni urednik:* Aleš Pogačnik

*Računalniški prelom:* SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

*Tisk:* Collegium Graphicum, d. o. o.

*Naklada:* 400 izvodov

Prva izdaja, prvi natis.

Prva e-izdaja knjige je pod pogoji licence Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 prosto dostopna:  
<https://doi.org/10.3986/9789610505921>



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI  
RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO**



Slovenski regionalno  
razvojni sklad  
Slovenian Regional  
Development Fund

Knjižna zbirka Regionalni razvoj nastaja v okviru raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije. Izdajo monografije sta sofinancirala Ministrstvo Republike Slovenije za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Slovenski regionalno razvojni sklad.

---

CIP – Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

911.3:332.1(497.4)(082)

REGIONALNI razvoj včeraj, danes, jutri / uredili Janez Nared,  
Katarina Polajnar Horvat, Nika Razpotnik Visković. – 1. izd., 1. natis. –  
Ljubljana: Založba ZRC, 2021. – (Regionalni razvoj, ISSN 1855-5780 ; 8)

ISBN 978-961-05-0591-4

COBISS.SI-ID 84504323

---

COBISS.SI-ID 84529155

ISBN 978-961-05-0592-1 (PDF)

---

---

## VSEBINA

<i>Zdravko Počivalšek</i> Predgovor .....	9
<i>Janez Nared</i> Uvodnik .....	11
<i>Damjan Kavaš, Marjan Ravbar</i> Spodbujanje regionalnega razvoja v odsevu časa .....	13
<i>Simon Kušar</i> Razvojne razlike med regijami v Sloveniji po letu 1971 .....	25
<i>Damjan Kavaš</i> Obmejna problemska območja in slovenska regionalna politika .....	35
<i>Nejc Černe, Lucija Kenda, Erika Mahnič, Žiga Mlinar, Nika Nose, Katka Osredkar, Urban Paljk, Hana Udovič, Janez Nared</i> Prednosti in pomanjkljivosti življenja v obmejnih območjih Slovenije z vidika tam živečih prebivalcev .....	47
<i>Vane Urh</i> Pomorsko prostorsko načrtovanje kot izkušnja za uvedbo regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji .....	65
<i>Franja Gabrovšek Schmidt, Barbara Špehar</i> Povezovalna vloga regionalnih razvojnih agencij – na primeru Regionalne razvojne agencije Gorenjske – BSC Kranj .....	73
<i>Vito Bobek, Urška Ošljak</i> Izzivi za pametne regije v naslednji finančni perspektivi – z digitalizacijo do boljšega regionalnega razvoja .....	87
<i>Jure Miljevič, Cveto Gregorc, Bruno Bensa</i> Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene oskrbe v luči demografskih sprememb .....	97
<i>Tadej Pirc, Medina Baskar Weber</i> Misлити prihodnost: ontologija, futurologija in načrtovanje razvoja .....	125

<i>Daniela Dvornik Perhavec</i> Cestna in okoljska infrastruktura v Mariboru pred 100 leti in ureditve danes .....	135
<i>Natalija Špeh, Anja Bubik, Blaž Barborič</i> Kakovost vodnih virov in raba tal na vodovarstvenem območju Ljubija .....	147
<i>Blaž Komac, Matija Zorn</i> Stoletje (ne)participativnosti: gradnja hidroelektrarn v Posočju .....	163

## PREGOVOR

Letošnje leto praznujemo 50 let slovenske regionalne politike in 30 let v samostojni Sloveniji, kar je aktualno izhodišče za poglobljen razmislek, ko smo soočeni z globalnimi zdravstvenimi in gospodarskimi izzivi.

V tem času smo prehodili dolgo pot od spodbujanja demografsko ogroženih območij, nadaljevali z izvajanjem prvega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999, do izvajanja veljavnega zakona, torej predvsem teritorialnih pristopov.

Pred tridesetimi leti smo imeli demografsko ogrožena naselja, v katerih je država sofinancirala izgradnjo lokalne infrastrukture, podjetnikom pa dodeljevala ugodna posojila in davčne olajšave. Tako smo začeli. Prvi resen premik se je zgodil z zakonom iz leta 1999. Regionalno politiko smo začeli izvajati na ekonomsko šibkih območjih, območjih s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo ter na razvojno omejevanih območjih in območjih z omejenimi dejavniki. Naj omenim ključne deležnike: Agencijo za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, regionalne razvojne agencije in seveda občine in ministrstva.

Naslednji korak je sledil, ko je Slovenija postala polnopravna članica EU. Po uspešno opravljeni fazi s predpristopnimi pomočmi (Phare instrumenti) je sledilo tudi uspešno izvajanje Evropske kohezijske politike. Regionalno politiko smo začeli izvajati v dvanajstih razvojnih regijah in v dveh kohezijskih.

V iztekajoči se finančni perspektivi smo prvič izvajali teritorialni instrument regionalne politike – dogovor za razvoj regije. Dogovori se izvajajo v vseh dvanajstih razvojnih regijah.

Pričakujem, da bomo nadaljevali po že začrtani poti. Dogovore za razvoj regij bomo izpopolnili, regionalno politiko pa razvijali na celotnem območju razvojnih regij, tako kot nam to nalaga zakon. Še bolj se bomo usklajevali in skrbeli za uresničitev regijskih ciljev iz regionalnih razvojnih programov.

V pričujoči monografiji boste našli zelo različne vsebine od prostorskega načrtovanja, obmejnih problemskih območij, digitalizacije regij, cestne in okoljske infrastrukture, zdravstvene oskrbe, kakovosti vodnih virov in rabe tal ter vloge regionalnih razvojnih agencij. Vsa našeta področja smo že v preteklosti podpirali v okviru spodbujanja skladnega regionalnega razvoja oziroma so aktualna in pomembna z vidika načrtovanja regionalnega razvoja v prihodnje za zmanjševanje razlik med razvojnimi regijami.

*Zdravko Počivalšek, minister*



## UVODNIK

*»Sem le privrženec fizikalnih zakonitosti, ki jih na primer gosenica »življenjsko« pametno obvlada; natančno ve, da mora potegniti zadek k sebi, če se hoče z glavo stegniti naprej, in nato ponavlja isto »modrost« znova in znova.«* je zapisal novinar in pisatelj Igo Tratnik v svojem prispevku v knjigi *Siti in lačni Slovenci*. Ta misel nas opominja na to, da je razvoj države pogojen tako z gospodarsko močjo in razvitostjo njene najbolj razvite regije, kot tudi razvitostjo njenega najšibkejšega območja. Opominja na to, da država ne sme in ne more zanemarjati nobenega od njenih delov in nobenega od njenih prebivalcev. Čeprav si je razmere, ki so jih intelektualci opisali v knjigi konec šestdesetih let preteklega stoletja, danes težko zamišljati, saj so se le-te v preteklih petdesetih letih povsod močno izboljšale, pa tudi danes lahko ugotavljamo, da je skrajni čas, da gosenica približa svoj zadek k glavi, da bo znova lahko segla po novem, neodkritem in še neosvojenem.

Praznovanje petdesete obletnice regionalne politike v Sloveniji in tridesete obletnice neodvisnosti države je odlična priložnost za oceno dosedanjih naporov pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot tudi za pogled v prihodnost, kako še vedno pereče regionalne razlike ublažiti. Je čas, ko se moramo vprašati, ali bi lahko pretekle priložnosti bolje izkoristili ter izzive lažje razrešili, obenem pa tudi čas, da zavestno začnemo graditi na dobrih in slabih izkušnjah iz preteklosti.

V knjigi se tako oziram na prehojeno pot, opisujemo sistem spodbujanja regionalnega razvoja v preteklih petdesetih letih in kažemo na uspešnost regionalne politike pri odpravljanju medregionalnih razlik. Predstavljamo vlogo regionalnih razvojnih agencij in regionalnega prostorskega načrtovanja v regionalnem razvoju ter kakovost življenja v obmejnih problemskih območjih, kot jo dojemajo tam živeči prebivalci. V sklepnem delu se posvečamo prihodnjemu razvoju, pri čemer opozarjamo na vlogo digitalizacije, spremembe, ki jih prinaša demografski razvoj, prihodnji razvoj pa skušamo, zavedajoč se njegove večplastnosti, osvetliti tudi s filozofske perspektive.

Demografske, podnebne, gospodarske in družbene spremembe zahtevajo nove pristope, sveže ideje, predvsem pa sistematičnost v prepoznavanju razvojnih smernic, idej, razvojnih priložnosti in dejavnikov, ki bodo ob skupnem delovanju lahko vodili v bolj uravnotežen razvoj države na vseh področjih. Pri tem je skladen razvoj odgovornost vseh, dosežemo pa ga lahko le skupaj.

*dr. Janez Nared*





## **SPODBUJANJE REGIONALNEGA RAZVOJA V ODSEVU ČASA**

**dr. Damjan Kavaš**

*Inštitut za ekonomska raziskovanja*

*kavasd@ier.si*

**dr. Marjan Ravbar**

*znanstveni svetnik v pokoju*

*marjan.ravbar@guest.arnes.si*

UDK: 913:711.2(497.4)(091)

### **IZVLEČEK**

#### **Spodbujanje regionalnega razvoja v odsevu časa**

*Prispevek podaja pregled sistema ukrepov za zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja, ki temelji na gospodarskem in socialnem povezovanju, uravnoveženem razvoju in uravnoveženi konkurenčnosti na območju celotne države. Slovenija ima več kot pol stoletne izkušnje pri prizadevanjih za ustvarjanje pogojev skladnega regionalnega razvoja, saj so zlasti manj razvita območja od leta 1971 dalje stalnica v slovenski regionalni politiki. V prispevku so predstavljeni poglobljeni mejniki, nekatere glavne izkušnje in temeljni dosežki dosedanjih regionalnih politik. V sklepu so opredeljena nekatera temeljna konceptualna vprašanja, na katera bo potrebno odgovoriti pri načrtovanju spodbujanja regionalnega razvoja v prihodnosti.*

### **KLJUČNE BESEDE**

*regionalna politika, regionalni razvoj, regionalno planiranje, Slovenija*

### **ABSTRACT**

#### **Regional development promotion in the reflection of a time**

*The paper provides an overview of the regional development promotion measures that aim to ensure more balanced regional development, based on economic and social integration, balanced development and balanced competitiveness at the whole country's level. Slovenia has more than half a century of experience in efforts to create conditions for more balanced regional development, as especially less developed areas, have been a constant in Slovenian regional policy since 1971. The paper presents the main milestones, the main experiences and achievements of previous regional policies. In conclusion, some basic conceptual questions will be identified, which will need to be answered in future regional policy.*

### **KEY WORDS**

*Regional policy, regional development, regional planning, Slovenia*

## 1 uvod

Znano je, da v sodobnosti države z različnimi ukrepi in instrumenti (normativna določila, finančne vzpodbude ...) usmerjajo in spodbujajo svoj lasten razvoj in s socialnoekonomskimi ukrepi zmanjšujejo negativne posledice nekontroliranih dogajanj. Skoraj vse države v svetu, velike ali majhne, revne ali bogate, se soočajo s problemom regionalnih razlik. Razlike med posameznimi območji tako na svetovni kot na državni in lokalni ravni niso niti pojav sodobnega sveta niti le zgodovinska posebnost. So nekaj, kar je zaradi različnih naravnih danosti, družbenih, zgodovinskih ali pa kakšnih drugih posebnosti in različnosti vedno bilo in je prisotno (Sedlaček 2009). Z vidika družbenoekonomskega razvoja imajo skoraj vse svoj razviti in manj razviti del, zato je zmanjšanje regionalnih razlik pomemben cilj vseh vlad. Države želijo z javno politiko (regionalno politiko) zmanjšati regionalne razlike. Pri tem prevladujejo različni motivi. Pogosto prevladuje ekonomski motiv, saj želijo države s pomočjo regionalne politike optimalno izkoristiti produkcijske faktorje in tako spodbuditi prispevek najmanj razvitih regij h gospodarski rasti države. Zelo pomembna sta socialni motiv (zagotavljanje blaginje prebivalstvu) in politični motiv, saj tudi prevelike razlike v razvitosti spodbujajo posamezne dežele (regije) k samostojnosti (na primer Katalonija in Baskija v Španiji, Škotska v Veliki Britaniji, Slovenija in Hrvaška v bivši Jugoslaviji). Odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev krepi pripadnost državi in tudi skupnostim, kot je EU (Kavaš 2014).

Regionalna politika je, po svojem namenu, temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o temeljnih problemih in ciljih usmerjanja razvoja na državni, pokrajinski in lokalni ravni z upoštevanjem aktualnih evropskih povezav. Regionalna politika tvori skupaj s prostorsko politiko okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in okoljsko sprejemljivost razvoja, ki mora spoštovati pravni red države, kulturno samobitnost naroda in življenjske interese vseh državljanov. Z njo poskuša vzpostaviti pogoje, omogočiti ter vzpodbuditi gospodarski in socialni razvoj na celotnem ozemlju, preprečiti negativne posledice gospodarskega razvoja in socialnih razmer na naravno in bivalno okolje ter uskladiti usmeritve gospodarskega in socialnega razvoja s prostorskimi možnostmi oziroma z naravnimi danostmi oziroma z vzpostavitvijo dogovorjenih razmerij med cilji in implementacijo regionalne politike.

Pojem regionalnega razvoja, ki se je izoblikoval in uveljavil po drugi svetovni vojni, dobiva v sodobnih državah čedalje pomembnejšo vlogo. S pospeševanjem regionalnega razvoja skušamo odpraviti ali vsaj ublažiti posledice tržnega gospodarstva, ki povzročajo regionalne razlike med posameznimi pokrajinskimi enotami (statističnimi regijami) in zaradi katerih nekateri deli Slovenije uživajo prednosti, drugi pa so zapostavljeni in njihov razvoj stagnira in relativno nazaduje. Vzroki za ta gibanja so različni: zgodovinski razvoj, privlačnost za naložbe, prometni položaj, obmejna lega, uvajanje inovacij (zlasti tehniških in tehnoloških), socialne razmere, samogibno kopičenje prednosti, ki jih prinašajo velike naložbe na določeni lokaciji, pa tudi družbena psihološka naravnost za uvajanje novosti in dosego napredka. Regionalne razlike torej ustvarjajo neutemeljeno razlikovanje med posameznimi območji, ki gre v končnih posledicah na škodo celotne družbene skupnosti. Povzročajo tudi politične probleme, ki se jim skušajo v naprednih družbah izogniti s premišljeno regionalno razvojno politiko. Države so se odločile, da oblikujejo posebno razvojno politiko, ki temelji na zagotavljanju blaginje prostora (*»place prosperity«*). S podporo manj razvitim območjem naj bi se povečala gospodarska rast, izboljšalo finančno poslovanje države in uresničevalo osnovna družbena načela ter naloge države zapisane v temeljnih ustavnih listinah (Kušar 2005). Izkušnje kažejo, da je odpravljanje regionalnih razvojnih razlik težavno, drago in počasno. Ni mogoče pričakovati hitrih in bleščečih uspehov. Zaradi tega je potrebno nenehno spremljanje in vsakih nekaj let ovrednotiti uspešnost razvojne politike ter ob tem ugotoviti, kakšna so regionalna razvojna gibanja in problemi ter kako nadaljevati (Vrišer 1999).

## 2 Pregled politik regionalnega razvoja

### 2.1 Zasnova policentričnega razvoja (od 1971 do 1976)

Konec šestdesetih let dvajsetega stoletja je prišlo do decentralizacije in federalizacije Jugoslavije (Repe 2003). V tem času smo bili v Sloveniji hkrati priča naglim socialno-ekonomskim spremembam, značilnim za prehod iz agrarne v industrijsko družbo. Ob »industrijskem polmesecu« z devetnajstega stoletja se je gospodarsko krepilo osrednje slovensko razvojno ogrodje še ob infrastrukturnih koridorjih (prometni križ). Pečat tem prostorskim enotam so poleg pospešene industrializacije dajali še intenzivni procesi, povezani zlasti z urbanizacijo in deagrarizacijo, pojavom dnevne delovne migracije, socialnim prelomom (navidezno obdelano zaradi strahu pred morebitnimi sankcijami) ... Vsesplošna družbena preobrazba, kjer je prišlo do intenzivnejšega gospodarskega in socialnega razvoja pa ni zajela širših območij. Zlasti v odročnejših (obmejnih) in hribovitih območjih je prihajalo do občutnega razvojnega zaostajanja. V nasprotju z zgoščanjem prebivalstva so ta območja doživljala depopulacijo, povezano s staranjem prebivalstva, opuščanje kmetijskih površin in socialno razslojenost. Tu je prevladovala neučinkovita gospodarska struktura, nizki dohodki, visoka stopnja brezposelnosti, pomanjkljiva oskrba in slabo razvita infrastruktura. Gospodarsko zaostajanje obsežnih delov je v Socialistični republiki Sloveniji sprožilo neugodne posledice s socialno-ekonomskimi komponentami kot na primer izpad dohodka, povečanje izdatkov za socialno pomoč brezposelnim in ljudem z nizkimi dohodki ...).

S postopnim rahljanjem centralno-planskega gospodarstva so se ob prelomu šestdesetih v sedemdeseta leta dvajsetega stoletja sproščale možnosti za liberalizacijo gospodarstva in družbenega življenja, kar je v veliki meri prispevalo k postopnemu uveljavljanju regionalnega načrtovanja. Pospešile so jih številne objavljene družboslovne raziskave, ki so osvetlile socialno diferenciacijo in razlike med posameznimi pokrajinskimi izseki. Ob znanstvenih revijah zlasti s področja družboslovja so pomembno vlogo odigrali zlasti tako imenovani »zeleni zvezki«, predhodniki IB-revije, ki jih je izdajal takratni Zavod za regionalno prostorsko planiranje. V njih je bilo objavljenih več kot 30 različnih raziskovalnih študij, ki so opozarjale na raznovrstno problematiko socialnih in ekonomskih neenakosti med posameznimi območji. Strokovnim opozorilom so najprej prisluhnilo slovenski pisatelji, ki so na podlagi svojega posveta na gradu Štatenberg (v srčiki nerazvitega območja v Halozah) izdali knjižico: »Lačni in siti Slovenci« (Rotar in Forstnerič 1969). Tako izraženemu »javnemu mnenju« je kaj kmalu zatem prisluhnila takratna politična elita.

Sledilo je sosledje dogodkov: najprej je Zavod za regionalno prostorsko planiranje leta 1970 pripravil dokumentacijsko gradivo: Stanje v prostoru in razvojne težnje (Stanje v prostoru ... 1970) ter leta 1971 Smernice za urejanje prostora in varovanje pokrajine (Smernice za urejanje ... 1971), ki so določale cilje za gospodarjenje ter kriterije usmerjanja bodočega razvoja. Na podlagi strokovne in politične razprave so Smernice prerasle v politična izhodišča za kompleksno upravljanje nadaljnega razvoja. V istem letu je bilo pripravljeno tudi gradivo: Urbani sistem Socialistične Republike Slovenije in v podporo policentrični zasnovi razvoja je bil prav tako v letu 1971 sprejet Zakon o pospeševanju razvoja manj razvitih območij v Socialistični republiki Sloveniji (Pečar in Farič 2001). S tem so bile podane pravne podlage za odpravljanje (pre)velikih razlik v stopnji gospodarske razvitosti in postopnem izenačevanju pogojev za življenje in delo. Na ta način je Slovenija začela sistematično usmerjati svoj razvoj na podlagi koncepta policentričnega razvoja. Skupščina Socialistične Republike Slovenije je nato leta 1972 sprejela še Resolucijo o dolgoročnem razvoju Slovenije (Resolucija o dolgoročnem ... 1972) in Družbeno-ekonomska izhodišča za gospodarjenje s prostorom in varstvo okolja (Družbeno-ekonomska ... 1972; Pečar in Farič 2001). Zakon o pospeševanju regionalnega razvoja (Zakon o pospeševanju ... 1975), izhodišča, poglobitveni smotri in smernice so s tem postali prvi načrtovalski dokumenti, ki jih je sprejela takratna skupščina in tako potrdila temelje politike na področju regionalnega razvoja v vseh naslednjih desetletjih do konca stoletja.

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij (Zakon o ukrepih ... 1971) je predpisal metode, s katerimi so določili prizadeta območja. Sprva so stopnjo razvitosti ugotavljali po občinah. Merila za določitev (oblikovanje) manj razvitih območij so vključevala manjše število kazalnikov. V prvem obdobju so razvitost ugotavljali z narodnim dohodkom na prebivalca, deležem kmečkega prebivalstva in deležem zaposlenih med skupnim prebivalstvom in odstopanju republiškega povprečja.

Slovenija je tako postala prva socialistična republika (kot del države), ki je pričela voditi lastno regionalno politiko (Kukar 1996). Težilo se je predvsem k hitrejšemu razvoju manj razvitih območij (Pečar in Farič 2001). V začetku se je težišče načrtnega pospeševanja naslonilo na »upoštevanje enotnosti življenjskih pogojev«. Načrtovalci so predpostavili, da je probleme nerazvitosti mogoče uspešneje reševati z razvejanimi dejavnostmi na vseh področjih družbenega življenja. Pri zmanjševanju razlik o življenjskih pogojih so se na »podlagi kompleksne regionalne politike« naslonili na medsebojno povezanost manj razvitih območij z razvojnimi žarišči v okvirih tako imenovanih planskih regij in aktiviranju razvoja znotraj teh območij (Briški 1978).

## 2.2 Sistem družbenega planiranja (od 1976 do 1991)

Leta 1976 je Zakon o sistemu družbenega planiranja (Zakon o sistemu ... 1980) – kot krovni zakon – nekoliko modificiral skrb za skladen regionalni razvoj. Regionalna politika je z njim postala sestavina vseobsežnega in kompleksnega sistema družbenega načrtovanja, s katerim so bile vse »družbeno politične skupnosti« v državi dolžne sprejemati načrtovalske naloge in ukrepe za tako imenovana planska obdobja. Pravno podlago je omogočil preoblikovani zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja (Zakon o pospeševanju ... 1975) in nato vse spremembe, ki so sledile (1976, 1980, 1985 in 1988). Vsakokratni zakon je veljal za obdobje petih let. Pred sprejetjem novega so pripravili analizo stanja in preverili upravičenost uvrstitve prizadetih območij med manj razvita območja. Med manj razvita območja so bili najprej uvrščeni celotni deli takratnih občin, ki so ustrezale postavljenim kriterijem. Kasneje pa so zaradi velikih in nehomogenih občin uporabili zaokrožena geografska območja in krajevne skupnosti, ki so izpolnjevale podobna merila, a z drugačnim odstopanjem od državnega povprečja. Postavljene so bile tudi nekatere relacijske omejitve v povezavi z določanjem zaokroženih problemskih območij.

Regionalno razvitost so merili s kazalniki, razdeljenimi v štiri skupine. Kot nerazvita območja so bile priznane tiste občine, ki so izpolnjevale najmanj po en kriterij iz naslednjih štirih skupin: *a. gospodarska razvitost*: kjer družbeni proizvod na prebivalca ni presegal 50 % državnega povprečja ali delež zaposlenih ni presegal 50 % državnega povprečja; *b. prebivalstvo*: kjer je delež kmečkega prebivalstva v skupnem številu prebivalstva za 50 % višji od povprečja ali se je število prebivalcev v obdobju 1961–1975 zmanjšalo; *c. družbeni standard*: kjer delež predšolskih otrok v vzgojno varstvenih zavodih ni presegal 50 % povprečja ali delež slušateljev višjih in visokih šol v skupnem prebivalstvu ni presegal 50 % povprečja; in *d. infrastruktura*: kjer delež gospodinjstev z vodovodom v stanovanju ni presegal 50 % povprečja ali delež magistralnih in regionalnih cest s sodobnim cestiščem ni presegal dveh tretjin povprečja. Med manj razvita geografska območja pa so uvrstili tudi tiste krajevne skupnosti, ki so izkazovale: zmanjšanje prebivalstva v obdobju in je bil delež kmečkega prebivalstva za 50 % višji od povprečja in so bile sestavni del občine, ki je izpolnjevala najmanj en kriterij iz najmanj treh skupin, ki so bile določene za opredeljevanje manj razvitih občin, vendar le z 25 % zaostajanjem za povprečjem.

V osemdesetih letih so regionalno razvojno politiko razširili in vpeljali nova merila. Večje število ekonomskih, socialnih in infrastrukturnih meril je bilo združenih v posamezne skupine. Kazalnike za oblikovanje nerazvitih območij so razdelili v tri skupine z devetimi merili: *a. kriteriji razvitosti proizvodjalnih sil*: so določali delež zaposlenih v delovno sposobnem prebivalstvu, vrednost aktivnih osnovnih sredstev v družbenem sektorju na delovno sposobnega prebivalca in rast prebivalstva; *b. kriterije učinkov delovanja proizvodjalnih sil*: narodni dohodek na prebivalca, delež neagrarnega sektorja gospodarstva v družbenem proizvodu celotnega gospodarstva in promet v trgovini na drobno in *c. kriterije razvitosti*

*družbenega standarda*: delež študentov v visokih in višjih šolah v skupnem številu prebivalcev, delež predšolskih otrok v vzgojno varstvenih zavodih v skupnem številu predšolskih otrok in število zdravnikov na 10.000 prebivalcev. V obdobju 1986 do 1990 so bili kriteriji spet spremenjeni in sicer tako, da so temeljili na ekonomskih in demografskih kazalnikih, ni pa bilo več »infrastrukturnih« kriterijev. Poznejše zakonske spremembe in dopolnitve so prinašale vedno bolj zapletena merila.

V sedemdesetih in osemdesetih letih so se razlike v stopnji gospodarske razvitosti začele postopoma zmanjševati. Sistem pospeševanja regionalnega razvoja je v prvem obdobju dal pozitivne rezultate: policentrično zasnovan koncept razvoja je blažil razlike med mesti in podeželjem na regionalni ravni, ni spodbujal »superkoncentracije« v mestih (Mušič, 1980, 28), zato pa je hkrati zadrževal poselitev na podeželju. Izboljšala se je opremljenost z gospodarsko in družbeno infrastrukturo. Gospodarska struktura je postala bolj raznolika, zaposlenost je hitreje naraščala ... Kukarjeva je (1993, 20) s pomočjo empiričnih analiz sprememb v stopnji razvitosti slovenskih regij in občin ugotovila, da so se v obdobju relativno hitre gospodarske rasti (1970–1980) regionalne razlike med najmanj in najbolj razvitimi območji zmanjšale, v obdobju stagnacije in upadanja gospodarske rasti (1980–1990) pa zopet povečale. Manj pa je bila takšna politika uspešna v hribovitih, kraških in zlasti na vzhodu v obmejnih območjih. Kljub znatnim investicijam se je odseljevanje prebivalstva nadaljevalo, saj je bil poudarek predvsem na številu novih delovnih mest in ne na kakovosti le-teh. Zato se je izobrazena mladina še naprej selila v urbana središča (Majcen in sodelavci 2000, 73).

### 2.3 Obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij (od 1991 do 1999)

Z novimi družbenoekonomskimi razmerami in uvedbo tržnega gospodarstva so po letu 1990 opustili takratni način izvajanja regionalne razvojne politike, ki je temeljil na planskem gospodarstvu. Regionalne razlike so se v tem času dodatno zaostriale s poslabšanjem demografskih razmer na velikem delu državnega ozemlja. V želji po preseganju razlik je bil zato sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Zakon o spodbujanju ... 1990), ki je pri določanju problemskih območij opustil gospodarska merila in se v celoti oprl na demografske kazalnike. Državni zbor je regionalno razvojno politiko vsebinsko spremenil in tudi znatno finančno omejil. Zakon je pomoč namenjal samo geografsko zaokroženim podeželskim, hribovskim (gorsko višinskim) in obmejnemu območjem s šibkim demografskim razvojem, postaranim prebivalstvom in z omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo. Temeljna prostorska enota pri opredeljevanju demografsko ogroženih območij je bila krajevna skupnost, po spremembi njihovega statusa z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Zakon o ustanovitvi ... 1994) leta 1994 pa posamezno naselje (Nared 2007, 25).

Sprejetje tega zakona je tako težišče regionalne politike preneslo od (gospodarsko) manj razvitih območij na območja z neugodnimi demografskimi gibanji. Njegova glavna slabost je bila, da je bil sestavljen zgolj na podlagi dveh demografskih kriterijev: gibanja (upadanja) prebivalstva in starostne sestave (indeksa staranja), ki malo povesta o gospodarski moči, socialnih problemih (na primer o stopnji brezposelnosti) in drugih razvojnih možnostih (Majcen in sodelavci 2000, 73).

V devetdesetih letih so se poleg tradicionalnih razlik v stopnji razvitosti pojavile še nove oblike regionalnih nesorazmerij. Med njimi so posebno skrb vzbujale krizne razmere v starih, tradicionalnih industrijskih in rudarskih območjih, kjer so se pogoji zaradi zastarelih proizvodnih programov, opuščanja nekaterih dejavnosti in/ali organizacijske in duhovne okostenelosti naglo poslabšale. Prizadeta so postala nekatera »jedra«: Maribor s Podravjem, Koroška, Zasavje, Savinjska dolina ..., kjer je bila koncentracija prebivalstva s pomembnimi gospodarskimi zmogljivostmi. Skrb je vzbujala tudi depopulacija in s tem povezana gospodarska nedejavnost številnih neatraktivnih obmejnih in hribovskih predelov. Medtem ko je bilo v primeru starih industrijskih območij mogoče zaradi izgrajene infrastrukture in izučene delovne sile v doglednem času najti rešitve, so bile v drugem primeru možnosti za sanacijo znatno težje, saj ni bilo ne sredstev ne ljudi, ki bi bili voljni podpreti nove razvojne možnosti na teh območjih. S takšno zasnovo je bil zakon izrazito enostranski, saj je docela zanemaril ostala razvojno

šibka, industrijska razvojno depresivna območja v zatonu in tudi nekatera obmejna območja (Ravbar 2000, 12).

Poglavitni instrumenti spodbujanja demografsko ogroženih območij so bili: subvencije, ugodna posojila, poročstva, davčne olajšave in oprostitve, kapitalski vložki, prenos državnega premoženja v upravljanje z državnim skladom, podeljevanje statusa ekonomskega območja, podeljevanje statusa območij za pospeševanje zaposlovanja, prenos državnega premoženja lokalnim skupnostim.

Empirične raziskave ter tudi rezultati so kmalu pokazali, da sistem pospeševanja demografsko ogroženih območij ni bil ustrezen, saj v tem času ni prihajalo do izboljšanja ne ekonomskih in ne demografskih razmer. Med poglavitnimi razlogi za slabo učinkovitost regionalnih razvojnih spodbud moramo poudariti odsotnost potrebne koordinacije med ukrepi regionalne in drugih politik (industrijska, zaposlitvena, kmetijska in druge), pa tudi dejstvo, da sta ekonomska in tudi regionalna politika premalo upoštevala razlike med naravnimi pogoji posameznih regij in tudi »neekonomske« faktorje (socialne, izobrazbene, podjetniške ...) (Ravbar 2005, 63). Parcialna obravnava posameznih majhnih demografsko ogroženih območij se je izkazala kot neučinkovita, saj ustvarjanje možnosti za dolgoročen samovzdržujoč razvoj ne pomeni le aktiviranja vseh lokalnih razvojnih potencialov, ampak tudi povezavo s širšim okoljem (geografsko območje, občina, regija ...). Ker so bila vlaganja usmerjena predvsem v delovno intenzivne dejavnosti, velik del šolajoče mladine ni dobil ustrezne zaposlitve na teh območjih. Zato se je odseljevanje nadaljevalo, zlasti iz območij z omejenimi naravnimi možnostmi razvoja, kjer že prihaja do demografske izpraznjenosti. Socialne neenakosti so samo še naraščale (Majcen in sodelavci 2000, 73).

Slovenija je v poosamosvojitvenem obdobju pričela na stihijski način uveljavljati svoj »policentrični« razvoj, kar je po svoje razumeti celo kot anarhično centralizacijo, ki je najbolj očitno opazna pri implementaciji reforme lokalne samouprave in »preobrazbi« državne uprave. Takšna upravno-prostorska zasnova ne temelji na naravnih danostih prostora in njenih zmogljivostih, zato te zmogljivosti niso bile optimalno izkoriščene, javni sektor pa je bil obsojen na sterilnost. Povezanost pospeševanja regionalnega razvoja in potencialno oblikovanje regionalne samouprave (pokrajine) zahtevata medsebojno usklajeno koordinacijo (Ravbar 2000, 17).

Analiza regionalne politike v devetdesetih letih je pokazala številne slabosti, kot so zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, osredotočenje le na demografske kazalnike, odsotnost koordinacije sektorskih politik in odsotnost regionalne ravni (Majcen in sodelavci 2000, 73).

#### **2.4 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v obdobju predpristopnih pogajanj z EU (od 1999 do 2005)**

Reforma regionalne politike leta 1999 predstavlja drastičen odmik od razumevanja regionalne politike v Sloveniji od leta 1971 dalje. Z novo regionalno politiko se je fokus regionalne politike premaknil od spodbujanja razvoja demografsko ogroženih območij k spodbujanju regionalnega razvoja na celotnem ozemlju države. Z reformo je bil postavljen tudi temelj zakonoma v letih 2005 in 2011, ki sta bila v veliki meri zgolj nadgradnja reforme iz leta 1999. Zastavljena je bila zelo ambiciozno, vendar pa se številni deli reforme niso uresničili. Tako ni prišlo do reforme državne in lokalne samouprave, kakor tudi ne do regionalizacije sektorskih politik in izboljšanja medsektorske koordinacije.

Leta 1999 je Državni zbor potrdil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 1999), leta 2003 pa njegovo spremembo. V letih 2000 in 2001 so bili sprejeti vsi podzakonski akti, ki jih je predvideval zakon. Leta 2001 je Vlada sprejela tudi Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRRS) (Strategija regionalnega ... 2001).

Regionalna politika naj bi se izvajala na celotnem ozemlju države, tako v razvitih kot tudi v manj razvitih območjih, v urbanih in podeželskih okoljih. Lokalne in državne interese naj bi povezovala v celovite regionalne razvojne programe. Nova regionalna strukturna politika je zasledovala dva sklopa ciljev (Majcen in sodelavci 2000, 281):



- spodbujanje razvoja (vseh) statističnih regij;
- zmanjšanje regionalnih razlik s spodbujanjem razvoja prednostnih območij regionalne politike: območja s posebnimi razvojnimi problemi (ekonomsko šibka, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo, razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki); regije ali deli regij, ki po vrednosti bruto domačega proizvoda na prebivalca po kupni moči ali stopnji brezposelnosti za več kot 20 % negativno odstopajo od državnega povprečja.

V skladu z Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 1999) se je začela priprava regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). V RRP-jih naj bi se na podlagi analize stanja in gibanj ter sektorskih razvojnih programov uskladila razvojna predvidevanja ter naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji. RRP so pripravile regionalne razvojne agencije v skladu z minimalno obvezno vsebino in metodologijo priprave RRP, vendar je ostalo njihovo financiranje nedorečeno. Skladno z zakonodajo so se regionalne razvojne spodbude na podlagi regionalnih razvojnih programov lahko dodeljevale občinam, pravnim in fizičnim osebam, in sicer v obliki neposrednih (ciljna območja regionalne politike) in posrednih regionalnih spodbud. Ministrstva so kombinirala nacionalna sredstva in sredstva Evropske unije (EU) iz programa Phare.

Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji je bila v skladu s SRRS uravnoteženi gospodarski, socialni, kulturni, prostorski in okoljski vidiki razvoja v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Temeljna strategija je bila učinkovito izkoriščanje razvojnih možnosti regij in razpoložljivih finančnih virov (javnih, zasebnih, mednarodnih) namenjenih spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ter koordinacija sektorskih in področnih politik. SRRS je bila pripravljena za obdobje 2001–2006, vendar kljub zakonskim zavezam, ni bila nikoli več posodobljena. Konec leta 2001 je vlada sprejela Državni razvojni program 2001–2006 (v nadaljevanju DRP), ki je bil izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. DRP je izhajal iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja in peti prednostni sklop dokumenta je bil Krepitev skladnega regionalnega razvoja (Piry 2004, 27, 28).

Republika Slovenija je leta 2003 skladno z zakonodajo EU pripravila Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006 in Programsko dopolnilo, kar je omogočalo črpanje sredstev evropskih Strukturnih skladov v programskem obdobju 2004–2006. Celotna sredstva so znašala 237,5 milijonov evrov. Uravnotežen regionalni razvoj je v dokumentu Slovenija opredelila kot horizontalno politiko in enega izmed ciljev ter določila, da bodo imele najmanj razvite regije A in B (Pomurska, Podravska, Zasavska, Spodnje posavska, Savinjska, Koroška, Notranjsko-kraška in Jugovzhodna Slovenija) dostop do indikativne alokacije 60 % razpoložljivih sredstev EU. Prostorsko usmerjen pristop pri dodeljevanju sredstev je bil prilagojen posameznim politikam, s čimer je dosežen kompromis med učinkovitostjo Slovenije kot celote ter doseganjem notranje kohezije.

Leta 2000 se je začel izvajati program razvoja Zasavske regije na podlagi Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik (Zakon o postopnem ... 2005), ki je v zakonu namenil Zasavju 13,5 milijonov evrov za razvojno prestrukturiranje regije. Leta 2002 pa se je začel izvajati tudi Program spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006 (Soča), ki je v Posočje v petih letih omogočil izvedbo razvojnih projektov v višini 8,3 milijonov evrov (medmrežje 1).

Slovenija je v obdobju 1999–2005 vzpostavila osnovne institucionalne pogoje za učinkovito regionalno politiko. Vzpostavljen je bil zakonski in institucionalni okvir, sprejeti so bili strateški dokumenti na nacionalni in regionalni ravni ter zaključena pristopna pogajanja z EU. Povečala se je pozornost javnosti in politike za regionalno problematiko, vzpostavljen je bil partnerski odnos z regijami. Izboljšano je bilo sodelovanje ministrstev pri usmerjanju razvojnih spodbud in reševanju tekočih problemov, bistveno se je izboljšala sposobnost priprave in izvajanja projektov na regionalni in lokalni ravni, pridobljena so bila nova znanja o evropski strukturi in kohezijski politiki. Vseeno je bilo pri izvedbi reforme še precej »implementacijskega deficita« (Kavaš in Pečar 2004, 3), saj so bila sredstva namenjena

regionalnemu razvoju še vedno relativno omejena, nedelujoča medministrska koordinacija, občine pogosto niso prepoznale regionalne razvojne agencije kot koordinatorje razvoja v regijah, prevladovali so lokalni projekti, odsotnost jasnih prioritet razvoja v regijah, odsotnost spremljanja in vrednotenja regionalne politike.

## 2.5 Obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja po vstopu v članstvo EU (po 2005)

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 se je po sprejetju pogosto spremenjal in dobil veliko podzakonskih predpisov z namenom zmanjševanja regionalnih razlik ter povečanja aktivnosti v posameznih regijah, ki bi spodbudile dodaten razvoj. Zakon sta zakonodajalec in ministrstvo, odgovorno za regionalni razvoj, sprotno dograjevala, kar kaže, da so bile na področju slovenske regionalne politike potrebne spremembe, kar je vodilo do priprave predloga novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR-1) (Zakon o spodbujanju ... 1999), ki je začel veljati novembra 2005. V ZSRR-1 je imelo pomembno vlogo projektno financiranje, saj je poskušal ZSRR-1 zapolniti pravno praznino na področju javno-zasebnega financiranja. Tako zakon iz leta 2005 niti ni definiral regionalne politike, niti regionalnega problema. Ker se regionalni kriterij pri dodelitvi sredstev kohezijske politike ni pokazal za dobro rešitev, je bil regionalni razvoj vključen v Operativni program spodbujanja regionalnih razvojnih potencialov. Vsebine razvojne prioritete Razvoj regij so se smiselno povezovali v okviru naslednjih prednostnih usmeritev, in sicer: a) regionalni razvojni programi (skoraj 586 milijonov evrov razdeljeno med 12 razvojnih regij kot podpora pri uresničevanju regionalnih razvojnih programov) in b) razvoj obmejnih območij s Hrvaško.

Z izbruhom finančne in gospodarske krize leta 2009 se je v nekaterih regijah in upravnih enotah močno povečala stopnja registrirane brezposelnosti. Le-ta je bila decembra 2009 najvišja v upravnih enotah Murska Sobota, Lendava in Kočevje. Kot odziv na izrazito stopnjevanje gospodarske krize v Pomurju je državni zbor sprejel Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019 (Zakon o razvojni ... 2009). Na podlagi zakona je bil leta 2010 pripravljen Program spodbujanja konkurenčnosti Pomurske regije 2010–2019 v višini 33 milijonov evrov. V obdobju 2007–2013 se je nadaljevalo tudi izvajanje »posoškega« zakona v višini 3,8 milijonov evrov (medmrežje 1).

Zaradi nezadovoljstva z ZSRR-1 je odgovorno ministrstvo že leta 2009 začel s pripravo sprememb veljavnega zakona. Priprava sprememb je pokazala, da je treba veljavni zakon temeljito spremeniti, zato je začela s pripravo novega zakona. Priprava novega zakona je potekala vzporedno s pripravo nove pokrajinske zakonodaje. Nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona (v nadaljevanju ZSRR-2) (Zakon o spodbujanju ... 2011) je Državni zbor RS sprejel marca leta 2011, zakon je bil še dvakrat dopolnjen v letih 2012 in 2016. Zakon je opredelili naslednja prednostna območja regionalne politike:

- obmejna problemska območja (24. člen).
- problemska območja z visoko brezposelnostjo (25. člen).
- območja kjer živi madžarska in italijanska narodna skupnost (14. člen).
- območja kjer živi romska etnična skupnost (14. člen).

S sprejemom ZSRR-2 se je sistem spodbujanja skladnega regionalnega razvoja prilagodil kriznim razmeram. Z uvedbo dodatnih začasnih ukrepov razvojne podpore na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo je bila odpravljena potreba po intervencijskih razvojnih zakonih. Vlada RS je na tej podlagi sprejela ukrepe razvojne podpore v Pokolpju, Mariboru z okolico ter na območju občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje, ki so se zaključili konec leta 2020. Za vsa štiri območja so bila v obdobju 2010–2020 predvidena sredstva v višini 330 milijonov evrov.

Na podlagi ZSRR-2 in njegovih dopolnitev so bili izdani vsi predvideni podzakonski akti in ustanovljeni razvojni sveti v 12 razvojnih regijah. Regionalne razvojne agencije so bile vpisane v evidenco pri ministrstvu, pristojnem za regionalni razvoj in v vseh regijah so bili sprejeti regionalni razvojni programi za programsko obdobje 2014–2020. Njihovi izvedbeni dokumenti, dogovori za razvoj regij, s katerimi se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premaganje razvojnih ovir v regiji ter viri finan-



ciranja pa so se začeli podpisovati konec leta 2017 in se v zadnjih letih pospešeno izvajajo. Skupna predvidena vrednost sofinanciranja države v podpisanih dogovorih znaša približno 480 milijonov evrov in Organ upravljanja je do konca decembra 2020 v okviru izvajanja DRR-jev izdal odločitve o podpori za 74 projektov v skupni vrednosti 117 milijonov evrov sredstev EU (ESRR, KS in ESS) (SVRK 2021, 26, 27). Slovenija v okviru regionalne politike namenja sredstva tudi območjem, kjer živi madžarska in italijanska narodna skupnost ter območjem, kjer živi romska etnična skupnost. V zadnjih letih (od leta 2018 dalje) je država posebno pozornost usmerila na obmejna problemska območja, saj je na ta območja usmerila znatna povratna in nepovratna sredstva, ki so namenjena gospodarskim družbam (javni razpisi v letih 2018–2021).

### 3 Sklep

Slovenska regionalna politika je v zadnjih petdesetih letih prehodila pot, ki ni bila vedno premo sorazmerna. Izmenjavala so se obdobja, ko je bila regionalna politika pomemben del vladne politike in obdobja, ko je bila regionalna politika sorazmerno nepomembna. To je bilo odvisno od različnih dejavnikov, kot je sestava vlade, gospodarske razmere, razpoložljivosti finančnih virov (EU sredstva kot glavni finančni vir razvoja), do razmerij med državno, lokalno in regionalno ravno (razvojne regije).

Uspeli smo vzpostaviti institucionalne pogoje za učinkovito regionalno politiko. Institucije na državni in regionalni ravni so organizacijsko in kadrovsko relativno močne, obseg sredstev namenjen spodbujanju regionalnega razvoja je kljub težavam sorazmerno visok (kombinacija EU sredstev in integralnega proračuna), deležniki na ravni regij sodelujejo pri pripravi in izvedbi projektov ter uspešno kandidirajo na razpisih za pridobitev EU sredstev (državna raven, raven EU). Po drugi strani je za izvajanje regionalne politike še vedno značilna nezadostna medministrska koordinacija, pomanjkanje celostnih regionalnih projektov, prevlada lokalnih skupnosti, premajhno osredotočenje na ključne probleme (preveč podobnih projektov na (pre)majhnem teritoriju), neuskkljenost med razvojnim in prostorskim planiranjem ter neustrezno spremljanje in vrednotenje projektov, programov in institucij na regionalni ravni.

Regionalna politika naj bi bila usmerjena zlasti k izboljševanju regionalnih in lokalnih pogojev za bivanje in za poslovanje. Sestoji naj se iz nabora ukrepov, čigar učinki in rezultati se v idealnih razmerah dopolnjujejo. Cilji so povezani z ukrepi, ki odločilno vplivajo na učinke, rezultate in vplive regionalne politike. Običajno razlikujemo tri področja in sicer:

- neposredne programske učinke in rezultate,
- učinke konkurenčnosti in
- učinke izžarevanja, kot rezultat medsebojnega gospodarskega mreženja, prostorske selektivnosti učinkov (*»spill-over-efekt«*), intenzivnost prenosa *»know-how-a«* ter sposobnost implementacije prenosa inovacij.

V prihodnje je pričakovati vse manj zunanjih impulzov v regionalnem razvoju (zmanjševanje kohezijskih sredstev v obdobju 2021–2027), zato postaja izkoriščanje notranjih potencialov vse pomembnejše. Omejene možnosti pridobivanja finančnih spodbud bodo zahtevale osredotočenje na izbrane (ključne) razvojne projekte. To posledično povišuje raven uskladitve interesov za strateško odločanje, ki je pri obstoječem politično-administrativnem sistemu močno otežkočeno (odsotnost pokrajini).

V tujini v ospredje stopajo večje prostorske enote, ki imajo svojo identiteto, skupne probleme in skupne poglede na prihodnost. Takšne regije omogočajo uspešnejše tekmovanje na globalnem trgu in lažje pridobivanje javnih in zasebnih razvojnih sredstev. Na primeru mozaično pestre Slovenije se kot možna rešitev ponuja tudi subregionalna raven, ki zajema sklenjene prostorske enote – čeprav niso vedno istovetne z administrativnimi mejami. Tak pristop se je kot odgovor na izzive sedanosti in prihodnosti uveljavil v nekaterih razvitih državah, kot so Švedska, Velika Britanija, Nizozemska in Švica (Ferry in Downes 2020, 10).

V prihodnosti bi morali še večjo pozornost posvetiti endogenemu razvoju, ki je močno izpostavljen v sodobni regionalni politiki. Predvsem je v Sloveniji zelo omejena vloga gospodarstva pri spodbujanju razvoja posameznih regij. Pri tem pa se zastavlja vprašanje: v kolikšni meri lahko razvoj v problemskih regijah sploh sloni na lastnih virih in kolikšen delež razvojne pomoči naj prispeva država? Pri uspešnem endogenemu razvoju odigrajo pomembno vlogo količina virov (naravni, človeški), identiteta, ki omogoča medsebojno povezovanje na regionalni ravni z oblikovanjem različnih formalnih in neformalnih mrež, psihološko stanje v regiji (za problemske regije so pogosto značilni pasivnost, lokalizmi, upor institucijam) in predvsem razvojno inovativna jedra, kot temelji prihodnjega regionalnega blagostanja (Kušar 2005, 122).

Že bližnja prihodnost postavlja pred regionalno politiko številne izzive, kot na primer blaženje posledic pandemije covid-19 (teritorialno neenakomerno porazdeljene posledice), finančna perspektiva EU 2021–2027 (omejena sredstva, nižja stopnja sofinanciranja, manj ugoden status Zahodne Slovenije) in pomanjkanje javnih sredstev bo vplivalo na kritičen odnos deležnikov do izvajanja javnih politik.

V debate o regionalni politiki zadnja leta vse bolj vstopajo demografski, tehnološki, okoljski megatrendi, saj bo njihov učinek na regije, tudi znotraj države, zelo različen. Njihovi pozitivni in negativni vplivi bodo zahtevali od držav, da bodo ukrepi prilagojeni razmeram v posamezni regiji (Garcilazo in Martins 2020, 20). Slovenske regije so izpostavljene globalnim trendom (globalizacija, staranje, klimatske spremembe), kar bo zahtevalo ustrezne odzive (ukrepe) tudi na ravni regij. Tako Kavaš (2019, 70) ocenjuje, da bo potencialni vpliv demografskih, tehnoloških in podnebnih sprememb neenakomerno porazdeljen med slovenske statistične regije. Najbolj bodo potencialno prizadete regije, ki so že sedaj po večini kazalnikov (BDP na prebivalca, bruto plača na zaposlenega, registrirana stopnja brezposelnosti, stopnja delovne aktivnosti, kvalifikacijska in izobrazbena struktura zaposlenih in prebivalstva, inovacijska aktivnost ...) pod slovenskim povprečjem. To so predvsem Pomurska, Podravska in Zasavska statistična regija. Torej lahko v prihodnosti pričakujemo, da se bodo regionalne razlike v Sloveniji le še dodatno povečale. Po drugi strani Nared in sodelavci (2019, 57) izpostavljajo, da bo potrebno zaradi neugodnih demografskih gibanj potreben razmislek, na katerih območjih spodbujati razvoj. Torej namesto vprašanja »kako«, bo v ospredje stopalo vprašanje »kje« je upravičeno pričakovati ugodnejši demografski razvoj, v izogib naložbam v neperspektivna območja.

Zato mora regionalna politika izhajati iz trendov in ne le iz stanja, torej mora biti dinamična in ne le statična, saj mora izhajati iz vpliva megatrendov na razvoj regij, kakor tudi iz spreminjajoče gospodarske, institucionalne in družbene strukture posamezne regije. Torej govorimo o fleksibilnemu spodbujanju razvoja, ki je prilagojen posameznemu območju (*»flexible place-based approach«*), kar pa predstavlja oblikovalcem politik (*»policy-makers«*) velik izziv (Ferry in Downes 2020, 27). To velja ne le za velike regije, temveč velja tudi za regije na ravni NUTS-3 (Kilroy in Ganau 2020, 31), torej za raven slovenskih statističnih regij.

Prihajajoči izzivi bodo zahtevali konsenz o prioritetah in načinih izvedbe javnih politik, tudi regionalne politike. Izkušnje, ki smo jih pridobili v petdesetih letih izvajanja regionalne politike bi nam morale biti pri tem v pomoč. Pri tem bo izrednega pomena institucionalna kakovost (*»institutional quality«*) na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, saj je le-ta vsaj toliko pomembna, kot inovacijska sposobnost ter prisotnost naravnih in človeških virov (Rodríguez-Pose, Ketterer 2020, 983). Zato morebitna uvedba pokrajin v Sloveniji ne bo nujno prispevala k prilagodljivosti in k izboljšanju institucionalne kakovosti na regionalni ravni.

## 4 Zahvala

Prispevek je deloma nastal v okviru projekta V6-1945 Medresorsko usklajeno spodbujanje razvoja v obmejnih problemskih območjih, ki ga prek Ciljnega raziskovalnega programa za leto 2019 sofinancirata Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

## 5 Viri in literatura

- Briški, A. 1978: Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji, *Geografski vestnik* L. Ljubljana.
- Družbeno-ekonomska izhodišča za gospodarjenje s prostorom in varstvo okolja 1972. Uradni list SRS 34/1972. Ljubljana.
- Ferry, M., Downes, R. 2020: *Mega-Trends and Development Traps: How are Regional Policies Responding?* Glasgow, Delft.
- Garcilazo, J., E., Martins, J., O. 2020: *New Trends in Regional Policy: Place-Based Component and Structural Policies. Handbook of Regional Science.* Berlin, Heidelberg
- Kavaš, D. 2014: *Regionalna politika v Sloveniji po vključitvi v Evropsko unijo.* Doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Kavaš, D. 2019: *Ocena vpliva demografskih in tehnoloških trendov na slovenski trg dela na nacionalni in regionalni ravni.* Demografske spremembe in regionalni razvoj, *Regionalni razvoj* 7. Ljubljana.
- Kavaš, D., Pečar, J. 2004: *Reforma reforme slovenske regionalne strukturne politike.* Ljubljana.
- Kilroy, A., Ganau, R. 2020: *Economic Growth in European Union NUTS-3 Regions.* Washington.
- Kukar, S. 1993: *Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja.* *Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije.* 3. faza. Ljubljana.
- Kukar, S. 1996: *Regionalna politika in čezmejno sodelovanje.* *Strategija ekonomskih odnosov s tujino.* Ljubljana.
- Kušar, S. 2005: *Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji – pretekle izkušnje in prihodnji izzivi.* *Dela* 24. Ljubljana.
- Majcen, B., Kavaš, D., Bevc, M., Gulič, A., Praper, S., Plevnik, A., Ravbar, M., Glas, M., Jaklič, M., Kukar, S., Pečar, J., Balazek, T., 2000: *Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije.* Ljubljana.
- Medmrežje 1: <https://www.prc.si/programi-projekti/razvojni-program-soca> (9. 7. 2021).
- Mušič, V. B. 1980: *Urbanizem – bajke in resničnost.* Ljubljana.
- Nared, J. 2007: *Prostorski vplivi slovenske regionalne politike.* *Geografija Slovenije* 16. Ljubljana.
- Nared, J., Repolusk, P., Ercegović, J., Korenč, V., Krušec, K., Turnšek, V. 2019: *Socialnoekonomske značilnosti demografskih tipov slovenskih občin in njihov prihodnji demografski razvoj.* *Demografske spremembe in regionalni razvoj.* Ljubljana.
- Pečar, J., Farič, M. 2001: *Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999.* Ljubljana.
- Piry, I., 2004: *Strategija regionalnega razvoja v Sloveniji.* *Dela* 19. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2000: *Regionalni razvoj slovenskih pokrajin.* *Geographica Slovenica* 33/II. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2005: *Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja.* *Dela* 24. Ljubljana.
- Repe, B. 2003: *Rdeča Slovenija.* Ljubljana.
- Resolucija o dolgoročnem razvoju Slovenije 1972. Uradni list SRS 13/1972. Ljubljana.
- Rodríguez-Pose, A., Ketterer, T. 2020: *Institutional change and the development of lagging regions in Europe.* London.
- Rotar, J., Forstnerič, F. 1969: *Siti in lačni Slovenci.* Maribor.
- Sedlaček, J. 2009: *Regionalne razlike v dravski banovini v tridesetih letih.* V: Lazarevič, Ž., Lorenčič, A. (ur.) 2009: *Podobe modernizacije.* str. 79–111. Ljubljana.
- Smernice za urejanje prostora in varovanje pokrajine 1971. Zavod SRS Slovenije za regionalno prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Stanje v prostoru in razvojne težnje 1970. Zavod SRS Slovenije za regionalno prostorsko planiranje. Ljubljana.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001–2006. Državni zbor RS, Ljubljana, 2001.

- SVRK. 2021: Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2020. Ljubljana.
- Vrišer, I. 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. *Ib revija*, 33–2/3. Ljubljana.
- Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja. Uradni list SRS 29–1442/1975. Ljubljana.
- Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje–Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije. Uradni list RS 26/2005. Ljubljana.
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015. Uradni list RS 87/2009, 82/2015, 27/2017. Ljubljana.
- Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije. Uradni list SRS, 1/1980 in 33/1980. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 48/1990. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-1. Uradni list RS 83/2003, 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona – ZSRR-2. Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Uradni list SRS 16–4/1971. Ljubljana.
- Zakon o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij 1994. Uradni list RS 60/1994, 108/2006. Ljubljana

## RAZVOJNE RAZLIKE MED REGIJAMI V SLOVENIJI PO LETU 1971

**dr. Simon Kušar**

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani  
simon.kusar@ff.uni-lj.si

UDK: 913:711.2(497.4)(091)

### IZVLEČEK

#### **Razvojne razlike med regijami v Sloveniji po letu 1971**

Eden od ključnih ciljev regionalne politike v Sloveniji je zmanjševanje razvojnih razlik med regijami. V prispevku analiziramo, v katerem obdobju zadnjega pol stoletja so se regionalno-razvojne razlike v Sloveniji zmanjševale in kdaj povečevale. Z uporabo relativnih števil preverjamo, katere regije so bile najbolj oziroma najmanj razvite, kakšna so bila razmerja med najbolj in najmanj razvito regijo ter ocenjujemo spreminjanje skupne stopnje regionalnih razlik. V celotnem proučevanem obdobju je bila najbolj razvita Osrednjeslovenska regija, najmanj razvita pa Pomurska regija, od leta 2002 dalje pa Zasavska regija. Razvojne razlike med regijami so se do leta 1990 zmanjševale, v obdobju po letu 2000 pa ponovno povečevale z vmesnim predahom v času finančno-gospodarske krize 2009–2013.

### KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, regionalna politika, razvojne razlike, statistične regije, Slovenija

### ABSTRACT

#### **Regional development disparities in Slovenia after 1971**

One of the key goals of regional policy in Slovenia is to reduce development disparities between regions. In this article, we analyze in which period of the last half century regional development differences in Slovenia have been decreasing and when they have increased. Using relative numbers, we analysed which regions were the most and least developed, what were the relations between the most and the least developed region, and estimate the change in the overall level of regional disparities. In the entire study period, the Osrednjeslovenska region was the most developed, the Pomurska region the least developed until 2001, and since 2002 the Zasavska region. Development disparities between regions decreased until 1990. In the period after 2000 they increased again with an intermediate break during the financial and economic crisis 2009–2013.

### KEY WORDS

regional development, regional policy, development disparities, statistical regions, Slovenia

## 1 Uvod

Odločitev za zasnovo regionalne politike na ravni takratne Socialistične republike Slovenije pred pol stoletja je izhajala iz spoznanja, da obstajajo deli Slovenije, ki močno zaostajajo v procesu modernizacije (Kušar 2005). Spoznanje o velikih razvojnih razlikah ni bilo samo rezultat strokovnih analiz slovenskega prostora, ki so bile posebno intenzivne v času priprave strokovnih podlag za regionalni prostorski plan v drugi polovici 60. let 20. stoletja, ampak tudi spoznanj širše javnosti (na primer zbirka esejev Siti in lačni Slovenci – Rotar in Forstnerič 1969). Republiške oblasti so zato »morale priznati, da obstajajo nerazvita območja tudi v Sloveniji in da se razvojne razlike večajo« (Vrišer 1998, 66). S sprejetjem Zakona o ukrepih za pospeševanje manj razvitih območij so bili storjeni prvi normativni koraki k načrtnemu spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji (Kušar 2005).

Zakonu o ukrepih za pospeševanje manj razvitih območij so sledili drugi pravni dokumenti, ki so poskušali uveljaviti hitrejši gospodarski, socialni in prostorski razvoj v Sloveniji ter zmanjšati razvojne razlike, ki jih je intenzivna povojna industrializacija še povečala (Nared 2003). Do leta 1999, ko je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) (Zakon o spodbujanju ... 1999), je spodbujanje regionalnega razvoja temeljilo na načelih tradicionalne regionalne politike, to je na opredeljevanju problemskih (manj razvitih) območij. Po letu 1999 regionalna politika sledi sodobnim pristopom, ki usklajuje cilje spodbujanja konkurenčnosti, endogenega razvoja in spodbujanja razvoja problemskih območij, ter je usklajena z načeli skupne regionalne politike v Evropski uniji.

Vrednotenje regionalnega razvoja je potrebno umestiti v dva konceptualna sistema: prvi se nanaša na splošno spremljanje stanja v prostoru in ocenjevanje razvojnih teženj, drugi pa se nanaša na vrednotenje v planerskem procesu. Pri slednjem gre za predhodno, vmesno in končno vrednotenje razvojnih strategij, programov, ukrepov in politik na osnovi dveh temeljnih načel. Prvo je načelo od zgoraj navzdol, ki temelji na analizah in raziskavah celotnega območja z »input-output« analizami ter analizami prostorskih in socialnoekonomskih struktur. Na drugi strani je možno vrednotenje tudi od spodaj navzgor, ki temelji na preučitvi učinkov posredovane pomoči pri posameznem prejemniku oziroma konkretnih projektih (Nared in Ravbar 2003). Vrednotenje ob koncu programov naj bi tako zajemalo tako analizo doseganja ciljev kot tudi vplivov na spremembe socialnih in prostorskih struktur (Nared in Kavaš 2009).

Sistem vrednotenja, ki bi jasno pokazal vpliv izvajanja instrumentov regionalne politike na zmanjševanje, ohranjanje ali reprodukcijo razvojnih razlik med regijami, nikoli v preteklosti ni bil zadovoljivo razvit. Večina analiz, ki poskušajo ocenjevati vpliv regionalne politike na razvojne razlike v Sloveniji, temelji predvsem na opisu pozitivnih razvojnih dosežkov. V manj razvitih območjih, ki so najbolj zaostajala v razvoju, se je po mnenju številnih avtorjev (Kukar 1995a; Kukar 1995b; Ravbar 1998; Drozg in Premzl 1999; Ravbar 1999; Kavaš, Strmšnik in Pečar 2000; Ravbar 2000; Kušar 2005) tudi zaradi izvajanja instrumentov regionalne politike izboljšala infrastrukturna opremljenost prostora, povečalo se je število krajev z delovnimi mesti ter zvišala stopnja zaposlenosti. Najbolj poglobljeno analizo prostorskih učinkov zakonov o spodbujanju manj razvitih območij in prvega zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 je na osnovi analize številnih virov opravil Nared (2003). Analiziral je prostorske učinke izvajanja zakonov ter ocenil prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti. Za zakona, ki sta bila v veljavi od leta 1971 do 1990 ocenjuje, da sta prispevala k zmanjšanju zaostajanja manj razvitih območij za razvitemi, medtem ko za zakonodajo namenjeno spodbujanju demografsko ogroženih območij ugotavlja, da je prispevala izboljšanju razvojnega stanja na problemskih območjih, medtem ko zmanjšanje razvojnih razlik ni izpostavljeno. Kljub temu Kušar (2005, 119) problematizira uspešnost regionalne politike, saj so se med manj razvita območja prištevale več ali manj iste regije v Sloveniji, Nared (2003 in 2007) pa opozarja, da so se razvojne razlike med regijami od 80. let 20. stoletja spet začele povečevati, tudi zaradi pojava novih tipov problemskih območij (Kušar 2005).

Namen prispevka je analizirati razvojne razlike med današnjimi statističnimi regijami v času od leta 1971 do 2019, ko so na voljo zadnji statistični podatki na ravni (današnjih) statističnih regij. Razvojne

razlike opredeljujemo z analizo, katere regije so bile najbolj in katere najmanj razvite, merimo jih skozi razmerja v stopnji razvitosti med najbolj in najmanj razvito regijo, poleg tega ocenjujemo tudi spreminjanje skupne stopnje regionalnih razlik. S to analizo želimo zapolniti vrzel v razumevanju razvojnih procesov zadnjega pol stoletja ter prispevati k razpravi o učinkovitosti regionalne politike. Zavedamo se, da na razvojne težnje v Sloveniji vplivajo številni in raznoliki dejavniki. Izvajanje ukrepov regionalne politike je potrebno razumeti le kot enega od (formalnih institucionalnih) kamenčkov v mozaiku razvojne dinamike regij v Sloveniji.

Prispevek je sestavljen iz metodološkega dela, v katerem opredeljujemo raziskovalni pristop in uporabljene metode, predvsem uporabo relativnih števil, ki zabrišejo vpliv spreminjanja metodologije zbiranja podatkov, ter naslovimo problematiko spreminjanja prostorskih enot v Sloveniji. Rezultate analiz prikazujemo tudi v grafični obliki. V razpravi in sklepu povezujemo rezultate analiz z mega razvojnimi trendi, ki smo jim bili priča v Slovenij po letu 1970.

## 2 Metode

Prispevek je longitudinalna kvantitativna študija razvojnih razlik med regijami v Sloveniji od leta 1971 do leta 2019. Osnovna prostorska enota analize so statistične regije. To je delitev Slovenije na 12 prostorskih enot, za katere Statistični urad Republike Slovenije zbira in izkazuje statistične podatke. To je hkrati tudi vmesna (regionalna) raven med državno (nacionalno) in lokalno ravno (občine) (Statistične regije do leta 2000 2021). Statistične regije so pomembne tudi v slovenski regionalni politiki, saj so bile na podlagi zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 (Zakon o spodbujanju ... 1999) opredeljene kot razvojne regije. Razvojne regije so enota za izvajanje regionalne strukturne politike. Uporabljajo se tudi za potrebe ugotavljanja stopnje razvojne ogroženosti regij (Pečar 2020). Večina strokovnih analiz regionalnega razvoja v Sloveniji temelji na zbiranju in analiziranju podatkov ter razvojnih tipizacijah po občinah, saj se zaradi njihove majhnosti predvideva razvojna homogenost (Ravbar 2000; Nared 2002; Perpar 2014; Kušar in Bobovnik 2019). Zaradi velikega pomena statističnih regij v slovenski regionalni politiki pa ocenjujemo, da so statistične regije prav tako primerna prostorska enota za opredeljevanje regionalnih razvojnih razlik v Sloveniji.

Statistične regije so bile opredeljene na osnovi funkcionalnih območij oziroma planskih regij iz sredine 70. let 20. stoletja. Ker so bile opredeljene na osnovi analize gravitacijskih zaledij regionalnih središč, so se izkazale kot razmeroma stabilne prostorske enote. Statistični urad Republike Slovenije je začel prikazovati podatke na ravni statističnih regij po letu 1995, ko so bile zaradi reforme lokalne samouprave konec leta 1994 ukinjene nekdanje velike občine – komune, za katere so obstajale razmeroma dolge časovne vrste statističnih podatkov (Statistične regije do leta 2000 2021). Od leta 1971 do vključno leta 1980 je bila Slovenija razdeljena na 60 občin – komun. Med letoma 1981 do vključno leta 1990 je bilo 65 občin, saj je bila občina Maribor razdeljena na 6 novih občin. Leta 1990 so se mariborske občine ponovno združile v enotno občino Maribor, občini Maribor-Ruše in Maribor-Pesnica pa sta (po)ostali samostojni občini Ruše in Pesnica. Razdelitev Slovenije na 62 občin je bila v veljavi do reforme lokalne samouprave leta 1993 oziroma do leta 1995, ko je bilo v prvi fazi oblikovanih 147 občin – lokalnih samoupravnih prostorskih enot.

Leta 2000 je bila sprejeta Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uredba o standardni ... 2000), ki je na novo opredelila statistične regije na ravni SKTE 3. Pri tem sta dve statistični regiji doživeli večje prostorske spremembe: južni del Osrednjeslovenske statistične regije je bil priključen nekdanji Dolenjski statistični regiji. S tem je bila oblikovana statistična regija Jugovzhodna Slovenija, ki je zajemala tri subregije: ribniško-kočevsko, dolenjsko in belokranjsko. Do večjih prostorskih sprememb je prišlo tudi z uredbo Evropskega sveta št. 1319 iz leta 2013 (z vstopom Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 je bila raven SKTE 3 usklajena z evropsko uredbo o teritorialnih členitvah kot NUTS 3). S 1. 1. 2015 se je občina Litija izločila iz Osrednjeslovenske statistične regije in se priključila Zasavski



statistični regiji, občini Radeče in Bistrica ob Sotli pa sta prešli iz Savinjske v Posavsko statistično regijo (Spremembe območij statističnih regij 2017). Ta delitev Slovenije na prostorske enote na NUTS 3 ravni je osnovna prostorska enota izvedene raziskave o regionalno razvojnih razlikah v Sloveniji.

Na prostorsko raven statističnih regij oziroma NUTS 3 iz leta 2015 smo priredili podatke za izbrano spremenljivko za vsa predhodna leta s seštevanjem njene vrednosti prikazane po občinah. Meje statističnih regij so sovpadale z mejami nekdanjih občin (Statistične regije do leta 2000 2021). Od tega pa od 1. 1. 2015 dalje odstopajo občine Radeče in Bistrica ob Sotli ter Litija. Celotno nekdanjo občino Litija, ki zajema tudi občino Šmartno pri Litiji, smo pri izračunih upoštevali pri Zasavski statistični regiji, občini Radeče in Bistrica ob Sotli pa pri Savinjski statistični regiji, čeprav sta od 1. 1. 2015 del Posavske statistične regije. Izračunana razmerja med regijami zato odstopajo za narodni dohodek omenjenih občin med letoma 1971 in 1990. Podatki po regijah od leta 2000 dalje so že preračunani na statistične regije iz leta 2015.

Razvojne razlike med regijami smo opredeljevali skozi analizo spremenljivke narodni dohodek in bruto domači proizvod. Podatki o narodnem dohodku izkazujejo kontinuiteto od leta 1971, ki je začetno leto naše analize, do vključno leta 1990. Podatek o narodnem dohodku je bil namreč v celotnem obdobju opredeljen po občinah, kar nam je omogočalo združevanje prostorskih enot v današnje statistične regije. Narodni dohodek je bil opredeljen kot »novo ustvarjena vrednost v enem letu« (medmrežje 1). Od leta 1977 dalje so bili po občinah dostopni tudi podatki o družbenem produktu, ki je bil izkazan kot »seštevek narodnega dohodka in amortizacije osnovnih sredstev« (medmrežje 1). Narodni dohodek in družbeni produkt sta bila izračunana po proizvodni metodi (medmrežje 1). Čeprav bi bili podatki o družbenem produktu bolj primerljivi s spremenljivko bruto domači proizvod, smo zaradi poenotene pristopa v analizi med letoma 1971 in 1990 vseeno raje uporabili spremenljivko »narodni dohodek«.

Po osamosvojitvi Slovenije in reformi lokalne samoupravi podatki o družbenem proizvodu niso na voljo vse do leta 1996. Takrat so bile kot prostorska raven poročanja prvič uporabljene statistične regije. Podatki o bruto domačem proizvodu so tako na voljo za leti 1996, 1997 in 1999, vendar so neprimerljivi s kasnejšimi podatki, saj so prikazani po statističnih regijah kot so bile v veljavi pred letom 2000 oziroma 2015. Zato jih v naši analizi nismo upoštevali. Časovni niz podatkov o bruto domačem proizvodu na prebivalca se po sicer razvojno izredno dinamičnih 90. let 20. stoletja začne spet z letom 2000, ko so podatki o bruto domačem proizvodu na prebivalca že preračunani na statistične regije iz leta 2015.

Za obdobje med letoma 1971 in 1990 smo podatke o narodnem dohodku združili na raven današnjih statističnih regij. Po določitvi skupne vrednosti narodnega dohodka smo spremenljivko standardizirali s preračunom na prebivalca. S tem smo odpravili vpliv velikosti prostorskih enot na pojasnjevanje medregionalnih razlik ter omogočili metodološko korektno primerjavo s podatki o bruto domačem proizvodu na prebivalca po statističnih regijah od leta 2000 dalje. Število prebivalcev je povzeto po stanju v registru dne 31. 3., izjema sta leti 1971 (tudi leti 1972 in 1973, ker ni na voljo podatkov iz registra in smo izhajali iz popisnih podatkov iz leta 1971) in 1981, ko gre za popisne podatke. Zaradi metodoloških razlik ocenjujemo, da ima različna metodologija zbiranja podatkov o številu prebivalcev manjši vpliv na končne rezultate naših analiz za leta 1971, 1972, 1973 in 1981. Podatki o narodnem dohodku na prebivalca so prikazani v dinarjih, podatki o bruto domačem proizvodu na prebivalca (po letu 2000) pa v evrih.

Podatki o nacionalnem dohodku so povzeti iz statističnih letopisov SR Slovenije od leta 1973 dalje, podatki o prebivalcih pa prav tako iz statističnih letopisov SR Slovenije in sicer od leta 1971 dalje. Podatki o bruto domačem proizvodu na prebivalca so iz SI-STAT spletnega podatkovnega portala Statističnega urada Republike Slovenije (SI-STAT ... 2021).

Po pripravi podatkov smo izvedli naslednje analize:

- (1) opredelitev najbolj razvite (z najvišjo vrednostjo narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca) in najmanj razvite regije (z najnižjo vrednostjo narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca),



- (2) razmerje v vrednosti narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca med najbolj in najmanj razvito regijo s pomočjo naslednje formule:

$$R_i = \frac{X_i}{x_i}$$

pri čemer je:

$R_i$  – razmerje v vrednosti narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca med najmanj in najbolj razvito regijo v času  $i$

$X_i$  – vrednost narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca najbolj razvite regije v času  $i$

$x_i$  – vrednost narodnega dohodka oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca najmanj razvite regije v času  $i$

Vrednost 1 predstavlja najmanj razvito regijo, vrednost drugega dela razmerja pa predstavlja najbolj razvito regijo in sicer kolikokratnik vrednosti preučevane spremenljivke ima v primerjavi z najmanj razvito regijo. Če so razmerja zelo visoka, potem so razvojne razlike med regijami zelo velike; če se razmerja v času povečujejo, potem prihaja do naraščanja razvojnih razlik in obratno,

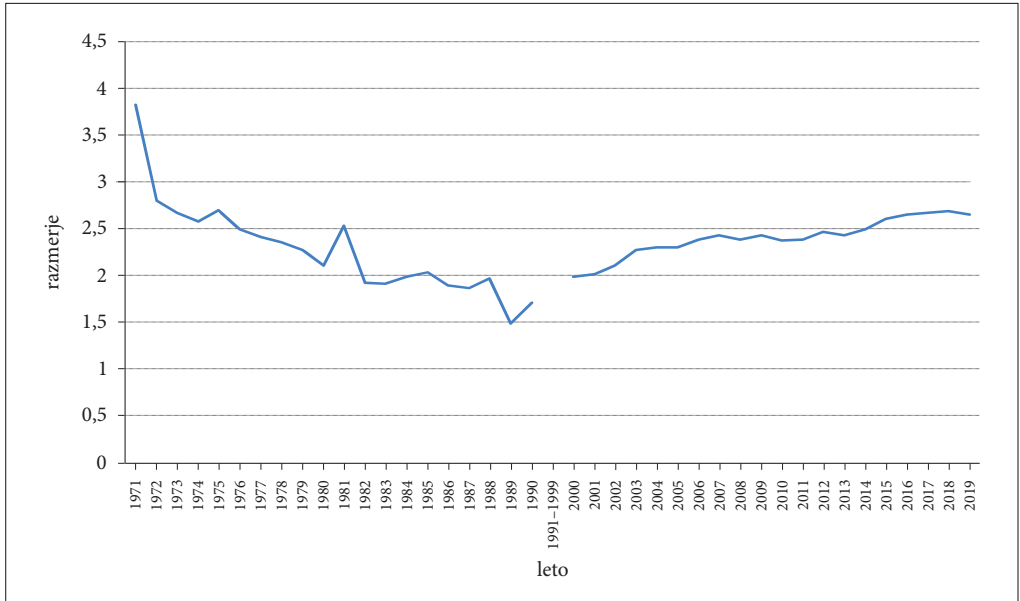
- (3) izračun koeficienta – variance logaritmiranih vrednosti spremenljivke narodni dohodek na prebivalca oziroma bruto domačega proizvoda, ki omogoča spremljanje regionalnih razvojnih razlik med različnimi obdobji (Rodriguez-Pose in Gill 2004); višje kot so izračunane vrednosti variance, večje so razvojne razlike med regijami oziroma zaznan je bolj izrazit proces razvojne polarizacije.

### 3 Rezultati

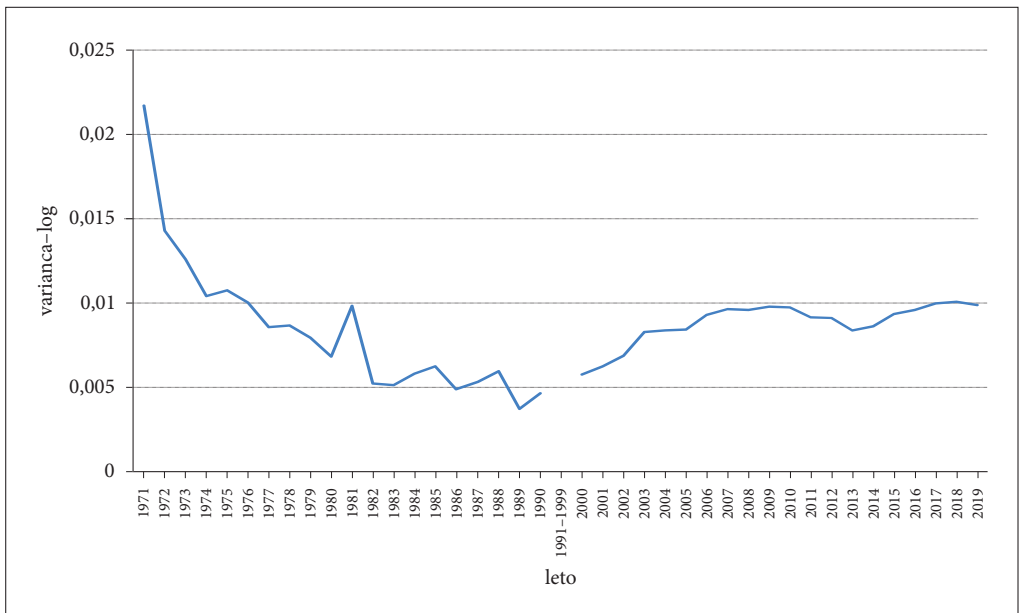
V celotnem preučevanem obdobju je bila najbolj razvita Osrednjeslovenska statistična regija. Do leta 2001 je bila najmanj razvita Pomurska statistična regija, z letom 2002 pa je položaj najmanj razvite statistične regije prevzela Zasavska statistična regija. Razmerje v vrednosti narodnega dohodka na prebivalca oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca med Pomursko in Osrednjeslovensko statistično regijo je bilo najvišje leta 1971 – 1 : 3,83 ter leta 1972 – 1 : 2,80, medtem ko je bilo leta 1989 razmerje najnižje in sicer 1 : 1,49. To pomeni, da je bila vrednost narodnega dohodka na prebivalca Osrednjeslovenske statistične regije tega leta le polovico večja od vrednosti spremenljivke v Pomurski statistični regiji, medtem ko je na začetku preučevanega obdobja območje današnje Pomurske statistične regije možno zaostajalo za današnjo Osrednjeslovensko statistično regijo. Slednja je imela leta 1971 kar skoraj 4-krat večji narodni dohodek na prebivalca kot današnja Pomurska statistična regija. Razmerja v razvitosti med Osrednjeslovensko in Pomursko statistično regijo v nadaljnjih letih kažejo na relativno hiter upad vse do leta 1983 in sicer na vrednost 1 : 1,92 (v padajočem trendu izstopa le leto 1975 s povišanjem vrednosti razmerja). Nato sledi stagnacija do leta 1989, ko je ponovno prišlo do večjega padca razmerja – iz 1 : 1,97 leta 1988 na 1 : 1,49 leta 1989. Leta 1990 je bilo zabeleženo ponovno povečanje razvojnih razlik med regijama.

Za 90. leta 20. stoletja nimamo (zanesljivih) podatkov, se pa razmerje med letoma 1990 in 2000 poveča iz 1 : 1,71 na 1 : 1,99, pri čemer je potrebno pri interpretaciji upoštevati tudi drugačen izračun spremenljivke (namesto narodnega dohodka na prebivalca je od leta 2000 dalje izračun glede na bruto domači proizvod na prebivalca). Naraščanje razvojnih razlik med najbolj in najmanj razvito regijo po letu 2000 je bilo zabeleženo vse do leta 2007 (do razmerja 1 : 2,43), nato pa sledi obdobje stagnacije do leta 2015, ko se je razmerje povišalo na 1 : 2,61. V nadaljnjih letih (izjema leto 2019) se razmerje med Zasavsko in Osrednjeslovensko statistično regijo ponovno povečuje, a z nižjimi stopnjami rasti kot v 1. polovici prvega desetletja novega stoletja ter leta 2018 doseže 1 : 2,69.

Podobno lahko ugotovimo tudi z analizo koeficienta, izračunanega kot varianca logaritmiranih vrednosti spremenljivke narodni dohodek na prebivalca oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca,



Slika 1: Spreminjanje razmerja med najbolj (Osrednjeslovenska) in najmanj razvito (Pomurska/Zasavska od leta 2002 dalje) statistično regijo v obdobjih 1971–1990 in 2000–2019 (Statistični letopisi (S)RS; SURS, 2021; lastni izračuni).



Slika 2: Vrednost koeficienta, s katerim smo merili razvojne razlike med statističnimi regijami, v obdobjih 1971–1990 in 2000–2019 (Statistični letopisi (S)RS; SURS, 2021; lastni izračuni).

ki omogoča spremljanje regionalnih razvojnih razlik med različnimi obdobji. Do leta 1974 je vrednost koeficienta padla iz 0,0217 na 0,0104 oziroma za 52,1 %. V letu 1975 se vrednost koeficienta poveča na 0,0108, nato pa spet sledi upadanje njegove vrednosti do leta 1980 na 0,0068. V tem obdobju se torej zmanjša za 37,0 %. Leta 1981 sledi veliko povečanje koeficienta (na 0,0098 oziroma povečanje za 44,1 %), nato pa neznačilen trend do vključno leta 1988, ki zajema stagnacijo (1982–1983), zmerno naraščanje (leta 1984, 1985, 1987, 1988) in občasno upadanje (1986, 1989). Prvo preučevano obdobje se zaključuje s povečanjem indeksa iz 0,0037 leta 1989 na 0,0047 leta 1990 (za 27,0 %).

Na začetku novega preučevanega obdobja, ki se začne z letom 2000, je vrednost koeficienta za 23,4 % višja kot leta 1990. Vrednost koeficienta relativno hitro narašča vse do leta 2003, nato sledi stagnacija do leta 2005. Po tem letu se razvojne razlike med statističnimi regijami v Sloveniji ponovno povečujejo, vendar samo do leta 2007, ko vrednost koeficienta doseže 0,0097. Od leta 2008 do vključno leta 2010 vrednost koeficienta stagnira, nato pa se njegove vrednosti med letoma 2011 in 2013 znižujejo. Od leta 2014 dalje se vrednosti koeficienta ponovno povečujejo do leta 2018, ko doseže vrednost 0,0101. V obdobju povečevanja razvojnih razlik med regijami se je vrednost koeficienta povečala za 11,9 %. Leta 2019 je vrednost koeficienta v primerjavi z letom 2018 nižje za 0,0002 oziroma za 2,0 %.

## 4 Razprava in sklep

Razvojne razlike med (današnjimi statističnimi) regijami v Sloveniji smo analizirali na tri načine: z opredelitvijo najbolj in najmanj razvite regije, z izračunom razmerij v višini narodnega dohodka na prebivalca (obdobje 1971–1990) oziroma bruto domačega proizvoda na prebivalca (obdobje 2000–2019) ter z izračunom koeficienta, ki prikazuje stopnjo razvojnih razlik med regijami. Za analizo razvojnih razmerij med regijami v obdobju 1991–1999 na voljo ni bilo primerljivih podatkov, tako glede izbrane kazalnika kot tudi glede njihove dostopnosti na ustrezni prostorski ravni. Glede na razvojne procese v tem obdobju in značaj regionalne politike, ki je bil usmerjen v spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij ob hkratnem zanemarjanju novega tipa problemskih območij – starih industrijskih regij (Nared 2003), ocenjujemo, da so se razvojna razmerja med regijami spreminjala s splošnim trendom naraščanja razvojnih razlik med regijami.

Razlika v uporabljenem kazalniku med prvim in drugim obdobjem proučevanja onemogoča kvantificirano medsebojno primerjavo razvojne dinamike med regijami v Sloveniji pred letom 1991 in po letu 1999, med seboj pa lahko primerjamo trende na področju povečevanja oziroma zmanjševanja razlik.

Za 70. leta stoletja je značilno hitro zmanjševanje razvojnih razlik med regijami v Sloveniji. Po letu 1981 pa se začne razvojno bolj dinamično obdobje, ki se odraža tudi v spremembi trenda razvojnih razlik med regijami. Razmerje med najbolj razvito regijo (Osrednjeslovenska statistična regija) in najmanj razvito regijo (Pomurska statistična regija) med letoma 1982 in 1988 stagnira na ravni  $1 : 1,95 \pm 0,09$ . Podobno smo ugotovili tudi za sintezni koeficient, ki prikazuje stopnjo razvojnih razlik med regijami, ki v tem obdobju izkazuje zelo raznolike smeri razvoja razvojnih razlik. V letu 1989 vrednost razmerja in kazalnika močno upade, leta 1990 pa spet naraste.

Obe analizi razvojnih razmerij med regijami dokazujeta, da so razvojne spremembe v 90. letih 20. stoletja, ki so zajemale gospodarsko, socialno in politično tranzicijo, prispevale k povečanju razvojnih razlik med regijami v Sloveniji. Obdobje od leta 2000 dalje zaznamuje počasno naraščanje razvojnih razlik med regijami. Vendar z vidika spreminjanja razvojnih razmerij med regijami to obdobje ni enoznačno. Razdelimo ga lahko na tri podobdobja, kot ključni razvojni dejavniki za njihovo časovno zamejitev pa izstopa finančna in gospodarska kriza med letoma 2013 in 2019. V obdobju gospodarske krize je prišlo do stagnacije procesa divergence tako med najbolj (Osrednjeslovenska statistična regija) in najmanj (Zasavska statistična regija) regijo. Med letoma 2011 in 2013 je zabeležen celo proces konvergence oziroma razvojnega dohitevanja manj razvitih regij bolj razvitih. V obdobju gospodarske krize so se namreč bolj razvite regije srečale z večjim razvojnim zaostankom. V manj razvitih regijah relativno ni

bil zabeležen tako močan upad bruto domačega proizvoda na prebivalca, kot v najbolj razvitih regijah. Pomurska statistična regija kot druga najmanj razvita regija v Sloveniji je bila v času gospodarske krize celo edina gospodarsko prožna regija (Lapuh 2016).

Ključne ugotovitve lahko strnemo v naslednjih točkah:

1. Odločitev za izvajanje tradicionalne regionalne politike, ki je bila sprejeta konec 60. in v začetku 70. let 20. stoletja je bila glede na stopnjo razvojnih razlik v Sloveniji upravičena.
2. Nezgrajen sistem vrednotenja izvajanja instrumentov regionalne politike ne omogoča določitve prispevka regionalne politike k zmanjševanju razvojnih razlik v Sloveniji, vendar lahko glede na z analizo opredeljene trende v regionalnih razlikah ocenimo, da je bila regionalna politika eden od institucionalnih razvojnih dejavnikov, ki je pomembno prispeval k doseganju ciljev na področju skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Razvojno vlogo gospodarskega razvoja in prostorske politike (policentrični razvoj, spodbujanje razvoja središč nižje hierarhične stopnje) bi bilo potrebno še ustrezno osvetliti.
3. 90. leta 20. stoletja so bila z vidika razvojnih procesov izredno dinamična. Regionalna politika se je usmerila na reševanje razvojnih problemov območij, ki so se srečevala z depopulacijo, medtem ko območja in regije, ki so se srečevala z geografskim prehodom iz industrijske v storitveno družbo ter z vplivom globalnih razvojnih dejavnikov, niso bila del politike spodbujanja manj razvitih območij. Z izbranim metodološkim pristopom vplivov teh sprememb na regionalne razvojne razlike nismo mogli proučiti. Glede na stanje leta 1990 in leta 2000 ocenjujemo, da so se v tem obdobju razvojne razlike ponovno začele povečevati.
4. Po letu 2000 razvojne razlike med regijami v Sloveniji naraščajo. V tem obdobju se izvajajo pristopi in načela opredeljena v zakonih o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Glede na družbeno-gospodarski sistem v tem obdobju, ki v svoji naravi teži k razvojni koncentraciji, povečevanje razvojnih razlik med regijami vseeno poteka z nižjimi stopnjami, kot bi pričakovali. To pomeni, da regionalno politiko v tem obdobju ne moremo enoznačno oceniti kot neučinkovito, zagotovo pa je potrebno razmisliti o inovativnih instrumentih, ki bi zopet vodili k zmanjšanju razlik v razvoju.
5. Gospodarske krize prispevajo k nazadovanju razvojnih razlik, še posebej je bilo to očitno v času finančno-gospodarske krize med letoma 2009 in 2013.
6. Vpliva Covid-19 krize na regionalne razvojne razlike zaradi časovnega zamika objave v raziskavi uporabljenih podatkov še nismo mogli opredeliti.

Slovenijo označuje velika geografska pestrost. Zato lahko pričakujemo, da bodo tudi v prihodnje o(b)stajale pomembne medregionalne razvojne razlike. Naloga regionalne politike pa ostaja, da le-te ostanejo na takšni ravni, ki bi še vedno omogočale doseganje gospodarske, socialne in teritorialne kohezije v Sloveniji.

## 5 Viri in literatura

- Drozg, V., Premzl, V. 1999: Instrumenti regionalne politike v Sloveniji. IB revija 33/1-2. Ljubljana.
- Kavaš, D., Strmšnik, I., Pečar, J. 2000: Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske regionalne strukturne politike. *Geographica Slovenica* 33. Ljubljana.
- Kukar, S. 1995a: Demografski vidiki politike pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Regionalni vidiki demografske politike Slovenije. Ljubljana.
- Kukar, S., 1995b: Regionalni razvoj v Sloveniji. Prostor, okolje, socialna varnost. Ljubljana.
- Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. *Dela* 24. Ljubljana.
- Kušar, S., Bobovnik, N. 2019: Razvojna problematika obmejnih problemskih območij. Demografske spremembe in regionalni razvoj. *Regionalni razvoj* 7. Ljubljana.
- Lapuh, L. 2016: Merjenje vpliva recesije in sposobnosti okrevanja slovenskih statističnih regij. *Acta Geographica Slovenica* 56-2. Ljubljana.

- Medmrežje 1: <https://www.stat.si/statweb/catalogue/index> (15. 9. 2021).
- Nared, J. 2002: Razvitost slovenskih občin in nadaljnje razvojne perspektive. Geografski vestnik 74–2. Ljubljana.
- Nared, J. 2003. Legislation in the Field of Regional Policy in Slovenia and Analysis of its Spatial Impact. Acta Geographica Slovenia 43. Ljubljana.
- Nared, J. 2007. Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16. Ljubljana.
- Nared, J., Ravbar, M. 2003: Starting Points for the Monitoring and Evaluation of Regional Policy in Slovenia. Acta Geographica Slovenica 43. Ljubljana.
- Nared, J., Kavaš, D. 2009: Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Georitem 10. Ljubljana.
- Pečar, J. 2020: Indeks razvojne ogroženosti 2019. Medmrežje: [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/kratke\\_analize/Indeks\\_razvojen\\_ogrozenosti\\_2019/Indeks\\_razvojne\\_ogrozenosti\\_2019.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Indeks_razvojen_ogrozenosti_2019/Indeks_razvojne_ogrozenosti_2019.pdf) (25. 3. 2021).
- Perpar, A. 2014: Ključni dejavniki razvojne uspešnosti podeželskih območij v Sloveniji. Doktorska disertacija, Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Ravbar, M. 1998: Regionalne disparitete – sodobni izziv za regionalno prostorsko planiranje v Sloveniji. Regionalno prostorsko planiranje – praksa in izzivi. Zbornik mednarodnega strokovnega posveta. Bled.
- Ravbar, M. 1999: Izbor indikatorjev regionalnega razvoja v funkciji proučevanja regionalnih disparitet kot prispevek k oblikovanju razvojne politike v R Sloveniji. IB revija 33/1–2. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2000: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. Geographica Slovenica 33. Ljubljana.
- Rodriguez-Pose, A., Gill, N. 2004: Is there a global link between regional disparities and devolution? Environment and Planning A 36. London.
- Rotar, J., Forstnerič, R. (ur.) 1969: Siti in lačni Slovenci. Maribor.
- SI-STAT podatkovni portal. Statistični urad Republike Slovenije. 2021. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl> (25. 3. 2021).
- Spremembe območij statističnih regij. 2017. Medmrežje: [https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9430/Spremembe\\_obmocij\\_statisticnih\\_regij.pdf](https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/9430/Spremembe_obmocij_statisticnih_regij.pdf) (27. 3. 2021).
- Statistične regije do leta 2000. Medmrežje: [https://www.stat.si/dokument/5476/Stat\\_Regije-do-2000.pdf](https://www.stat.si/dokument/5476/Stat_Regije-do-2000.pdf) (27. 3. 2021).
- Uredba o standardni klasifikaciji teritorija Slovenije 2000. Uradni list RS 28/2000. Ljubljana.
- Vrišer, I. 1998: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. Regionalno prostorsko planiranje – praksa in izzivi. Zbornik mednarodnega strokovnega posveta. Bled.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999, 83/2003, 93/2005. Ljubljana.



## OBMEJNA PROBLEMSKA OBMOČJA IN SLOVENSKA REGIONALNA POLITIKA

**dr. Damjan Kavaš**

Inštitut za ekonomska raziskovanja

kavasd@ier.si

UDK: 913:711.2(497.4-192)(091)

### IZVLEČEK

#### **Obmejna problemska območja in slovenska regionalna politika**

Zaradi geografske lege in majhnosti države je kar skoraj polovica slovenskih občin v deset kilometrnem obmejnem pasu. Obseg obmejnih območij, delež tam živečega prebivalstva, kakor tudi delež tamkajšnjih gospodarskih družb in delovnih mest nakazujejo na pomen teh območij za kohezivnost Slovenije. Zaradi neugodnih naravnih, ekonomskih in družbenih razmer ima velika večina obmejnih občin status obmejne problemske občine. Prispevek podaja pregled vloge obmejnih problemskih območij v slovenski regionalni politiki od leta 1971 dalje. V zaključku bodo predstavljeni predlogi usmeritev za spodbujanje obmejnih problemskih območij v bližnji prihodnosti.

### KLJUČNE BESEDE

obmejna problemska območja, regionalna politika, regionalni razvoj, Slovenija

### ABSTRACT

#### **Border problem areas and Slovene regional policy**

Due to its size and geographic position, almost half of Slovene municipalities lie in the ten kilometers border belt. The scope of border areas, the share of the population that lives there, and the share of companies and jobs, show the importance of border problem areas for better national territory's cohesiveness. Due to the unfavourable natural, economic and social conditions, the vast majority of border regions are defined as border problem areas by law. The paper presents the role of border problem areas in Slovene regional policy since 1971. In conclusion, proposals on future border problem areas support will be given.

### KEY WORDS

border problem areas, regional policy, regional development, Slovenia

## 1 Uvod

Splošno je obmejno območje pojmovano kot prostor v okviru neke države, v katerem je čutiti vpliv politične meje (Bufon 2001, 12). Zaradi geografske lege in majhnosti Slovenije je Vladimir Klemenčič (1993, 10) menil, da je lahko Slovenija glede na teritorialno majhnost in obdanost s sosednjimi državami, kot celota ena sama obmejna regija. Obmejna območja so poseben tip obrobni regij, v katerih je gospodarsko in družbeno življenje neposredno pod vplivom bližine mednarodne meje (Bufon 1993, 100). Obmejna območja so del slovenskega državnega teritorija v pasu med mejno črto in izbrano linijo v notranjosti. Državna meja ima politične, gospodarske, prostorske, kulturne, in socialne vplive. Z vidika nacionalnega razvoja so obmejna območja pogosto periferna in gospodarsko slabše razvita, kar je pogosto tudi zgodovinsko pogojeno. Vpliv meje je v veliki meri odvisen od lastnosti čezmejnega prostora, s katerim obmejna območja oblikujejo odnose, torej od reliefa, zgodovine in veljavnega režima čezmejne mobilnosti blaga, dela ter kapitala. Tako je v Evropi h krejitvi moči čezmejnih območij vplivalo članstvo v EU, saj ima odprtost meja (na primer enotni trg, schengensko območje) velik vpliv na gospodarsko sodelovanje. Podobne izkušnje imamo tudi v Sloveniji, kjer so se območja ob italijanski meji praviloma razvijala hitreje kot območja ob madžarski meji, kjer je bila zaradi železne zavesne komunikacija med obmejnimi slovenskim in obmejnimi madžarskim območjem zelo otežena. Večina obmejnih območij v Sloveniji ima neugodne naravne in družbene razmere, povezane z dostopnostjo, depopulacijo, reliefnimi oblikami (gorska območja) in režimi varovanja prostora (Lampič in sodelavci 2017). Zaradi oddaljenosti obmejnih območij od vplivnih središč in dejstva, da meja temelji pretežno na naravnih ovirah, ki omejujejo tudi mobilnost prebivalstva, so obmejna območja v Sloveniji manj razvita, kot preostanek države (Nared 2007, 87). Obmejna problemska območja v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega zakona (v nadaljevanju ZSRR-2) (Zakon o spodbujanju ... 2011) obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine in so ena od prednostnih območij slovenske regionalne politike. Obmejne občine po tem zakonu so občine, v katerih več kakor 50 odstotkov prebivalcev živi v deset kilometrskem obmejnem pasu in, ki imajo primanjkljaj delovnih mest ter podpovprečno gostoto poselitve. Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45 minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine vključene v območje Nature 2000. Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine.

Obmejna problemska območja (v nadaljevanju OPO) zaostajajo v razvoju kljub več desetletnim prizadevanjem za pospešitev njihovega razvoja. Za ta območja je pomembno predvsem, da se ohranja njihova vitalnost, saj so demografska gibanja zelo zaskrbljujoča (Pečar 2020a). Nared in sodelavci (2016) ugotavljajo, da smo na obmejnih problemskih območjih priča neugodnim demografskim gibanjem, nizki stopnji izobrazbe, kar tudi povzroča nizko osebno mobilnost in pomanjkanje usposobljenih ljudi, pomanjkanju delovnih mest, kar se kaže v dolgoročni brezposelnosti ter neskladju na trgu dela, slabi prometni dostopnosti, zapiranju trgovinskih in bančnih poslovalnic in v zadnjih letih tudi ukinjanju storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena (zdravstvo, šolstvo, sodstvo, finančna uprava, policija, promet, poštna storitve), kar krepi centralizacijo Slovenije. Po zadnjih razpoložljivih podatkih iz marca 2020 (Pečar 2020b) je med OPO 90 občin, kjer živi dobra petina prebivalcev (22,7 %) in obsegajo skoraj polovico (49,1 %) ozemlja Slovenije. Delež prebivalcev, ki živi na OPO se je v letu 2019 skrčil za 1,5 % v primerjavi z letom 2008, medtem ko se je delež prebivalcev v ostalem delu Slovenije, ki ga v tem primeru imenujemo notranjost Slovenije, povečal za 4,8 % (v Sloveniji pa za 3,3 %). Najbolj zaskrbljujoče je, da se zmanjšuje predvsem delež mladega prebivalstva. Od leta 2008 se je na OPO število mladih med 15. in 29. letom starosti skrčilo za 30,0 %, kar je za tretjino več kot v notranjosti Slovenije.

Obmejna območja so hkrati tudi območja s posebnimi priložnostmi, saj imajo v sodelovanju in navezavi s sosednjimi območji (tudi preko državne meje) potencial za krepitev endogenega razvoja. S tega



vidika so obmejna območja, ki ne predstavljajo funkcionalnega zaledja večjih urbanih središč v Sloveniji in delujejo samostojno, strateška območja, kjer bi bilo treba spodbuditi gospodarsko in družbeno pestrejši razvoj, med drugim z investicijami in možnostjo novega zaposlovanja ter ustvarjanjem razmer za izboljšanje demografske slike tega prostora. Pri tem ne smemo pozabiti na nacionalni pomen obmejnega prostora, ki je ob stoletnici pomembnih dogodkov (rapalska pogodba, trianonska pogodba, koroški plebiscit) predmet pritiskov iz sosednjih držav, manj razvita obmejna območja pa povzročajo tudi notranja trenja in občutek manjvrednosti tam živečih ljudi. To je še posebej značilno za prebivalce perifernih regij, kot sta Pomurska in Koroška regija, kar ima lahko negativne socialne in politične posledice (Kavaš 2014, 277).

Z iztekom Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019 (Zakon o razvojni ... 2009) leta 2019 in iztekom začasnih ukrepov razvojne podpore na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo (v letih 2018, 2019 in 2020) so postala obmejna problemska območja glavno prednostno področje slovenske (državne) regionalne politike. Zato je namen prispevka odgovoriti na vprašanje, kako je Slovenija v preteklosti (od leta 1971 dalje) spodbujala razvoj problemskih obmejnih območij. Celovita analiza pretekle politike spodbujanja obmejnih problemskih območij predstavlja osnovo za pripravo ukrepov spodbujanja obmejnih problemskih območij v naslednjih letih. Analiza temelji na sistematičnem pregledu obstoječe domače in tuje literature s področja podpore obmejnemu (problemskim) območjem s strani javnih politik. Analiza slovenske literature je pokazala, da so bila predvsem po osamosvojitvi, obmejna območja predmet strokovnih in znanstvenih analiz. Tako so slovenska obmejna območja v preteklosti intenzivno raziskovali predvsem geografi (Jakoš 1989; Drozg 1993; Bufon 1993, 2001; Klemenčič 1993; Horvat 1993; Toplak in Klojčnik 1998; Černe 1999; Nared 2002; 2004 in drugi), vendar pa se je obseg analiz v zadnjih letih zelo zmanjšal. K temu je prispevalo članstvo v EU, ko je vprašanje obmejnih območij analizirano predvsem z vidika čezmejnega sodelovanja in ne kot del slovenske regionalne politike. Pregled opravljenih analiz je pokazal, da manjkajo analize s področja spodbujanja razvoja obmejnih (problemskih območij), tako v Sloveniji kot tudi v tujini. V tujini je podpiranje obmejnih območij v veliki meri vezano na spodbujanje čezmejnega sodelovanja v okviru EU kohezijske politike, zato se na obmejna območja navezujejo le redke analize. Le nekatere države spodbujajo razvoj (izbranih) obmejnih območij v obliki razvojnih programov (Litva, Estonija), regionalnega upravljanja (Avstrija) oziroma upoštevajo obmejna območja v okviru regionalne politike (Bolgarija, Grčija) (Davies, Ferry in Vironen 2015; Davies 2017). Za te države je značilno, da je prioriteta razvoj države (v Avstriji zaradi majhnih regionalnih razlik, v ostalih državah zaradi slabe razvitosti države kot celote) in da je spodbujanje manj razvitih območij (vključno obmejnih) predvsem korekcijski mehanizem.

## **2. Podpora obmejnemu problemskim območjem kot del slovenske regionalne politike v obdobju 1971–2020**

### **2.1 Obdobje 1971–1991**

Regionalne razlike so se v Sloveniji začele povečevati že sredi 19. stoletja in se zaostriale neposredno pred 2. svetovno vojno, po njej pa dobile nov zalet s pospešeno industrializacijo ter z zapostavljanjem podeželja in kmetijstva (Nared 2007, 23). V obdobju po drugi svetovni vojni je bilo značilno hitro razvijanje nekaterih novih centrov, kot so na primer Nova Gorica, Koper, Velenje ali Novo mesto, kar je vplivalo na nekatere pomembnejše regionalne premike in poselitvi in gospodarski aktivnosti, hkrati pa omogočilo tudi hitrejši razvoj nekaterih do tedaj gospodarsko pasivnih območij. Nasprotno pa so nekatera gospodarsko močnejše razvita območja kljub povojni gospodarski rasti relativno zmanjševala svoj delež v družbenem proizvodu in številu zaposlenih v SR Sloveniji (podravska, koroška in zasavska območje) (Briški 1978, 127, 128). Tako so imele najhitrejši ekonomski, socialni in prostorski razvoj regije, ki

jih odlikujejo najustreznejši lokacijski pogoji: geografska lega in položaj, tradicija, naravni viri, zadostno število ustrezno usposobljene delovne sile, raziskovalne organizacije in podobno. Obsežna območja, zlasti obmejna in hribovita območja naglemu razvoju niso mogla slediti, na drugi strani pa so v dolinskih predelih nastala območja koncentracije (Nared 2007, 24). Posebej so bila prizadeta periferna območja, visokogorska območja in nekatera stara industrijska območja (Kušar 2005, 114).

V ospredju zanimanja regionalnega razvoja pred letom 1971 je bila medrepubliška regionalna politika, saj so bile razlike v razvitosti med republikami neprimerno večje kot znotraj njih, hkrati pa je delovala v smeri povečevanja nacionalne kohezije (Kukar 1997, 60). Leta 1971 je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Zakon o ukrepih ... 1971), ki je določil manj razvite občine in ukrepe za izboljšanje njihovega položaja. Cilj je bil zmanjšati razlike med območji (Pečar in Farič 2001, 11). Slovenija je bila takrat edina socialistična država (del države), ki je imela regionalno politiko (Kukar 1996, 316). Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Zakon o ukrepih ... 1971) je urejal obdobje srednjega plana (približno 5 let), kar je bilo pravilo za zakonodajo, ki je urejala regionalno politiko do osamosvojitve Slovenije (Kukar 1989, 130). Regionalna politika je temeljila na konceptu policentričnega razvoja, ukrepi so se nanašali predvsem na spodbujanje gospodarskega razvoja (pospeševanje vlaganj) in na ustvarjanje osnov za razvoj (gospodarska infrastruktura in družbene dejavnosti). Sredstva so pod ugodnejšimi pogoji zagotavljale banke, republika pa je med drugim subvencionirala obrestne mere ter kasneje uveljavila tudi sofisticiran sistem davčnih olajšav. Območja, ki so bila upravičena do pomoči, pa so bila določena na različnih teritorialnih ravneh, odvisno od zakona (krajevna skupnost, občina, zaokrožena območja). Tako je sprejetje Zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja (Zakon o pospeševanju ... 1975) v letu 1975 pomenilo prilagoditev specifičnim razmeram, ki jih narekuje razčlenjenost slovenskega ozemlja. Poleg posameznih občin so status manj razvitih območij dodelili tudi zaokroženim geografskim območjem (Brkini, Kobansko, Kozjansko, Haloze, Slovenske gorice), ki so izstopala po svoji nerazvitosti, pripadala pa so različnim občinam (Piry 1991, 228). Razvojna problematika obmejnih območij je bila prepoznana še posebej v obdobju 1980–1990, ko so bila manj razvita obmejna območja ena od tipov manj razvitih območij (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji iz leta 1980, popravki leta 1985 in 1988 (Zakon o spremembah ... 1980)). V vsem obdobju 1971–1990 so bila številna obmejna območja zaradi nerazvitosti uvrščena med manj razvita območja (Pomurje, Slovenske gorice, Spodnje Podravje, Kozjansko) saj so bila zaradi neugodnih gospodarskih, družbenih, demografskih in prostorskih dejavnikov, tudi obmejne lege, podpovprečno razvita.

Kljub nekaterim pozitivnim rezultatom regionalne politike v sedemdesetih in manj v osemdesetih letih (čas gospodarske krize) so regionalne razlike ostale in se še poglabljale (Kušar 2005, 24). Kljub investicijam se je odseljevanje prebivalstva nadaljevalo, saj je bil poudarek predvsem na številu novih delovnih mest, in ne na kakovosti. Zato se je izobrazena mladina selila v urbana središča (Majcen in sodelavci 2000).

## 2.2 Obdobje 1991–1999

Gospodarska kriza je povečala regionalne razlike, kar je posledično vodilo v drastično poslabšanje demografskih razmer na velikem delu državnega ozemlja. V želji po preseganju razlik je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Zakon o spodbujanju ... 1990), ki je pri določanju problemskih območij opustil gospodarska merila in se v celoti oprl na demografske kazalnike. To je pomenilo precejšnje povečanje obsega območij, upravičenih do posebnih sredstev, saj so sprejetju zakona so demografsko ogrožena območja obsegala 61,0 % površine in 24,6 % prebivalstva Slovenije (Pečar in Farič, 2001, 11). Temeljna prostorska enota pri opredeljevanju demografsko ogroženih območij je bila krajevna skupnost, po spremembi njihovega statusa z Zakonom o ustanovitvi občin (Zakon o ustanovitvi ... 1994) ter določitvi njihovih območij leta 1994 pa posamezno naselje (Nared 2007, 15). Temeljna cilja zakona sta bila izboljšati pogoje za življenje in delo v ruralnih

območjih in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij. V ta namen je bilo potrebno ustvariti možnosti za dodatni zaslužek prebivalcev ruralnih območij bodisi iz kmetijstva oziroma dopolnilnih dejavnosti, povezanih s kmetijstvom, bodisi iz ustvarjanjem novih delovnih mest izven kmetijstva ter bolj privlačnega okolja in boljše kakovosti življenja v demografsko ogroženih območjih (Farič 1999, 64).

V obdobju spodbujanja razvoja demografsko ogroženih območij (1991–1999) je bila problematika obmejnih območij izpostavljena v kontekstu demografskih izzivov, povezanih z depopulacijo in staranjem prebivalcev. Tako zakon med demografsko ogrožena območja vključuje tudi obmejna območja (10-kilometrski pas ob meji in izpolnjevanje kriterijev zapisanih v zakonu). Podpora je temeljila na pripravi ustreznih razvojnih programov, pomoči gospodarstvu, na ukrepih socialnega varstva in na ukrepih s področja osnovnega šolstva, izobraževanja kadrov, štipendijske politike, kulture, telesne kulture in osnovnega zdravstvenega varstva ob upoštevanju specifičnosti poselitve in dostopnosti ter sofinanciranjem izgradnje kadrovskih stanovanj. Obmejna področja so bila deležna višje stopnje sofinanciranja, saj je stopnja sofinanciranja znašala 50,0 %, za ostala območja pa le 30,0 %.

Analiza regionalne politike v devetdesetih letih je pokazala številne slabosti, kot so zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, osredotočanje le na demografske kazalnike, odsotnost koordinacije sektorskih politik, naselje kot osnovna teritorialna enota (Majcen in sodelavci 2000, 73, 74). Selektivno zastavljena problemska območja in skromna finančna sredstva, ki so se nekoordinirano trošila na zelo obsežnem ozemlju, niso mogla zaustaviti negativnih teženj in so negativne učinke kvečjemu blažila. Neugodna demografska struktura je bila predvsem posledica neenakomerne razporeditve ekonomske moči in ne njen vzrok, poleg tega bi moral biti jakosti negativnih teženj prilagojen tudi delež sredstev, s katerimi bi te težnje zaustavili oziroma preusmerili (Nared 2007, 16).

### 2.3 Obdobje 1999–2005

Leta 1999 je Državni zbor potrdil Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR) (Zakon o spodbujanju ... 1999), leta 2003 pa njegovo spremembo. ZSRR je regionalno politiko definiral kot regionalno strukturno politiko. To so razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. V letih 2000 in 2001 so bili sprejeti vsi podzakonski akti, ki jih predvideva veljavni zakon. Leta 2001 je Vlada sprejela Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (Strategija regionalnega razvoja 2001). Regionalna politika naj bi se izvajala na celotnem ozemlju države, tako v razvitih kot tudi v manj razvitih območjih, v urbanih in podeželskih okoljih. Lokalne in državne interese naj bi povezovala v celovite regionalne razvojne programe. ZSRR ne ureja le klasične regionalne politike, ki se usmerja le v manj razvita območja, pač pa želi spodbuditi razvoj na celotnem območju države. Poleg spodbujanja razvoja v vseh regijah je ZSRR imel tudi cilj spodbujanja razvoja prednostnih območij regionalne politike. Eno od prednostnih območij so bila tudi razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki. V to območje so bile uvrščene občine ob meji z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško, če leži več kot polovica površine občine v desetkilometrskem obmejnem pasu in če je število prebivalstva v občini v obdobju od 1991 do 1999 upadlo, tako da znaša indeks rasti prebivalstva manj kot 96 (Pečar in Farič 2000, 11). Ker so nekatere občine izpolnjevale več kriterijev uvrščanja med območij s posebnimi razvojnimi problemi, je skupno območja s posebnimi razvojnimi problemi obsegalo 129 občin, 57,2 % površine in 48,7 % prebivalstva.

Skladno z zakonodajo so se regionalne razvojne spodbude dodelile občinam, pravnim in fizičnim osebam v obliki neposrednih in posrednih regionalnih spodbud. Neposredne regionalne spodbude so namenjene ciljnim območjem regionalne politike. Večina neposrednih regionalnih spodbud je bilo namenjeno cestnim, komunalnim, gospodarskim (poslovne cone, inkubatorji) in družbenim infrastrukturnim vlaganjem (domovi starejših občanov, zdravstveni domovi, knjižnice) ter turizmu. Pomemben del sredstev so predstavljale tudi študije in projektna dokumentacija za prihodnje projekte. Na obseg neposrednih

sredstev sta vplivala tudi »zasavski« in »posoški« zakon. Posredne regionalne spodbude so spodbude, ki jih dodeljujejo različna ministrstva, imajo močne regionalne učinke in jih je smiselno vključevati v RRP kot vir njihovega financiranja (Poročilo o regionalnem razvoju 2003, 48). Posredne regionalne spodbude niso nikoli »zaživele«, kar je bilo predvsem posledica nezadostne medministrske koordinacije. Ministrstva so pri financiranju neposrednih regionalnih spodbud kombinirala nacionalna sredstva in sredstva Evropske unije (EU), predvsem sredstva iz programa Phare, ki so bila namenjena programom čezmejnega sodelovanja.

Slovenija je 1. maja 2004 postala polnopravna članica Evropske unije in s tem tudi upravičenka do črpanja sredstev iz naslova strukturne politike Evropske unije. Za obdobje 2004–2006 je bilo Sloveniji iz naslova strukturnih in Kohezijskega sklada v okviru Enotnega programskega dokumenta 2004–2006 namenjenih 405,4 milijona evrov finančne pomoči, vendar obmejna problemska območja niso bila deležna posebne pozornosti.

Z vidika spodbujanja razvoja v obmejnih problemskih območjih je bila pomembna pozornost regionalne politike namenjena reševanju težav na meji s Hrvaško, kjer je vzpostavljanje nove schengenske meje povzročalo težave v gospodarskem razvoju območja in čezmejnem sodelovanju. Izveden je bil razpis za nove podjetniške investicije v obmejnem pasu, začet postopek priprave programskega dokumenta o čezmejnem sodelovanju s Hrvaško do leta 2006 in izveden razpis za male neinfrastrukturalne projekte ob meji (Poročilo o regionalnem razvoju 2004, 42). Leta 2002 se je začel izvajati tudi Program spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006 (Soča 2006). Program predvideva aktivnosti na področju razvojne infrastrukture, podjetniških vlaganj, razvoja gospodarstva in odpiranja novih delovnih mest, kakor tudi na področju usposabljanja in razvoja kadrov.

## 2.4 Obdobje 2005–2011

Pri izvajanju ZSRR so se že zgodaj začele kazati nekatere težave, ki so izhajale iz nedorečenosti zakonskega besedila in odsotnosti regionalne ravni. Slednje se je odrazilo v počasnem sprejemanju nekaterih regionalnih razvojnih programov in v precej težavnem usklajevanju njihovih izvedbenih delov. Težave so povzročala tudi problemska območja, saj je bilo težko najti ključ, po katerem bi jih dosledno upoštevali pri dodeljevanju sredstev (Nared 2007, 26). Leta 2005 je bil tudi zato sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR-1) (Zakon o spodbujanju ... 2005), ki je začel veljati novembra 2005. V ZSRR-1 je imelo pomembno vlogo projektno financiranje, saj je poskušal ZSRR-1 zapolniti pravno praznino na področju javno-zasebnega financiranja. Zanimivo je, da zakon iz leta 2005 ni definiral regionalne politike, niti regionalnega problema, obmejna problemska območja pa ZSRR-1 ni opredelil kot prioriteto slovenske regionalne politike.

Ker se regionalni kriterij pri dodelitvi sredstev kohezijske politike (Enotni programskega dokumenta 2004–2006 2005) ni pokazal za dobro rešitev, je bil za obdobje 2007–2013 pripravljen Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (Operativni program ... 2007). Del programa je bil razvoj obmejnih območij s Hrvaško. Regionalna politika je želela na tem ciljnem območju pritegniti z investicijami v ekonomsko infrastrukturo začetne investicije podjetij in z investicijami v prometno in okoljsko infrastrukturo omogočiti ter izboljšati dostopnost do javnih funkcij in storitev za prebivalstvo, ki živi v obmejnem pasu z Republiko Hrvaško. Za doseganje ciljev prednostne usmeritve je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo izvajal ukrepe, ki so bili usmerjeni v naslednja vsebinska področja: prometna infrastruktura, okoljska infrastruktura ter ekonomska infrastruktura. Največ strukturnih sredstev se je namenilo operacijam s področja prometne infrastrukture, kar je odraz tega, da upravičenci investirajo največ v prometno infrastrukturo, saj je ohranjanje dostopnosti ključnega pomena za prebivalstvo, ki večinoma dnevno delovno emigrira iz občin, kjer imajo stalna bivališča, saj v teh občinah v obmejnem pasu z Republiko Hrvaško ni večjih zaposlitvenih središč (Končno poročilo ... 2017, 138).

V obdobju 2007–2013 se je nadaljevalo tudi izvajanje Programa spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013 (Soča 2013), ki je predstavljal nadaljevanje Programa spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006 (Soča 2006).

Z izbruhom finančne in gospodarske krize se je v nekaterih regijah in upravnih enotah močno povečala stopnja registrirane brezposelnosti. Decembra 2009 je bila najvišja v upravnih enotah Murska Sobota, Lendava in Kočevje. Visoka stopnja registrirane brezposelnosti je v vzhodnem delu države, kjer je izstopalo Pomurje (vse štiri upravne enote), v južnem delu države (Kočevje, Črnomelj), medtem ko je imelo v zahodnem delu države nadpovprečno registrirano stopnjo brezposelnosti le UE Tolmin (Kavaš 2014, 261). Torej so bila obmejna območja najbolj prizadeta zaradi začetka gospodarske krize, izstopala pa je Pomurska regija. Kot odziv na izrazito stopnjevanje gospodarske krize v Pomurju je državni zbor sprejel Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015.

## 2.5 Obdobje 2011–2020

Marca leta 2011 je Državni zbor RS sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona (v nadaljevanju ZSRR-2) (Zakon o spodbujanju ... 2011), julija 2012 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-2A (Zakon o spremembah ... 2012), junija 2016 pa je sledila še ena sprememba zakona, in sicer je bil takrat sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-2B (Zakon o spremembah ... 2016). V ZSRR-2 so opredeljena štiri prednostna območja regionalne politike, in sicer obmejna problemska območja (24. člen), problemska območja z visoko brezposelnostjo (25. člen), območja kjer živiita madžarska in italijanska narodna skupnost (14. člen) in območja kjer živi romska etnična skupnost (14. člen).

Obmejna problemska območja so prednostna območja vseh razvojnih politik. Proračunski uporabniki upoštevajo obmejna problemska območja pri pripravi sektorskih programov in v razpisnih merilih javnih razpisov, ki jih izvajajo na območju cele države. Del finančnih sredstev namenijo za vlagatelje iz obmejnih problemskih območij ali določijo projektom iz teh območij dodatne točke pri izboru. V okviru finančnih načrtov ministrstva in sklada se za obmejna problemska območja pripravijo posebni ukrepi in sheme državnih pomoči na področjih priprave razvojnih projektov in krepitev razvojnega menedžmenta ter ustvarjanja novih delovnih mest s spodbujanjem investicij podjetij. Izvajanje 24. člena ZSRR-2 je bilo v zadnjem desetletju omejeno. Izjema je Javni razpis za sofinanciranje začetnih investicij podjetij na obmejnih problemskih območjih, s ciljem ustvarjanja novih delovnih mest in pospeševanje podjetništva in razvoja ter s tem ohranitve poseljenosti na obmejnih problemskih območjih. Razpis je maja 2011 objavil Slovenski regionalni razvojni sklad. V naslednjih letih ni bilo več razpisov za obmejna problemska območja vse do leta 2018, nakar so bili v naslednjih letih (2018–2021) objavljeni naslednji javni razpisi, kot so: Javni razpis za dodelitev mikrokreditov na obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji (Javni razpis ... 2018), Javni razpis za razvojna posojila na problemskih in obmejnih problemskih območjih (Javni razpis ... 2019), Javni razpis za podpora mikro, malim in srednje velikim podjetjem s področja turizma za povečanje snovne in energetske učinkovitosti (Javni razpis ... 2019), Javni razpis za dodeljevanje likvidnostnih posojil na problemskih in obmejnih problemskih območjih (Javni razpis za dodeljevanje ... 2020), Javni razpis za financiranje spodbud za ponovni zagon poslovanja podjetij v obmejnih problemskih območjih – COVID19 (Javni razpis za financiranje ... 2020), Spodbude za zagon podjetij na problemskih območjih (P2R) (Spodbude za zagon ... 2020), Javni razpis za sofinanciranje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na obmejnih problemskih območjih v letih 2021 in 2022 (Javni razpis ... 2021). Razpisovalci so bili Ministrstvo za gospodarstvo in tehnologijo, Slovenski podjetniški sklad in Slovenski regionalni razvojni sklad. Javni razpisi so bili namenjeni podpori gospodarstvu, in sicer v obliki nepovratnih in povratnih spodbud.

Poleg podpore razvoju obmejnih problemskih območij je potrebno omeniti še podporo ostalim prednostnim področjem slovenske regionalne politike. Tu so bila najpomembnejša problemska območja z visoko brezposelnostjo, saj se jih večina nahaja v obmejnem območju. 25. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011) določa dodatne začasne ukrepe razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo, Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju



2010–2019 (Zakon o razvojni podpori ... 2009) pa za območje Pomurja. Vlada Republike Slovenije vse od leta 2010 izvaja dodatne začasne ukrepe razvojne podpore na štirih območjih:

- Pomurska regija, v obdobju 2010–2019;
- Pokolpje (občine Črnomelj, Metlika, Semič, Kočevje, Kostel, Loški Potok in Osilnica) v obdobju 2011–2020;
- Maribor s širšo okolico v obdobju 2013–2018;
- Območje občin Hrastnik, Radeče, Trbovlje, v obdobju 2013–2020.

V obdobju od leta 2010 so se izvajali različni začasni ukrepi razvojne podpore. Čeprav se ukrepi med posameznimi območji razlikujejo, in so se ukrepi tudi spreminjali (dopolnitve), pa se v vseh regijah več ali manj izvajajo naslednji ukrepi:

- Ukrep 1: Program spodbujanja konkurenčnosti (Instrument 1.1: Subvencije za spodbujanje investicij; Instrument 1.2: Ugodni razvojni krediti za investicije; Instrument 1.3: Subvencije za zagon podjetij; Instrument 1.4: Mikrokrediti; Instrument 1.5: Promocija problemskega območja z visoko stopnjo brezposelnosti, privabljanje tujih in domačih investitorjev ter izvajanje programa).
- Ukrep 2: Povračilo plačanih prispevkov delodajalca za socialno varnost na podlagi 27. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011).
- Ukrep 3: Davčne olajšave za zaposlovanje na podlagi 28. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011).
- Ukrep 4: Davčne olajšave investiranje na podlagi 28. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011).
- Ukrep 5: Spodbude za trajnostni razvoj podeželja v okviru izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.
- Ukrep 6: Spodbude za trajnostni razvoj podeželja v okviru Programa razvoja podeželja 2007–2013 (Program razvoja ... 2008).
- Ukrep 7: Prometna in energetska infrastruktura.

Poleg zgoraj navedenih ukrepov in instrumentov razvojne podpore, ima vsako od problemskih območjih še regijsko specifične instrumente:

- V Pokolpju sta to: Instrument 1.6: Vzpostavitev mreže podjetniških inkubatorjev v Pokolpju; Instrument 1.7: Ustvarjanje novih delovnih mest v okviru institucionalne mreže storitev za starostnike.
- V Mariboru s širšo okolico sta to bila Ukrep 6: Garancije s subvencijo obrestne mere za investicijske kredite v okviru regijske garancijske sheme za Podravske regijo in v okviru regijske garancijske sheme za Koroško regijo in Ukrep 7: spodbujanje raziskovalno-razvojnih projektov in/ali sofinanciranje nove tehnološke opreme v letih 2014 in 2015.
- Na območju občin HRT je to bil Instrument 6: Podjetno v svet podjetništva Hrastnik, Radeče, Trbovlje.

Za vsa štiri območja, za obdobje 2010–2020, naj bi ministrstva skupaj porabila 333 milijonov evrov sredstev (Odgovor na ... 2021), končni znesek bo znan šele ko bodo pripravljena vsa poročila. Z letom 2020 so se vsi štirje »programi« zaključili.

Omeniti je potrebno tudi podporo območjem, kjer živita madžarska in italijanska narodna skupnost, kjer se podpore v zadnjih letih dodelijo na podlagi programa spodbujanja gospodarske podlage avtohtonih narodnih skupnosti (ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest, vzpostavlanje infrastrukture, krepitev privlačnosti območja). Tako sta bili za obdobje 2017–2020 pripravljena Program spodbujanja gospodarske osnove madžarske narodne skupnosti 2017–2020 (potrjen na Vladi 29. 6. 2017) (Program spodbujanja gospodarske osnove madžarske ... 2020) in Program spodbujanja gospodarske osnove italijanske narodne skupnosti 2017–2020 (potrjen na Vladi 10. 5. 2018) (Program spodbujanja gospodarske osnove italijanske ... 2020).

V obmejnih problemskih območjih živi romska skupnost. V državnem proračunu se določijo finančne spodbude za hitrejši razvoj naselij, v katerih živi romska skupnost. V zadnjih letih (2017–2020) so finančne spodbude za hitrejši razvoj naselij, v katerih živi romska skupnost namenjene projektu Urejanje romskega naselja Žabjak – Brezje (Osma poročilo ... 2021), tako, da se omenjena sredstva ne porabijo v obmejnih problemskih območjih.

### 3 Razprava in sklepi

Obmejna (problemska) območja so bila neposredno in posredno vedno del slovenske regionalne politike od 1976 dalje, ko so bila jasno opredeljena v merilih za določanje območij s posebnimi razvojnimi izzivi in so imela praviloma lažji dostop do razvojnih sredstev ali večji delež sofinanciranja projektov. V obdobju 2000–2006, predvsem pa 2007–2013, je bila posebna pozornost namenjena tudi obmejnih območjem s Hrvaško, kjer je Ministrstvo za gospodarstvo in tehnologijo s sredstvi kohezijske politike financiralo prometno, okoljsko in ekonomsko infrastrukturo. Šele po letu 2011 so obmejna problemska območja postala tudi zakonsko prednostna območje slovenske regionalne politike. Z izjemo javnega razpisa za sofinanciranje začetnih investicij podjetij na obmejnih problemskih območjih leta 2011 (Javni razpis ... 2011), pa je bil obseg sredstev, ki jih je država ciljno namenila tem območjem sorazmerno majhen. Razlog za omejen pristop k spodbujanju razvoja obmejnih problemskih območij je bil predvsem v pomanjkanju sredstev, kar je bilo posledica:

- Gospodarska in finančna kriza sta povzročili izpad javnih prihodkov, kar je vplivalo na izvajanje javnih politik, vključno z regionalno politiko.
- Zaradi krize so bila znatnih sredstev deležna ostala prednostna področja slovenske regionalne politike. To so bila predvsem problemska območja z visoko brezposelnostjo: Pomurska regija (2010–2019), Pokolpje (2011–2020), Maribor s širšo okolico (2013–2018) in območje občin Hrastnik, Radeče, Trbovlje (2013–2020).
- Regionalna politika ni bila prioriteta slovenskih vlad v zadnjih desetih letih, kar je seveda tudi vplivalo na pristop in obseg sredstev, ki je namenjen za regionalno politiko.

Šele v zadnjih treh letih je država na ta območja usmerila znatna povratna in nepovratna sredstva, ki so namenjena gospodarskim družbam (javni razpisi v letih 2018–2021).

Velik izziv za slovensko regionalno politiko je tudi novo programsko obdobje 2021–2027, v katerem naj bi se regionalna politika v skladu z ZSRR-2 osredotočila na obmejna problemska območja, vendar bi moralo biti spodbujanje obmejnih problemskih območij le manjši del slovenske regionalne politike.

Cilj hitrejšega razvoja obmejnih problemskih območij pa zahteva interdisciplinarni pristop. Pri tem si ne moremo veliko pomagati s tujimi zgledi, saj je v tujini podpiranje obmejnih območij v veliki meri vezano na spodbujanje čezmejnega sodelovanja v okviru EU kohezijske politike, zato se na obmejna območja navezujejo le redke analize. Tako je potrebno pri spodbujanju obmejnih problemskih območij izhajati predvsem iz izkušenj razvojnih programov na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo. Ena od ovir je tudi navezava številnih instrumentov regionalne politike (spodbuda za zaposlovanje na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo, davčna olajšava za zaposlovanje in investiranje na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo) zgolj na problemska območja z visoko brezposelnostjo (27. in 28. člen ZSRR-2). V spodbujanju obmejnih problemskih območij je potrebna vključitev ostalih ministrstev, saj spodbujanje regionalnega razvoja preveč temelji le na sredstvih Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Obmejna problemska območja se srečujejo s problemi na področju kakovosti življenja (manjkajoča in nevdrževana vodovodna in kanalizacijska infrastruktura, omejene socialne storitve, zapiranje izpostav države, poštnih in bančnih poslovalnic), slabe dostopnosti, slabega gospodarskega položaja, kar je povezano s pomanjkanjem delovnih mest in nezadostnega človeškega potenciala. Posledica omenjenih problemov so negativni demografski trendi, ki pa povratno negativno vplivajo na gospodarski in družbeni razvoj obmejnih problemskih območij. Če želi država v naslednjih letih vplivati na razvoj obmejnih problemskih območij, bo potreben bolj celovit pristop, ki bo:

- vključeval različne oblike podpore (nepovratna in povratna sredstva, strokovna pomoč ...), namenjen različnim končnim uporabnikom (podjetja, občine, kmetijska gospodarstva, javni zavodi, prebivalstvo ...),
- vključeval ukrepe, ki bodo imeli različne namene (infrastruktura, človeški viri, podjetniške investicije, pilotni projekti ...),

- temeljil na večletnem programu (kar zagotavlja kontinuiteto) z vzpostavljenim sistemom spremljanja in vrednotenja.

Obmejna problemska območja so pomembna za razvoj Slovenije zaradi družbeno-ekonomskih, geostrateških, političnih in ostalih ciljev. Lampič in sodelavci (2017) izpostavljajo pomen goratosti in obmejnosti za slovenski prostor. Čeprav ne smemo zanemariti osnovne hierarhije razvoja, ki gre od jedrnih območij navzven, pa je razvoj jedrnih območij odvisen tudi od gospodarske, demografske in kulturne kondicije državnega roba, v nekaterih pogledih, na primer simbolnem in identitetnem, pa je ta odnos celo strateška nuja, imperativ obstoja države in posredno tudi kulturne mozaičnosti EU. Po mnenju Rodriguez-Pose je namreč blagostanje najbolj razvitih krajev odvisno od blagostanja zapostavljenih krajev. Zato potrebujemo boljšo in ne več ali manj javne politike (medmrežje 1).

## 4 Zahvala

Prispevek je nastal v okviru projekta V6-1945 Medresorsko usklajeno spodbujanje razvoja v obmejnih problemskih območjih, ki ga prek Ciljnega raziskovalnega programa za leto 2019 sofinancirata Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

## 5 Viri in literatura

- Briški, A. 1978: Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji, *Geografski vestnik* L. Ljubljana.
- Bufon, M. 1993: Elementi obmejnosti in faktorji oblikovanja prekomejnih območij na primeru Slovenije. *Dela* 10. Ljubljana.
- Bufon, M. 2001: Geografija obmejnosti, čezmejne regije in oblike čezmejne povezanosti. *Geografski vestnik* 73–2. Ljubljana.
- Černe, A. 1999: Questions of Regional Development in Slovenia. *Dela* 14. Ljubljana.
- Davies, S. 2017: Regional Policy in a Changing Europe: Annual Review of Regional Policy in Europe. Glasgow.
- Davies, S., Ferry, M., Vironen, H. 2015: Regional policy in Europe targeting growth and inequality: Annual review of regional policy in Europe. Glasgow.
- Drozg, V. 1993: Vinske ceste kot element regionalnega razvoja obmejnih območij. *Dela* 10. Ljubljana. Enotni programski dokument RS 2004–2006 2005. Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana.
- Farič, M. 1999: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Horvat, U. 1993: Demografska analiza obmejnega območja slovensko-hrvaške meje v severovzhodni Sloveniji. *Dela* 10. Ljubljana.
- Jakoš, A. 1989: Od demografsko ogroženih območij do demografske ogroženosti Slovenije. *Urbani izziv* 10. Ljubljana.
- Javni razpis za dodelitev mikrokreditov na obmejnih problemskih območjih v Republiki Sloveniji 2018. Uradni list RS 23/2018. Ljubljana.
- Javni razpis za dodeljevanje likvidnostnih posojil na problemskih in obmejnih problemskih območjih 2020. Uradni list RS 123/2020. Ljubljana.
- Javni razpis za financiranje spodbud za ponovni zagon poslovanja podjetij v obmejnih problemskih območjih – COVID-19 2020. Uradni list RS 118/2020. Ljubljana.
- Javni razpis za podpora mikro, malim in srednje velikim podjetjem s področja turizma za povečanje snovne in energetske učinkovitosti 2019. Uradni list RS 73/2019. Ljubljana.



- Javni razpis za razvojna posojila na problemskih in obmejnih problemskih območjih 2019. Uradni list RS 36/2019. Ljubljana.
- Javni razpis za sofinanciranje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na obmejnih problemskih območjih 2011. Uradni list RS 37/2011. Ljubljana.
- Javni razpis za sofinanciranje začetnih investicij in ustvarjanja novih delovnih mest na obmejnih problemskih območjih v letih 2021 in 2022 2021. Uradni list RS 36/2021. Ljubljana.
- Kavaš, D. 2014: Regionalna politika v Sloveniji po vključitvi v Evropsko unijo. Doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Klemenčič, V. 1993: Geopolitični položaj ter teoretski in metodološki poizkus opredelitve tipov obmejnih območij na primeru Slovenije. Dela 10. Ljubljana.
- Končno poročilo o izvajanju Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 2017. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana.
- Kukar, S. 1989: Pospesevanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Rezultati, problemi in nadaljnje usmeritve. Ljubljana.
- Kukar, S. 1996: Regionalna politika in čezmejno sodelovanje. Strategija ekonomskih odnosov s tujino. Ljubljana.
- Kukar, S. 1997: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. IB revija, 33/9–11. Ljubljana.
- Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji – pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. Dela 24. Ljubljana.
- Lampič, B., Cigale, D., Kušar, S., Potočnik Slavič, I., Zupančič, J. 2017: Gorska in obmejna območja. Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave SPRS 2050. Zaključno poročilo. Ljubljana.
- Majcen, B., Kavaš, D., Bevc, M., Gulič, A., Praper, S., Plevnik, A., Ravbar, M., Glas, M., Jaklič, M., Kukar, S., Pečar, J., Balažek, T., 2000: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana.
- Medmrežje 1: [https://twitter.com/EU\\_ScienceHub/status/1044940204967178240](https://twitter.com/EU_ScienceHub/status/1044940204967178240) (9. 7. 2021).
- Nared, J. 2002: Razvitost slovenskih občin in nadaljnje razvojne perspektive. Geografski vestnik 74–2. Ljubljana.
- Nared, J. 2004: Prostorski učinki zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. IB revija 38/1–2. Ljubljana.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16. Ljubljana.
- Nared, J., Bole, D., Breg Valjavec, M., Ciglič, R., Černič Istenič, M., Goluža, M., Kozina, J., Lapuh, L., Razpotnik Visković, N., Repolusk, P., Rus, P., Tiran, J. 2016: Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Končno poročilo. Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU. Ljubljana.
- Odgovor na poslansko vprašanje dr. Franca Trčka v zvezi s politiko razvojne pomoči za nekatere regije in lokalne skupnosti. Medmrežje: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/9babf9909924b5d0c125847a003c8c92/\\$FILE/Odg\\_1\\_53.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/9babf9909924b5d0c125847a003c8c92/$FILE/Odg_1_53.pdf) (2. 9. 2021).
- Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana.
- Osmo poročilo Vlade RS o položaju romske skupnosti v Sloveniji. 2021. Medmrežje: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT20/vladnagrada.nsf/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/5450234a113c884ac12586f500301ae0?OpenDocument> (2.9.2021).
- Pečar, J. 2020a: Določitev OPO v skladu z Uredbo o določitvi obmejnih problemskih območij. Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Pečar, J. 2020b: Cilji regionalne politike Slovenije v obdobju 2021–2027. Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Pečar, J., Farič, M. 2001: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih Poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Ljubljana.

- Piry, I. 1991: Možnosti preoblikovanja politike regionalnega razvoja na primeru Slovenije. *Geographica Slovenica* 23. Ljubljana.
- Program razvoja podeželja 2007–2013 2008. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana.
- Program spodbujanja gospodarske osnove italijanske narodne skupnosti 2017–2020 2020. Obalna samoupravna skupnost italijanske narodnosti. Koper.
- Program spodbujanja gospodarske osnove madžarske narodne skupnosti 2017–2020 2020. Pomurska madžarska samoupravna narodna skupnost. Lendava.
- Soča 2006. Program spodbujanja razvoja v Posočju 2002–2006. Posoški razvojni center. Kobarid.
- Soča 2013. Program spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013. Posoški razvojni center. Kobarid.
- Poročilo o regionalnem razvoju 2003. Služba Vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana.
- Poročilo o regionalnem razvoju 2004. Služba Vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana.
- Spodbude za zagon podjetij na problemskih območjih (P2R) 2020. Uradni list RS 9/2020. Ljubljana.
- Toplak, C., Klojčnik, J. 1998: Čezmejno sodelovanje obmejnih pokrajin – Kritični pogled z vidika obmejnih lokalnih skupnosti. *Regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana.
- Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja. Uradni list SRS 29–1442/1975. Ljubljana.
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019. Uradni list RS 87/2009, 82/2015, 27/2017. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 48/1990, 3/1991. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list RS 93/2005, 127/2006, 20/11. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega zakona (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SRS. Uradni list SRS 24–1100/1976, 30–1466/1980, 33–1372/1985, 16–775/1986, 28–151/1988. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2A). Uradni list RS 57/2012. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2B). Uradni list RS 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Uradni list SRS 16-4/1971. Ljubljana.

## **PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI ŽIVLJENJA V OBMEJNIH OBMOČJIH SLOVENIJE Z VIDIKA TAM ŽIVEČIH PREBIVALCEV**

*Nejc Černe, Lucija Kenda, Erika Mahnič, Žiga Mlinar, Nika Nose, Katka Osredkar, Urban Paljk, Hana Udovič, dr. Janez Nared*

*Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije*

*nejc.nico@gmail.com, lucija.kenda@gmail.com, erikamahnic@gmail.com, zigamlinar93@gmail.com, nose.nika@gmail.com, osredkar.katka95@gmail.com, urban.paljk96@gmail.com, hana.udovic@gmail.com, janez.nared@zrc-sazu.si*

UDK: 913:330.59(497.4-192)

### **IZVLEČEK**

***Prednosti in pomanjkljivosti življenja v obmejnih območjih Slovenije z vidika tam živečih prebivalcev***  
*V prispevku smo se osredotočili na življenje v obmejnih problemskih območjih v Sloveniji z vidika tam živečih prebivalcev. Na podlagi statističnih kazalnikov smo preučili, kako se obmejne občine razlikujejo od ostalih tipov slovenskih občin, s pomočjo spletnega vprašalnika med prebivalci pa, kako dojemajo kakovost življenja v svoji občini, katere so prednosti in slabosti življenja v obmejnih občinah in kakšna je odvisnost obmejnih občin od preostalih območij glede oskrbe in delovnih mest. Rezultati kažejo, da so obmejna problemska območja redko naseljena, imajo najnižji selitveni prirast in najnižji skupni prirast prebivalstva, visoka sta povprečna starost in indeks staranja. Presežek delovno aktivnih prebivalcev nad številom delovnih mest kaže tudi na slabe zaposlitvene možnosti. Kljub temu so prebivalci zadovoljni s kakovostjo življenja, kot največje pomanjkljivosti pa izpostavljajo pomanjkanje delovnih mest, slabšo prometno dostopnost in slabšo dostopnost do tržnih storitev.*

**KLJUČNE BESEDE:** *geografija, obmejna problemska območja, obmejne občine, regionalni razvoj, storitve splošnega pomena, kakovost življenja, Slovenija*

### **ABSTRACT:**

***Advantages and disadvantages of living in the border areas of Slovenia from the point of view of the inhabitants living there***

*In this paper, we focus on life in the Slovenian border problem areas from the point of view of the population living there. Using statistical indicators, we examined how border municipalities differ from other types of Slovenian municipalities and, with the help of an online survey among residents, how they perceive the quality of life in their municipality, what are the advantages and disadvantages of living in border municipalities, and how dependent border municipalities are on the rest of the country in terms of utilities and jobs. The results show that border problem areas are sparsely populated, have the lowest migration growth, the lowest overall population growth, and have a high average age and ageing index. The excess of the employed population over the number of jobs also indicates poor employment opportunities. Nevertheless, residents are satisfied with the quality of life. The main shortcomings are the lack of jobs, poorer transport accessibility and poorer access to market services.*

**KEY WORDS:** *geography, problem border areas, border municipalities, regional development, services of general interest, quality of life, Slovenia*

## 1 Uvod

Slovenija je po površini majhna država, zato je obmejnost ena ključnih geografskih značilnosti. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011) opisuje obmejna območja kot obmejna problemska območja, ki obsegajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine. Obmejne občine po tem zakonu so občine, v katerih več kakor 50 odstotkov prebivalcev živi v 10-kilometrskem obmejnem pasu in ki imajo primanjkljaj delovnih mest ter podpovprečno gostoto poselitve. Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45 minutna povprečna oddaljenost od najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste ali visok delež površine, vključene v območje Nature 2000. Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo na obmejne občine (Zakon o spodbujanju ... 2011). Obmejna problemska območja tako zavzemajo skoraj 50 % površja Slovenije, na katerem pa živi zgolj 23 % vsega prebivalstva Slovenije (SURs 2020).

Ugotovitve številnih avtorjev (Klemenčič 1993; Pak 2001; Stiperski in Kochi Pavlakovich 2001; Nared 2002; 2003; 2004; Mladenov in Kazakov 2009; You in sodelavci 2017; Kušar in Bobovnik 2019) kažejo, da večina obmejnih območij razvojno zaostaja za državnim povprečjem. Imajo nižjo gostoto poselitve od preostalih območij, slabšo prometno povezanost, soočajo se s staranjem in upadom števila prebivalstva, zapiranjem industrijskih obratov ter posledično primanjkovaljem delovnih mest. Številni prebivalci se morajo na delo vsakodnevno voziti v večja središča, veliko mladih in izobraženih prebivalcev pa celo razmišlja o selitvi v večja središča znotraj države in tudi v sosednje države.

Zaradi obmejnega značaja Slovenije in zaradi sprememb, ki so jih obmejna območja deležna zlasti po vključitvi v Evropsko unijo in šengenski prostor, je razvojni dinamiki teh območij treba nameniti posebno pozornost. Zato smo se v raziskavi osredotočili na življenje v obmejnih problemskih območjih v Sloveniji z vidika tam živečih prebivalcev. Pri tem pa smo si zastavili naslednja raziskovalna vprašanja:

1. Kako se obmejne občine na podlagi statističnih kazalnikov razlikujejo od ostalih tipov slovenskih občin?
2. Kako prebivalci obmejnih občin dojemajo kakovost življenja v svoji občini?
3. Katere so prednosti in slabosti življenja v obmejnih občinah?
4. Kakšna je odvisnost obmejnih občin od preostalih območij glede oskrbe in delovnih mest?

## 2 Metode

Slovenske občine smo najprej razdelili v pet skupin, in sicer:

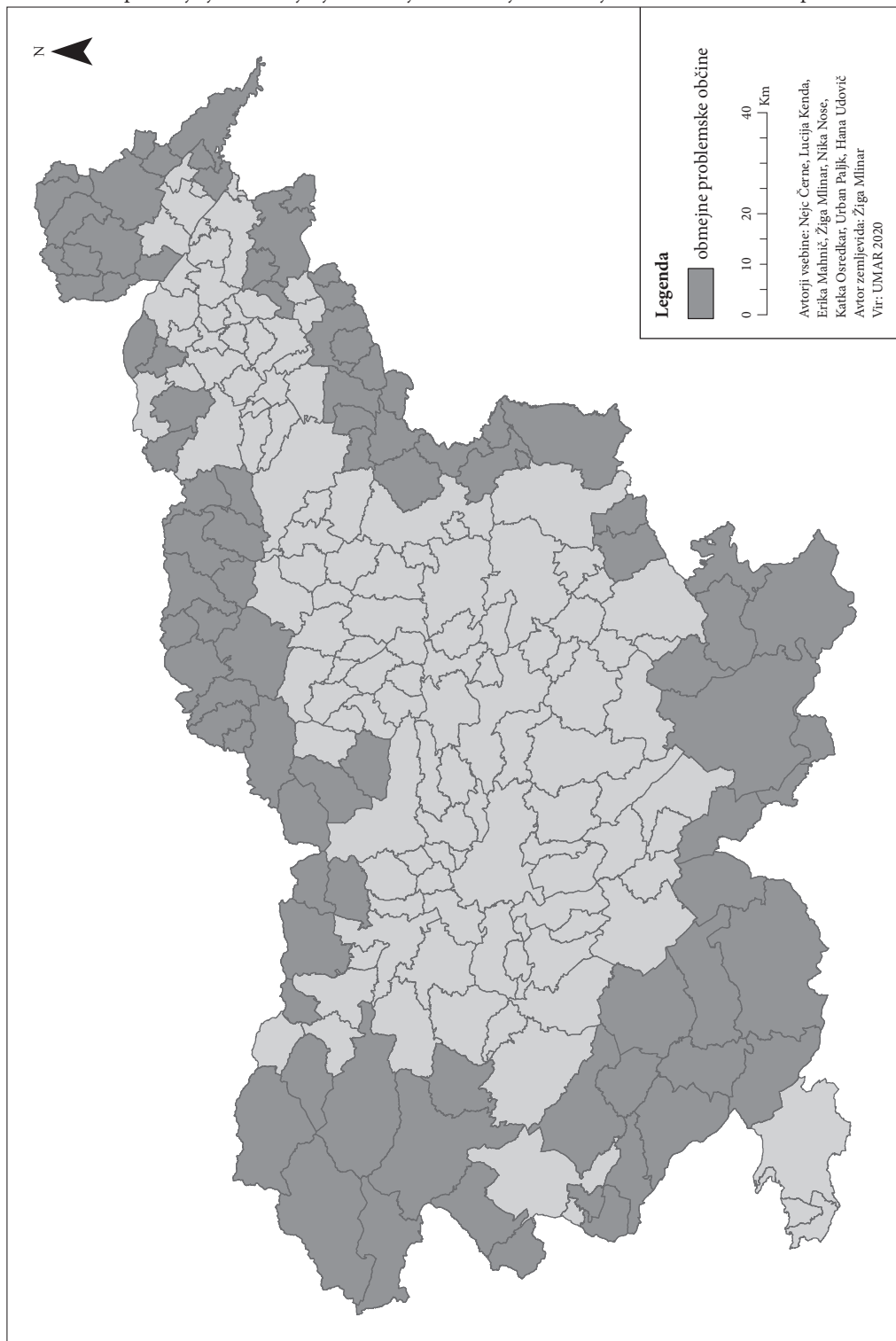
- obmejne problemske občine,
- urbane občine z naraščajočim številom prebivalcev,
- urbane občine s padajočim številom prebivalcev,
- ruralne občine z naraščajočim številom prebivalcev,
- ruralne občine s padajočim številom prebivalcev.

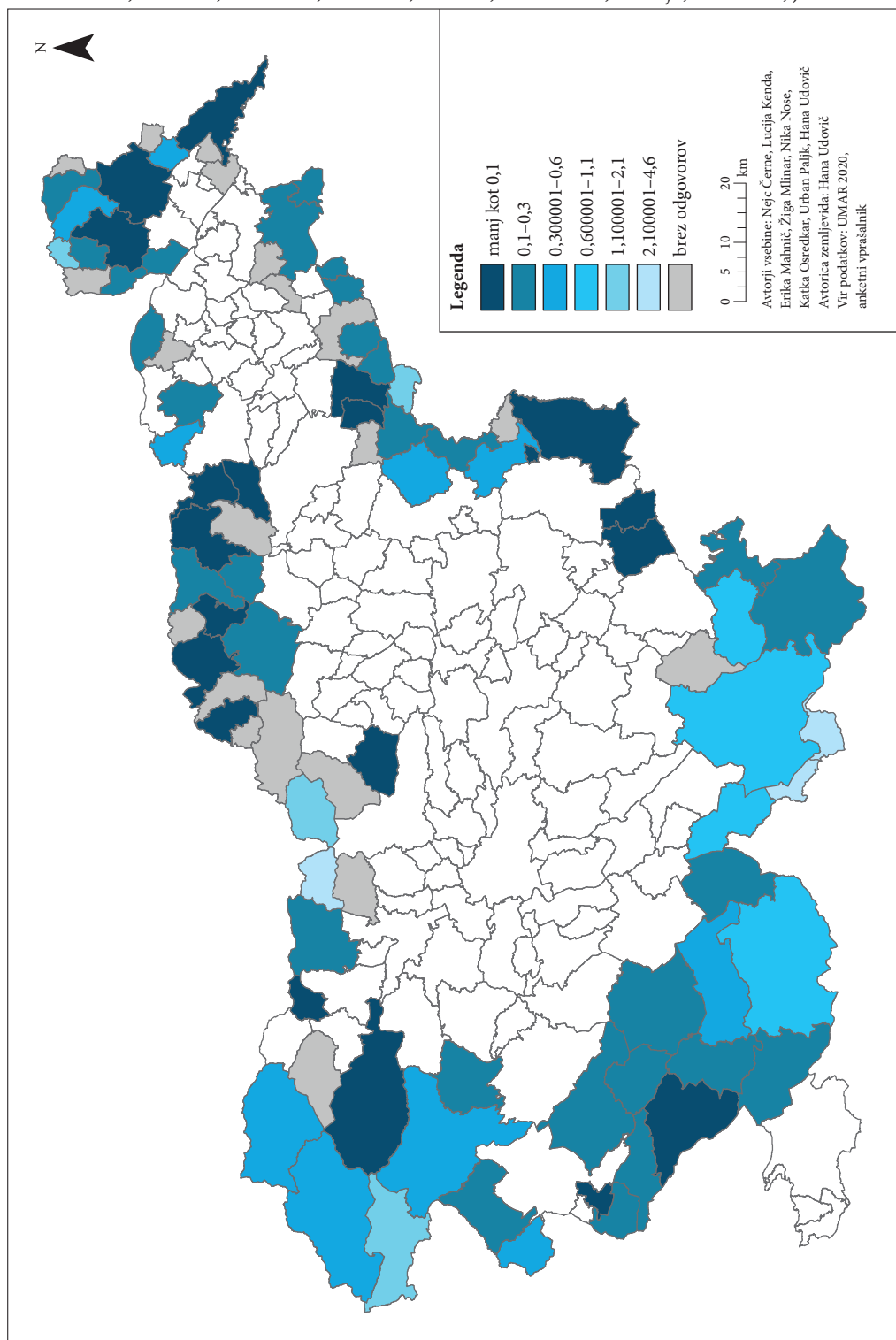
Obmejne problemske občine so določene z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011). Ostale občine smo glede na spreminjanje števila prebivalcev med letoma 2008 in 2018 razdelili na občine z rastočim številom prebivalcev in občine s padajočim številom prebivalcev, nato pa smo jih razdelili še glede na urbanost oziroma ruralnost. Pri tem smo se oprli na število prebivalcev in stopnjo centralnosti občinskega središča, izhajajoč iz študije Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalcev do storitev splošnega pomena (Nared in sodelavci 2016; Nared, Bole in Ciglič 2016; Nared in Razpotnik Visković 2016; Nared in sodelavci 2017). Urbane občine so morale dosegati 4. stopnjo

*Slika 1: Obmejna območja v Sloveniji leta 2020. ►*

*Slika 2: Delež prebivalcev obmejnih občin, ki so odgovorili na anketo. ► str. 50*

# Prednosti in pomanjkljivosti življenja v obmejnih območjih Slovenije z vidika tam živečih prebivalcev





centralnosti glede na število prebivalcev v centralnem naselju (občinskem središču) in hkrati najmanj 5. stopnjo centralnosti glede na opremljenost s centralnimi dejavnostmi, ali obratno, da so glede na število prebivalcev dosegale najmanj 5. stopnjo centralnosti ter hkrati najmanj 4. stopnjo centralnosti glede na centralne dejavnosti (Nared in sodelavci 2019). Ostale občine smo opredelili kot ruralne.

Reševanje prvega raziskovalnega vprašanja temelji na statistični analizi izbranih kazalnikov. Uporabljeni podatki so bili pridobljeni na strani Statističnega urada Republike Slovenije (SURS 2020). Pri izboru kazalnikov smo bili pozorni, da ti kar najbolj odražajo demografsko in socialno-ekonomsko strukturo občin. Kazalnike smo nato preračunali na raven prej določenih petih skupin občin ter dobljene rezultate opisali in primerjali med seboj.

Odgovore na drugo, tretje in četrto raziskovalno vprašanje smo pridobili z analizo rezultatov spletnega vprašalnika. Vprašalnik je vseboval 39 vprašanj zaprtega in odprtega tipa. Ustrezno ga je rešilo 1092 anketirancev, 366 moških in 726 žensk. Pri izpolnjevanju spletnega vprašalnika so lahko sodelovali prebivalci obmejnih problemskih občin, starejši od 15 let. Največji delež rešenih vprašalnikov (45 %) so prispevali prebivalci v starostni skupini 25–44 let, sledita ji starostni skupini 45–64 let (25 %) ter 15–24 let (23 %). Skoraj 60 % anketirancev predstavljajo zaposleni, 16 % je študentov, 11 % upokojencev, 6 % je brezposelnih, 5 % dijakov ter po 1 % kmetovalcev ter gospodinj. Zavedamo se, da starejši prebivalci manj pogosto uporabljajo splet, kar so pokazali tudi rezultati spletne ankete. Delež vseh prebivalcev obmejnih problemskih občin, ki se uvrščajo v starostno skupino 65–84 let je 15,22 %, delež anketirancev v tej starostni skupini, ki so izpolnili vprašalnik pa je 7 %. Odgovori prav tako niso sorazmerno razporejeni glede na občino stalnega prebivališča anketirancev. Največji delež rešenih anket glede na število prebivalcev imajo občine Jezersko (4,6 %), Osilnica (3,8 %) ter Kostel (3,5 %), za 20 občin pa nam ni uspelo pridobiti nobene rešene ankete.

Največ anketirancev (370) je za anketo izvedelo prek družbenih omrežij (Facebook, Twitter), spletnih strah občin (185), ter prek prijateljev in sorodnikov (120).

## 3 Rezultati

### 3.1 Analiza statističnih kazalnikov

Na podlagi predhodno opisane metodologije smo med ruralne občine s padajočim številom prebivalcev uvrstili 25 občin, med ruralne občine z naraščajočim številom prebivalcev 48, urbane občine s padajočim številom prebivalcev 18, urbane občine z naraščajočim številom prebivalcev 31 in obmejne problemske občine 90 občin.

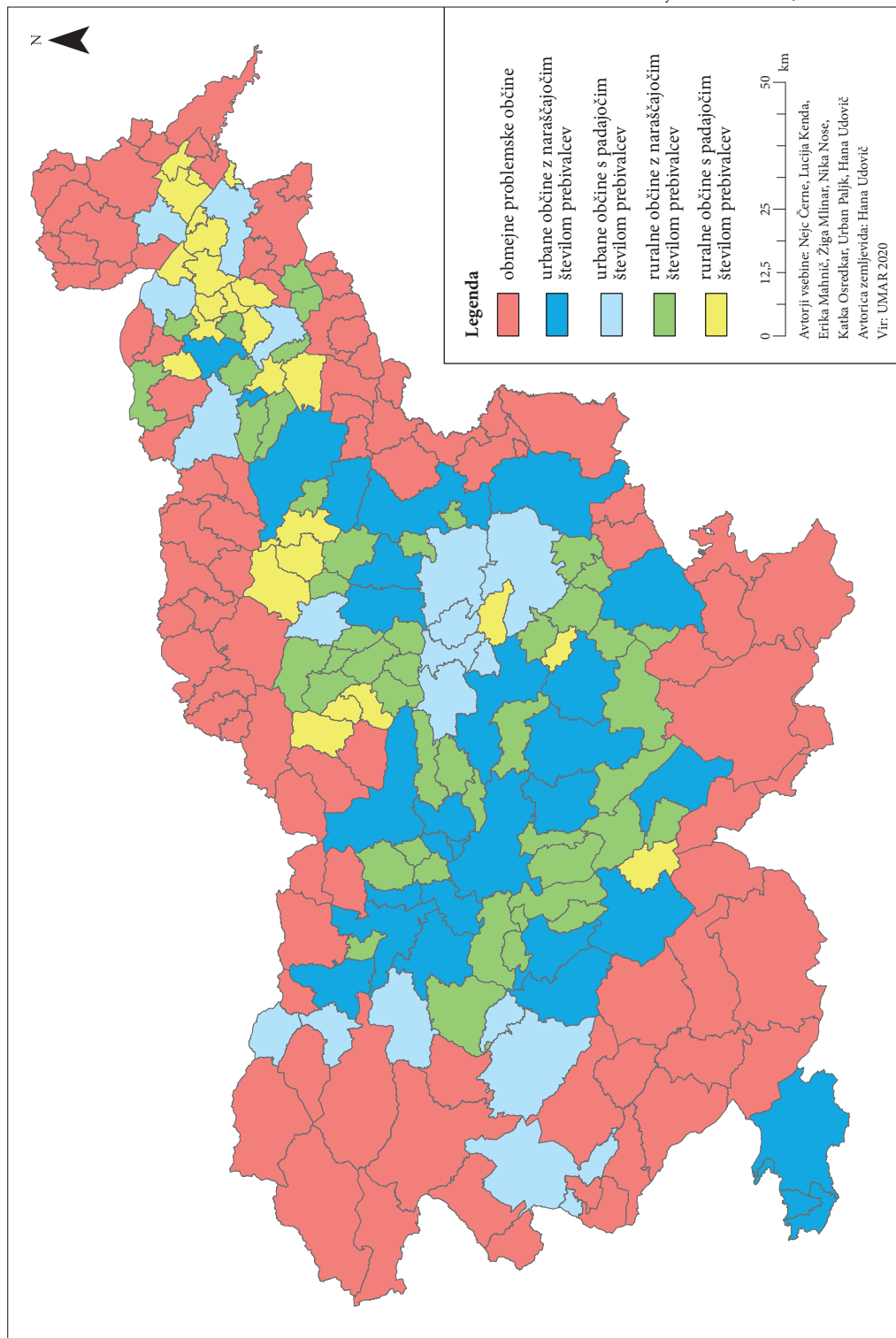
**Obmejne problemske občine** zavzemajo 9.964 km<sup>2</sup> oziroma 49,1 % ozemlja Slovenije. V njih živi 22,9 % prebivalcev. Med letoma 2008 in 2018 je število prebivalcev upadlo za 1,8 %. Tu sta zabeležena najnižja gostota naseljenosti (47,5 prebivalca na km<sup>2</sup>) in najnižji selitveni prirast (2,55 prebivalca/1000 prebivalcev), pri številnih kazalnikih, zlasti demografskih, pa imajo od obmejnih občin slabše kazalnike le urbane občine s padajočim številom prebivalcev. Povprečna starost prebivalcev je 44,3 leta, indeks staranja prebivalstva pa se je med letoma 2008 in 2018 povišal za 10,7 indeksnih točk na 143,9.

Razmerje med delovno aktivnimi prebivalci po kraju dela in kraju bivanja kaže na primanjkljaj delovnih mest, odraz tega je verjetno tudi nekoliko višji delež samozaposlenih.

Med nižjimi sta tudi bruto plača, ki je bila leta 2018 1486,0 EUR in neto plača, ki je v istem obdobju dosegla 986,1 EUR. Na tem območju je 18,9 % podjetij in 23,9 % stanovanj, imajo pa 574,9 avtomobilov na 1000 prebivalcev, kar je največ v primerjavi z ostalimi skupinami občin. Leta 2008 je bil največji delež prebivalcev iz starostne skupine 25–44 let (29,1 %), leta 2018 pa iz starostne skupine 45–64 let (30,1 %).

*Slika 3: Uvrstitev slovenskih občin v posamezno skupino občin. ► str. 52*







Preglednica 1: Izbrani socio-ekonomski kazalniki po skupinah občin.

	Slovenija	obmejne problemske občine	urbane občine z naraščajočim številom prebivalcev	urbane občine s padajočim številom prebivalcev	ruralne občine z naraščajočim številom prebivalcev	ruralne občine s padajočim številom prebivalcev
število občin	212	90	31	18	48	25
delež občin (%)	100,0	42,5	14,6	8,5	22,6	11,8
površina (km <sup>2</sup> )	20.273	9964	4382	2229	2638	1070
delež površine (%)	100,0	49,1	21,6	11,0	13,0	5,3
število prebivalcev – 1. julij 2008	2.022.629	482.175	856.731	376.393	226.176	81.054
delež prebivalcev – 1. julij 2008 (%)	100,0	23,8	42,4	18,6	11,2	4,0
število prebivalcev – 1. julij 2018	2.070.050	473.720	904.238	367.245	245.985	78.862
delež prebivalcev – 1. julij 2018 (%)	100,0	22,9	43,7	17,7	11,9	3,8
spmemba števila prebivalcev 2008–2018	47.421	–8455	47.507	–9148	19.809	–2192
spmemba števila prebivalcev 2008–2018 (%)	2,3	–1,8	5,5	–2,4	8,8	–2,7
gostota naseljenosti (prebivalci/km <sup>2</sup> )	102,1	47,5	206,4	164,8	93,2	73,7
število živorojenih/1000 prebivalcev	9,5	9,1	9,8	8,6	10,1	9,5
število umrlih/1000 prebivalcev	9,9	11,2	8,8	11,0	9,5	11,2
naravni prirast	–900	–989	945	–867	143	–132
naravni prirast/1000 prebivalcev	–0,43	–2,09	1,05	–2,36	0,58	–1,67
selitveni prirast	14.928	1210	8218	2845	2398	257
selitveni prirast/1000 prebivalcev	7,21	2,55	9,09	7,75	9,75	3,26
skupni prirast	14.028	221	9163	1978	2541	125
skupni prirast/1000 prebivalcev	6,78	0,47	10,13	5,39	10,33	1,59
povprečna starost prebivalstva	43,3	44,3	42,6	44,7	41,8	43,5
indeks staranja 2008	117,1	133,2	114,9	135,2	93,6	105,4
indeks staranja 2018	130,6	143,9	122,0	157,1	105,1	133,0
število delovno aktivnih po prebivališču	872.772	193.612	393.466	146.100	106.837	32.770
delež delovno aktivnih po občini po prebivališču (%)	100,0	22,2	45,1	16,7	12,2	3,8
število zaposlenih oseb delovnega mesta	780.207	114.177	436.927	156.181	51.624	21.298
delež zaposlenih oseb po občini delovnega mesta (%)	100,0	14,6	56,0	20,0	6,6	2,7
število samozaposlenih oseb	92.569	22.519	40.115	14.405	11.604	3935
delež samozaposlenih oseb (%)	11,9	19,7	9,2	9,2	22,5	18,5
razmerje med delovnimi mesti in delovno aktivnimi prebivalci	1,0	0,7	1,2	1,2	0,6	0,8
število brezposelnih	87.657	21.057	37.370	17.618	8157	3455

	Slovenija	obmejne problemske občine	urbane občine z naraščajočim številom prebivalcev	urbane občine s padajočim številom prebivalcev	ruralne občine z naraščajočim številom prebivalcev	ruralne občine s padajočim številom prebivalcev
delež brezposelnih (%)	10,0	10,9	9,5	12,1	7,6	10,5
povprečna mesečna bruto plača (EUR)	1681,6	1486,0	1771,8	1592,1	1554,5	1459,5
povprečna mesečna neto plača (EUR)	1092,7	986,1	1142,0	1044,7	1019,8	969,0
število podjetij	200.174	37.881	104.182	32.959	19.926	5226
delež podjetij (%)	100,0	18,9	52,0	16,5	10,0	2,6
število stanovanj	852.181	203.548	369.385	158.304	90.078	30.866
delež stanovanj (%)	100,0	23,9	43,3	18,6	10,6	3,6
število osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev	552,2	574,9	544,5	528,9	566,7	567,8
komunalni odpadki, zbrani z javnim odvozom (tone)	747.534	142.861	362.763	148.669	71.608	21.633
delež prebivalcev po starostnih skupinah 0–14 let (1. julij 2008)	13,9	13,5	14,0	12,8	15,9	14,6
15–24 let	12,1	11,5	12,4	11,7	12,5	12,3
24–44 let	30,0	29,1	30,4	29,1	30,5	30,5
45–64 let	27,6	27,7	27,2	29,1	26,2	27,3
65–84 let	14,9	15,2	14,7	15,7	13,8	14,2
85 + let	1,4	2,9	1,4	1,5	1,1	1,1
delež prebivalcev po starostnih skupinah 0–14 let (1. julij 2018)	15,1	14,4	15,5	13,8	16,9	14,4
15–24 let	9,3	8,5	9,8	8,9	9,8	9,2
24–44 let	27,2	26,4	27,9	26,2	27,4	26,8
45–64 let	28,8	30,1	27,8	29,5	28,2	30,3
65–84 let	17,2	18,1	16,5	18,9	15,6	17,1
85 + let	2,5	2,6	2,5	2,7	2,2	2,1

**Urbane občine z naraščajočim številom prebivalcev** zavzemajo 21,6 % površine, v njih pa živi 43,7 % prebivalcev. Skupina teh občin ima najvišjo gostoto naseljenosti (206,4 prebivalca na km<sup>2</sup>), visoka sta naravni in selitveni prirast. Indeks staranja se je med letoma 2008 in 2018 povečal za 7,1 indekzne točke, kar je najmanj izmed vseh skupin. V teh občinah število delovnih mest presega število tam živečega delovno aktivnega prebivalstva, ugodno gospodarsko stanje pa izkazuje tudi najvišji bruto (1771,0 EUR) in neto (1142,0 EUR) plači.

Površina **urbanih občin s padajočim številom prebivalcev** je 11,0 % površine Slovenije, kjer živi 17,7 % prebivalcev. Za to skupino občin velja najvišja povprečna starost prebivalcev (44,7 let), najvišji indeks staranja, pa tudi najvišji delež brezposelnih (12,1 %), imajo pa najmanj avtomobilov na 1000 prebivalcev (528,9). Če z vidika zlasti demografskih kazalnikov ta skupina izkazuje najslabše stanje, pa je na gospodarskem področju stanje boljše, saj je v njih presežek delovnih mest.

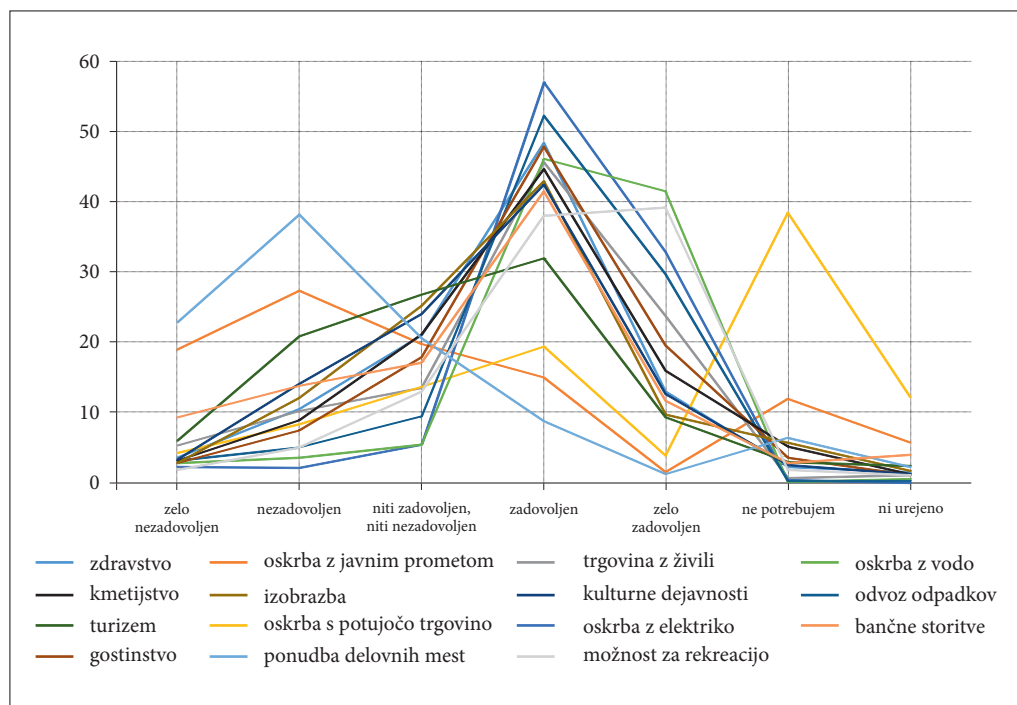
Skupno 13,0 % površine in 11,9 % prebivalcev predstavljajo **ruralne občine z naraščajočim številom prebivalcev**. V obdobju 2008–2018 se je število prebivalcev povečalo za 8,8 %. V tej skupini občin

je najnižja povprečna starost prebivalstva (41,8 let) in najnižji delež brezposelnih (7,6 %). Kljub visokemu deležu samozaposlenih je razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom po kraju dela in kraju bivanja najslabše, kar kaže na to, da so to pretežno območja spalnih naselij.

**Ruralne občine s padajočim številom prebivalcev** zavzemajo najmanjšo površino Slovenije (5,3 %) in najnižji delež prebivalcev (3,8 %) (če ne bi bile obravnavane posebej, bi v to skupino sodila večina obmejnih problemskih občin). Med letoma 2008 in 2018 je bil tu največji, kar 2,7 % upad števila prebivalcev. Indeks staranja se je v istem obdobju povešal za 27,6 indeksnih točk. Ta skupina občin ima tudi najnižje plače.

### 3.2 Pogled prebivalcev na kakovost bivanja v obmejnih občinah

73 % anketirancev je s kakovostjo bivanja v obmejnih občinah zadovoljnih, le slabih 7 % pa ne. Zelo zadovoljni so z oskrbo z vodo in elektriko ter odvozom odpadkov. Precej zadovoljni so tudi z možnostmi za rekreacijo, razmerami za kmetijstvo, gostinsko oskrbo in trgovinami z živili. Na slednje kaže tudi mnenje anketirancev, da ne potrebujejo potujoče trgovine. Nekoliko manj so zadovoljni z zdravstveno oskrbo. Prebivalci so bolj neodločeni v primeru kulturnih dejavnosti, izobraževanja, bančništva in pogojev za turizem. Skupaj jih je okrog 40 % odgovorilo, da so s turizmom zadovoljni ali zelo zadovoljni, okrog 26 % da s turizmom niso zadovoljni, prav tako 26 % vprašanih je neodločenih. Kot problem v turizmu so predvsem navajali prenizke vložke v lokalni turizem in premalo državne pomoči. Nekoliko bolj zadovoljni so z bančnimi storitvami, vendar si kljub temu želijo več pošttnih in bančnih poslovalnic. Zelo nezadovoljni pa so z vidika delovnih mest in možnosti zaposlitve ter oskrbe z javnim prometom. Kar 60 % jih meni, da je oskrba z delovnimi mesti slaba, le 10 % pa jih je zadovoljnih. Prav tako slaba je prometna dostopnost obmejnih območij z javnim prometom, saj kar 46 % anketirancev z njim ni zadovoljnih,



Slika 4: Ocena kakovosti bivanja v občini z različnih vidikov (N= 755).

20 % pa jih je neodločenih. Večina vprašanih je izrazilo željo po večjem vložku v javni potniški promet s strani države.

Na kakovost bivanja vpliva tudi druženje v skupnih prostorih. 75 % ljudi ima v občini bivanja prostore za druženje, vendar jih skoraj polovica anketirancev uporablja le nekajkrat na leto. Najmanjši delež, 2 %, jih uporablja dnevno, 16 % jih ne uporablja. Za druženje največkrat uporabljajo kulturne domove, sledijo večnamenski prostori, gasilski domovi, manj pa mladinske sobe, knjižnice, športni objekti, gostilne in združni domovi.

### 3.3 Prednosti in slabosti življenja v obmejnih občinah

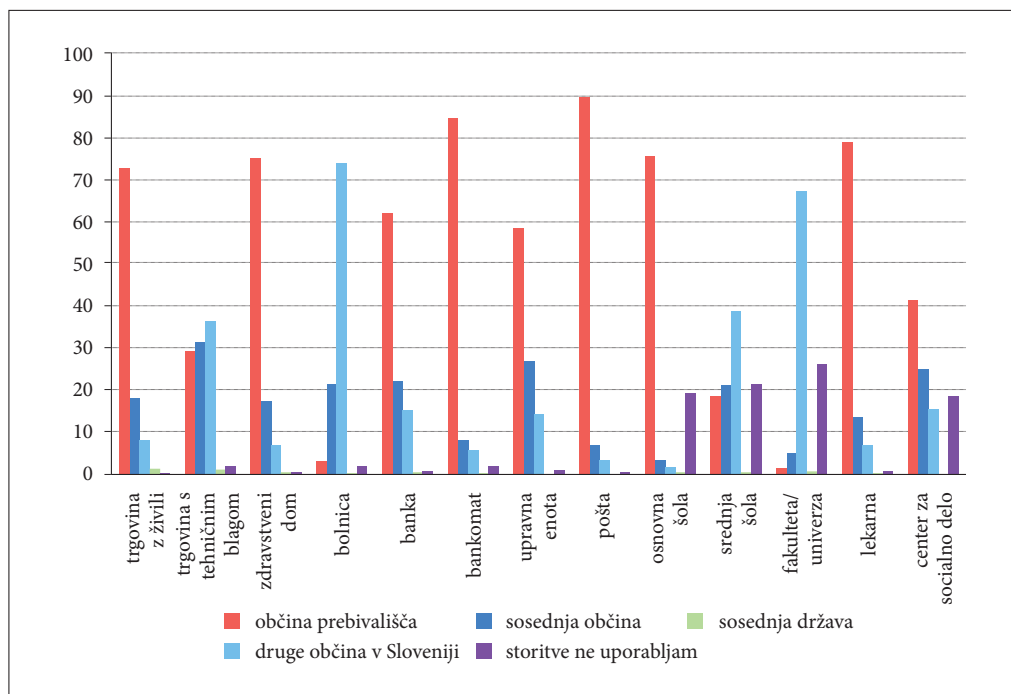
Kar 26 % vseh anketirancev je za največjo prednost bivanja v obmejnih območjih izbralo njihovo oddaljenost od mestnega vrveža, mir in naravo, kjer se anketiranci sproščajo in rekreirajo v naravnem okolju. Te danosti po mnenju 60 % anketirancev obmejnimi občinami omogočajo velik razvojni potencial v turizmu, ekološkemu kmetijstvu in športnih dejavnostih. Zelo izpostavljena prednost življenja v obmejnih občinah je pri 21 % anketirancev tudi bližina sosednje države, tako z vidika turizma, nakupovanja in delovnih mest. Manjkrat omenjene prednosti življenja v obmejnih območjih so še učnje dodatnega jezika in sobivanje oziroma multikulturalnost.

Med slabosti prebivalci obmejnih območij najpogosteje uvrščajo migrante. Veliko jih tudi meni, da je problem oddaljenost občine od središčnih območij ter oddaljenost od pomembnih ustanov, storitev ali služb. Slabo je tudi stanje na področju prometa, ponekod z vidika slabe prometne infrastrukture, ponekod pa z vidika njegove gostote, ki je posledica tranzita ali turizma. Zelo slaba je po mnenju anketirancev tudi oskrba z javnim potniškim prometom. Izpostavljajo tudi pomanjkanje delovnih mest ter zapostavljenost občine s strani države. Slabša je tudi izbira blaga, storitev in aktivnosti. Nekateri menijo, da se obmejne občine počasneje razvijajo in imajo nižji življenjski standard. Kot slabost je nekajkrat omenjena sama bližina meje oziroma povečan policijski nadzor zaradi le-te. Približno osmina vprašanih meni, da slabosti življenja v obmejnih območjih ni, pa tudi sicer je ne glede na našete pomanjkljivosti z življenjem v svoji občini zadovoljnih ali zelo zadovoljnih skoraj 73 % anketirancev, le 6,4 % pa jih je z življenjem v svoji občini nezadovoljnih ali zelo nezadovoljnih.

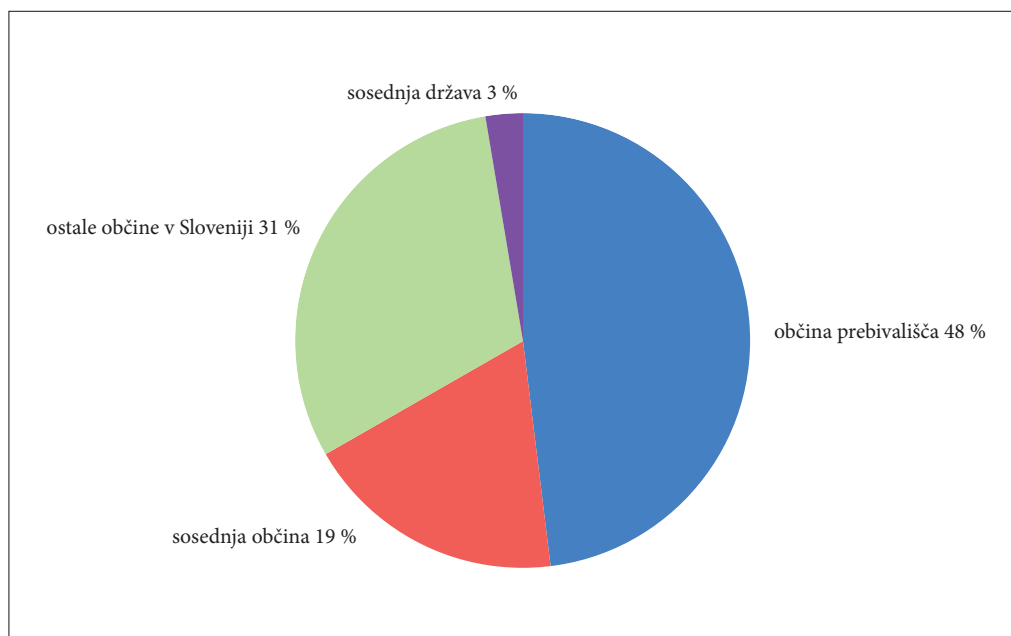
### 3.4 Odvisnost obmejnih občin od preostalih občin glede oskrbe in delovnih mest

V obmejnih občinah imajo prebivalci običajno na voljo vse osnovne storitve, kot so trgovina z živili, osnovna šola, pošta, banka in bankomat, zdravstveni dom, lekarna, ostale funkcije pa opravljajo v drugih oziroma sosednjih občinah, nekatere tudi v drugi državi. Anketiranci največ osnovnih storitev opravljajo v občini prebivališča. Najpogosteje opravljena storitev v občini prebivališča je pošta, ki jo tu opravlja kar 90 % anketiranih. Več kot polovica anketiranih ima v občini prebivališča še bankomat, lekarno, osnovno šolo, zdravstveni dom, trgovino z živili, upravno enoto in banko. Storitve, ki jih najredkeje opravljajo v občini prebivališča, pa so srednja šola, bolnica in fakulteta/univerza. V sosednje občine največ zahajajo zaradi trgovine s tehničnim blagom (31,4 %) in pa centra za socialno delo (24,9 %). Storitve, ki jo v sosednjih občinah najredkeje uporabljajo, je osnovna šola (3,2 %). V drugih občinah v Sloveniji anketirani uporabljajo funkcije, ki so tudi sicer pogosteje locirane v večjih središčih. To so bolnice (73,8 %), fakultete/univerze (67,1 %), srednje šole (38,7 %) in trgovine s tehničnim blagom (36,3 %).

V drugo državo anketirani največkrat zahajajo v trgovino z živili (1,4 %) in trgovino s tehničnim blagom (1,2 %). V sosednjo državo pa ne gredo samo zaradi nakupovanja, ampak tudi zaradi izletov (32 %) in obiska sorodnikov oziroma prijateljev (11 %). Na vprašanje, kako pogosto se odpravijo v sosednjo državo, jih je kar 54 % odgovorilo, da nekajkrat na leto, to so predvsem tisti, ki gredo v sosednjo državo na izlet oziroma počitnice. 4 % anketirancev se v sosednjo državo odpravi dnevno, predvsem tisti, ki se vozijo na delo.



Slika 5: Občina opravljanja storitev (N = 809).



Slika 6: Občina zaposlitve (N = 643).

Od drugih središč v državi so obmejne občine odvisne zlasti na področju terciarne zdravstvene oskrbe in izobraževanja. Pri izobraževanju izstopajo tri univerzitetna središča, saj so Ljubljano, Maribor in Koper kot kraj izobraževanja navedli v 69 %. 64,2 % študentov in dijakov biva v kraju izobraževanja, 35,8 % pa je dnevnih vozačev. Medtem ko si 61,6 % anketiranih študentov in dijakov po končanem izobraževanju želi bivati v domačem kraju, se jih 38,4 % želi preseliti.

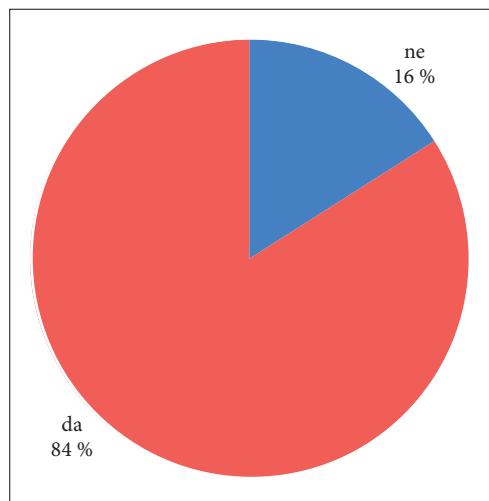
Velika odvisnost od drugih občin je tudi na področju delovnih mest, saj v občini prebivališča dela manj kot polovica anketirancev. 19 % anketirancev se na delo vozi v sosednjo občino, 31 % anketirancev pa v druge občine v Sloveniji. Samo 3 % anketirancev se v službo vozi v sosednjo državo, predvsem tisti, ki živijo ob italijanski in avstrijski meji.

Zaradi slabšega javnega potniškega prometa in siceršnje odvisnosti od sosednjih občin z vidika oskrbe, so anketiranci močno odvisni tudi od lastnega prevoza, saj je kar 79 % anketiranih navedlo, da uporabljajo avto kot voznik. Bistveno manj je v uporabi javni prevoz, ki ga uporablja le 6 % anketiranih.

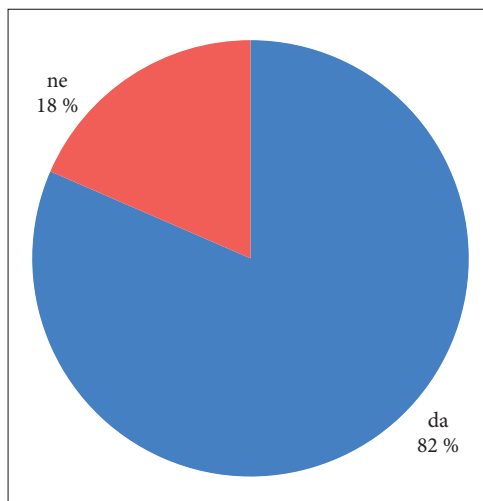
Odvisnost od sosednjih območij deloma blažita spletna trgovina in spletno bančništvo, saj 50 % anketirancev spletno trgovino vidi kot eno od rešitev za oskrbo v njihovi obmejni občini. Spletno nakupovanje uporablja kar 84 % anketirancev. 45 % anketirancev jo uporablja samo nekajkrat na leto. Prek spleta nakupujejo oblačila in obutev, pripomočke za prosti čas in vstopnice. Spletno bančništvo uporablja 82 % vseh anketirancev, od tega ga 51 % anketirancev uporablja tedensko. Največji razlog za neuporabo spletnega bančništva in spletne trgovine je nezaupanje spletnim storitvam.

### 3.5 Stiki s sosednjo državo

Kar 81 % prebivalcev obmejnih občin ima stike s sosednjo državo, od tega več kot polovica anketirancev nekajkrat na leto, četrtina obišče sosednjo državo mesečno, 3 % anketirancev pa nikoli. Ostali obiščejo sosednjo državo enkrat tedensko ali dnevno. Najpogostejši razlogi za obisk sosednje države so izleti čez mejo (33 %), nakup oblačil (15 %), obisk sorodnikov in znancev (12 %), nakup osnovnih živil (11 %) in obisk gostiln (10 %). Med manj pogostimi vzroki za vstop v sosednjo državo so nakup v tehnični trgovini (7 %), delo (4 %), obisk bencinskih servisov (3 %), rekreacija in oddih (3 %), manj kot en odstotek anketirancev pa sosednjo državo najpogosteje obišče z namenom obiska zobozdravnika, kulturnih dogodkov, nepremičnine ali pa z namenom čezmejnega sodelovanja in tranzita.



Slika 7: Uporaba spletne trgovine (N = 801).

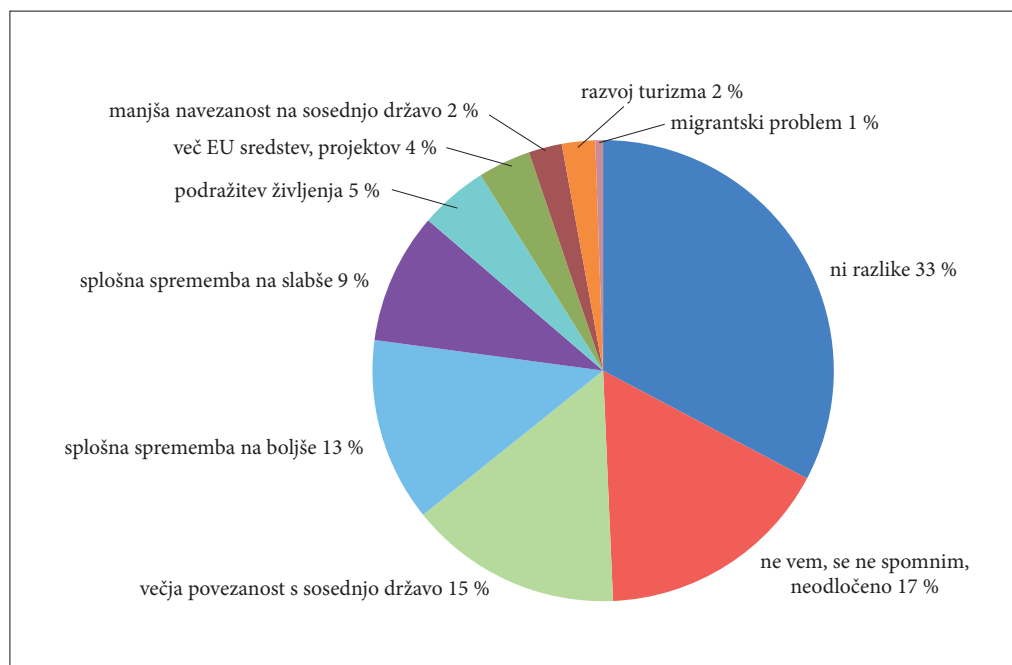


Slika 8: Uporaba spletnega bančništva (N = 801).

Priključitev Slovenije Evropski uniji (EU) leta 2004 je prinesla nekatere spremembe. Večina anketirancev, ki so na vprašanje odgovorili (33 %), ne zazna sprememb v življenju v njihovi občini po vstopu Slovenije v EU, 17 % anketirancev se časa pred vstopom Slovenije v EU ne spomni, ali pa takrat še niso živeli v trenutni občini, 15 % kot spremembo omenja večjo povezanost s sosednjo državo, zanimivo pa 2 % anketirancev omenja manjšo navezanost na sosednjo državo po pridružitvi EU, predvsem opažajo manj poslovanja s sosednjo državo. 13 % anketirancev se zdi življenje na splošno boljše, 9 % pa na splošno slabše, 5 % je izpostavilo podražitev življenja, 1 % oziroma 4 anketiranci pa so omenili tudi migrantski problem. 4 % anketirancev so izpostavili izvedbo več čezmejnih projektov ter evropska sredstva za izvedbo le-teh, 2 % odgovorov glede razlik po vstopu v EU pa sta se nanašala na razvoj turizma.

## 4 Razprava

Zaradi bližine meje, naravnogeografskih razmer (meje pogosto temeljijo na naravnih ovirah) in oddaljenosti od pomembnejših središč znotraj države so obmejna območja pogosto obravnavana kot problemska, saj jih zaznamuje redka poselitev, šibkejša gospodarska dejavnost, slabša prometna dostopnost in slabša opremljenost s tržnimi in javnimi storitvami (Gulič 1992; Klemenčič 1993; Nared 2002; 2003; 2004; 2007; 2018; Kušar 2016; Kušar in Bobovnik 2019; Lampič in sodelavci 2017; Nared in sodelavci 2021). Kot smo na podlagi statističnih podatkov zaznali v naši raziskavi, so med petimi obravnavanimi tipi občin obmejne problemske občine najredkeje naseljene, imajo najnižji selitveni prirast in najnižji skupni prirast prebivalcev, visoka sta povprečna starost in indeks staranja. Presežek delovno aktivnih prebivalcev nad številom delovnih mest na obmejnih problemskih območjih kaže tudi na slabe zaposlitvene možnosti.



Slika 9: Kako se je življenje spremenilo po vstopu Slovenije v Evropsko unijo (v odstotkih; N = 730).

Slabo stanje, ki ga kažejo statistični kazalniki, je zaskrbljujoče zato, ker obmejna problemska območja zajemajo skoraj polovico državnega ozemlja in slabo četrtino vseh prebivalcev Slovenije. Poleg tega so na obmejnih problemskih območjih tudi občine, ki bi jih brez upoštevanja obmejnosti lahko uvrstili v tipa urbanih ali ruralnih občin z naraščajočim številom prebivalcev, te pa praviloma izkazujejo boljše stanje kot večina preostalih obmejnih občin (na primer Postojna, Ajdovščina, Sežana, Šmarje pri Jelšah, Prevalje; Nared in sodelavci 2019). Na to kaže tudi tipologija, ki so jo pripravili Nared in sodelavci (2021). Ta upošteva raven razvitosti občin na obmejnih problemskih območjih opredeljuje štiri tipe občin in kaže na pomembne razlike v vrednostih statističnih kazalnikov za posamezen tip obmejnih občin.

Ne glede na slabše statistične kazalnike so prebivalci obmejnih problemskih območij z življenjem v svojih občinah zadovoljni. V anketi izpostavljajo zlasti slabo prometno dostopnost, še posebej pa pomanjkanje delovnih mest. Slabo prometno dostopnost obmejnih problemskih območij potrjujejo podatki o dostopnosti do javnega potniškega prometa (Gabrovec in sodelavci 2019; Nared in sodelavci 2021), in v anketi prepoznana velika odvisnost od osebnih avtomobilov, ki se zrcali tudi v največjem številu osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev. Po mnenju Kozine (2010) se je od leta 1995, ko je Slovenija pričela z gradnjo avtocestnega omrežja, izolacija nekaterih perifernih delov Slovenije le še povečala. S prometno dostopnostjo povezane razvojne težave (neskladni regionalni razvoj, neustrezna prometna infrastruktura in nerazvit javni potniški promet) izpostavi že Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004), ki vidi kot možno rešitev nadaljnji razvoj policentričnega poselitvenega sistema in zagotavljanje povezanosti mest z zaledjem, z učinkovito mobilnostjo, podprto z javnim potniškim prometom (Kozina 2010).

Podobno kot slabo prometno povezanost avtorji (Plut 1993; Majcen in sodelavci 2000; Nared 2004; Kušar 2016; Bokal in sodelavci 2018) že dolgo izpostavljajo tudi slab gospodarski položaj obmejnih problemskih območij in pomanjkanje delovnih mest. Omenjeno se odraža v povečani dnevni mobilnosti delovne sile, dolgoročno pa tudi v odseljavanju (statistični podatki sicer kažejo na manjšo selitveno prirast, vendarle pa najmanjšo izmed vseh petih tipov občin), kar bi vodilo v neželjeno nadaljnje demografsko praznjenje obmejnih območij, zmanjševanje števila naselij in degradacijo kulturne pokrajine (Plut 1993; Nared 2002; Kušar 2016).

Čeprav so avtorji (Nared 2004; Bokal in sodelavci 2018) v preteklosti pogosto opozarjali na slabšo infrastrukturo, so prebivalci z njo načeloma zadovoljni. Prav tako so zadovoljni z osnovnimi javnimi storitvami (šolstvo, zdravstvo, sodstvo), manj pa s tržnimi storitvami, kjer izpostavljajo zlasti odsotnost pošt in bank, ponekod tudi trgovin za osnovno oskrbo. Kot so ugotovili Nared in sodelavci (2021) v anketi med predstavniki občin, ti v ospredje postavljajo zlasti pomanjkanje tržnega interesa za vlaganje v redkeje poseljenih območjih ter višje stroške izgradnje in vzdrževanja infrastrukture. Razkorak med zadovoljstvom prebivalcev s storitvami in izraženo potrebo predstavnikov občin po nadaljnjih vlaganjih v infrastrukturo se sklada tudi z ugotovitvami Nareda (2018), da so številne novonastale občine svoja vlaganja osredotočile ravno v izgradnjo infrastrukture, kar pa se je, kot kaže anketa, tudi že izrazilo v zadovoljstvu tamkajšnjih prebivalcev.

Glavna prednost bivanja v obmejnih območjih je njihova odmaknjenost od mestnega vrveža, mir in narava, kjer se anketiranci lahko rekreirajo, sproščajo oziroma odmaknejo v naravno okolje. Zato Bokal in sodelavci (2018) opozarjajo na pomen turizma, v katerem vidijo priložnost za razvoj tudi anketiranci naše raziskave. Razlog za vse večji razvoj podeželskega turizma je predvsem vsakodnevni stres, kateremu se želi mestno prebivalstvo izogniti vsaj za vikend, se poistovetiti s tradicionalnim, kmečkim življenjem ali se sproščati s kakovostno rekreacijo v naravnem okolju. Najprivlačnejši za to so kraji, ki imajo odlično ponudbo športnih aktivnosti, kmetijskih proizvodov in mirnega bivalnega okolja (Lah 2009).

Izpostavljena prednost življenja v obmejnih občinah pa je tudi bližina sosednje države. Anketiranci, ki živijo ob meji z Italijo, v ospredje postavljajo predvsem različne trgovine ter znamenitosti, medtem ko prebivalci občin ob meji z Avstrijo izpostavljajo delo, možnost zaposlitve ter trgovino, prebivalci ob



meji s Hrvaško pa zlasti turistične obiske. Manjkrať izbrane prednosti bivanja v obmejnih območjih so učenje dodatnega jezika, možnost zaposlitve in sobivanje oziroma multikulturalnost.

Slabosti, ki zavirajo razvoj območij, so nizka stopnja zavedanja o možnostih trajnostnega razvoja območja, slaba prometna infrastruktura, velika oddaljenost od pomembnih ustanov (centralnih središč na višji ravni), velika razdrobljenost posesti, neugodna izobrazbena in starostna struktura prebivalstva, otežene razmere za kmetijstvo ter slabšanje položaja vodilnih panog območja (majhen delež inovativnih podjetij ter posledično pomanjkanje novih delovnih mest) (Bokal in sodelavci 2018). Anketiranci med moteče dejavnike uvrščajo migrante, promet (poleg slabe prometne infrastrukture je slabo razvit tudi javni potniški promet), slabšo izbiro blaga, storitev in aktivnosti.

Zaradi odsotnosti centralnih središč v obmejnih območjih (Gulič 1992; Černe in Gulič 1999; Nared 2002; 2004) so obmejne občine precej odvisne od drugih občin/središč v Sloveniji ali celo sosednji državi, kar lahko sedaj deloma omilijo spletna trgovina in spletne storitve. Kot kaže zadnja opredelitev centralnih naselij v Sloveniji (Nared in sodelavci 2016; 2017), sta na obmejnih problemskih območjih dve središči regionalnega pomena (Brežice in Slovenj Gradec), sicer pa prevladujejo središča medobčinskega, lokalnega ali vicinalnega pomena. To kaže na osnovno raven oskrbe z javnimi storitvami, medtem ko morajo storitve na višjih ravneh centralnosti prebivalci obmejnih problemskih območij zadovoljevati v središčih v notranjosti države. Pri tem ni problem zgolj osnovna raven oskrbe, temveč tudi relativno slabša dostopnost do storitev splošnega pomena, izražena v deležu prebivalcev, ki živijo v določeni časovni oddaljenosti od kraja opravljanja storitev (Nared in sodelavci 2021).

Tako kot storitve se v najpomembnejših središčih koncentrirajo tudi delovna mesta, delovno aktivni prebivalci pa se zaradi raznovrstnejše ponudbe delovnih mest iz obmejnih krajev vozijo na delo v središča v notranjosti države, kar se jasno kaže na primeru dnevne mobilnosti zaposlenih (na primer Bole 2004; 2007; 2011; Gabrovec, Lep in Bole 2007). Kot opozarja Plut (1993) je prometna dostopnost najpomembnejša prvina skladnega regionalnega razvoja za vključevanje obrobnih in depresivnih regij v povezan ter soodvisen gospodarski in družbeni sistem Slovenije. Oddaljenost do storitev in delovnih mest (obdobje pandemije je pokazalo na možnosti decentralizacije delovnih mest z delom od doma) lahko deloma ublaži uporaba spleta, ki se sicer povečuje tudi pri oskrbi, če le ne bi bile prav obmejne občine tiste s slabšo dostopnost do interneta (Kušar in Bobovnik 2019; Nared in sodelavci 2021).

## 5 Sklep

V poglavju smo se osredotočili na življenjske razmere na obmejnih problemskih območjih. Ta smo s pomočjo statističnih kazalnikov primerjali s preostalimi območji v državi, s spletnim vprašalnikom pa smo iskali odgovore na to, kako prebivalci obmejnih občin dojemajo kakovost življenja v svoji občini, katere so prednosti in slabosti življenja v obmejnih občinah ter kakšna je odvisnost obmejnih občin od preostalih območij glede oskrbe in delovnih mest.

Cep rav statistični kazalniki ne izkazujejo najboljšega stanja, so prebivalci obmejnih problemskih območij s kakovostjo življenja v svoji občini večinoma zadovoljni. Kot pozitivne lastnosti omenjajo zlasti mir, odmaknjenost od mestnega vrveža ter možnosti za rekreacijo in sproščanje. Povečini so zadovoljni tudi z lokalno infrastrukturo in storitvami, predvsem storitvami splošnega pomena (osnovna šola, primarno zdravstvo ...). Na drugi strani so manj zadovoljni s tržnimi storitvami, pri katerih bi si želeli več poštnih in bančnih poslovalnic, kot najbolj pereči področji pa izpostavljajo pomanjkanje delovnih mest in slabšo prometno dostopnost.

Ker zajemajo obmejna problemska območja skoraj polovico državnega ozemlja, na katerem živi slaba četrtnina prebivalcev, do njih ne moremo biti brezbrizni, temveč jih je treba čimbolj vpeti v gospodarske in družbene tokove celotne države. Zlasti je treba izboljšati prometno dostopnost in dostopnost do storitev, posebno pozornost pa je treba nameniti tudi njihovemu gospodarskemu razvoju. Le tako lahko pričakujemo, da se bodo prevladujoče negativne razvojne smernice na dolgi rok obrnile ali vsaj upočasnile.

## 6 Zahvala

Prispevek je deloma nastal v okviru projekta V6-1945 Medresorsko usklajeno spodbujanje razvoja v obmejnih problemskih območjih, ki ga prek Ciljnega raziskovalnega programa za leto 2019 sofinancirata Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ter raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101), ki ga financira Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost.

## 7 Viri in literatura

- Bokal, G., Bucik, J., Goljevšček, A., Grbec, G., Herič, Š., Kralj, B., Krevs, K., Križaj, U., Oblak, U., Penko, D., Žnidaršič, P. 2018: Elementi za zasnovno programskega pristopa pri spodbujanju regionalnega razvoja v obmejnih problemskih območjih ob slovensko-italijanski meji. Sklepno poročilo, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Ljubljana.
- Bole, D. 2004: Dnevna mobilnost delavcev v Sloveniji. *Acta geographica Slovenica* 44-1. Ljubljana.
- Bole, D. 2007: Analiza mest in urbanega omrežja z vidika regionalnega razvoja v Sloveniji. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj, Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Bole, D. 2011: Changes in employee commuting : a comparative analysis of employee commuting to major Slovenian employment centers from 2000 to 2009 = Spremenbe v mobilnosti zaposlenih : primerjalna analiza mobilnosti delavcev v največja zaposlitvena središča Slovenije med letoma 2000 in 2009. *Acta geographica Slovenica* 51-1. Ljubljana.
- Černe, A., Gulič, P. 1999: Prostorska politika države. *Urbani izziv* 10-1. Ljubljana.
- Gabrovec, M., Lep, M., Bole, D. 2007: Analysis of commuter responses to extensive changes in the supply of public transport – a case study of Dol pri Ljubljani, Slovenia. *Slovak journal of civil engineering* 2007-1. Bratislava.
- Gabrovec, M., Razpotnik Visković, N., Bole, D., Hrvatin, M., Repolusk, P., Tiran, J., Volk Bahun, M. 2019: Analiza dostopnosti do javnega potniškega prometa z identifikacijo glavnih vrzeli v njegovi ponudbi. Elaborat, ZRC SAZU. Ljubljana.
- Gulič, A. 1992: Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V: Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije : analiza stanja in predlogi za spremembe. II. faza. Urbanistični inštitut Republike Slovenije in Inštitut za ekonomska raziskovanja. Ljubljana.
- Klemenčič, V. 1993: Geopolitični položaj ter teoretski in metodološki poizkus opredelitve tipov obmejnih območij na primeru Slovenije. *Dela* 10. Ljubljana.
- Kozina, J. 2010: Prometna dostopnost v Sloveniji. *Georitem* 14. Ljubljana.
- Kušar, S. 2016: System of indicators for assessing vulnerability of regions on future development challenges : the case of development regions in Slovenia. *Geografski pregled* 37. Sarajevo.
- Kušar, S., Bobovnik, N. 2019: Razvojna problematika obmejnih območij. *Demografske spremembe in regionalni razvoj, Regionalni razvoj* 7. Ljubljana.
- Lah, P. 2009: Turizem na podeželju v Občini Ormož. Diplomsko delo, Univerza v Mariboru, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. Maribor.
- Lampič, B., Cigale, D., Kušar, S., Potočnik Slavič, I., Zupančič, J. 2017: Gorska in obmejna območja. Strokovna podpora fokusnim skupinam v sklopu priprave SPRS 2050. Zaključno poročilo. Ministrstvo za okolje in prostor RS, Ljubljana.
- Majcen, B., Kavaš, D., Bevc, M., Gulič, A., Praper, S., Plevnik, A., Ravbar, M., Glas, M., Jaklič, M., Kukar, S., Pečar, J., Balažek, T. 2000: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana.

- Mladenov, C., Kazakov, B. 2009: Problems of border regions in Bulgaria. Discussion papers. Medmrežje: <https://discussionpapers.rkk.hu/index.php/DP/article/view/2348> (23. 9. 2021).
- Nared, J. 2002: Razvitost slovenskih občin in nadaljnje razvojne perspektive. Geografski vestnik 74-2. Ljubljana.
- Nared, J. 2003: Meja kot dejavnik regionalnega razvoja. Glasnik ZRS Koper 8-4. Koper.
- Nared, J. 2004: The developmental aspects of Slovenian rural and border regions. Europe at the margins: EU regional policy, peripherality and rurality : academic papers. Seaford.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Ljubljana.
- Nared, J. 2018: Local self-government reforms in Slovenia : discourse on centrality and peripherality. Nature, tourism and ethnicity as drivers of (de)marginalization : insights to marginality from perspective of sustainability and development. Cham.
- Nared, J., Bole, D., Breg Valjavec, M., Ciglič, R., Černič Istenič, M., Goluža, M., Kozina, J., Lapuh, L., Razpotnik Visković, N., Repolusk, P., Rus, P., Tiran, J. 2016: Policentrično omrežje središč in dostopnost prebivalstva do storitev splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Končno poročilo. Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU. Ljubljana.
- Nared, J., Bole, D., Breg Valjavec, M., Ciglič, R., Goluža, M., Kozina, J., Razpotnik Visković, N., Repolusk, P., Rus, P., Tiran, J., Černič Istenič, M. 2017: Centralna naselja v Sloveniji leta 2016. Acta geographica Slovenica, 57-2. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS.4606>.
- Nared, J., Bole, D., Ciglič, R. 2016: Določanje stičnih naselij za vrednotenje opremljenosti naselij s storitvami splošnega in splošnega gospodarskega pomena. Prostorski podatki. GIS v Sloveniji 13. Ljubljana.
- Nared, J., Kavaš, D., Zavodnik Lamovšek, A., Čok, G., Mrak, G. 2021: Spodbujanje razvoja obmejnih problemskih območij v Sloveniji. Georitem 33. Ljubljana.
- Nared, J., Repolusk, P., Ercegovič, J., Korenč, V., Krušec, K., Turnšek, V. 2019: Socialnoekonomske značilnosti demografskih tipov slovenskih občin in njihov prihodnji demografski razvoj. Demografske spremembe in regionalni razvoj. Ljubljana.
- Nared, J., Razpotnik Visković, N. 2016: Somestja v Sloveniji. Geografski vestnik 88-2. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/GV88203>.
- Pak, M. 2001: Regionalno razvojna problematika območja ob slovensko-hrvaški meji. Dela 16. Ljubljana.
- Plut, D. 1993: Regionalni razvoj Slovenije v luči uravnoreženo-trajnega, sonaravnega razvoja. Dela 10. Ljubljana.
- Stiperski, Z., Kochi Pavlakovich, V. 2001: Odnosi i veze u prigraničnim područjima na Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Ljubljana, 2004.
- SURS (Statistični urad Republike Slovenije) 2020: Izbrani podatki o občinah in Sloveniji. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl> (23. 9. 2021).
- tipov obmejnih območij na primeru Slovenije. Dela 16. Ljubljana.
- You, Z., Feng, Z., Lei, Y., Yang, Y., Li, F. 2017: Regional Features and National Differences in Population Distribution in China's Border Regions (2000–2015). Sustainability 9-3. DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/su9030336>.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja – ZSRR-2. Uradni list Republike Slovenije 20/2011, 57/2012, 46/2016. Ljubljana.



# POMORSKO PROSTORSKO NAČRTOVANJE KOT IZKUŠNJA ZA UVEDBO REGIONALNEGA PROSTORSKEGA PLANIRANJA V SLOVENIJI

Vane Urh

Razvojni center Novo mesto

vane.urh@rc-nm.si

UDK: 711.2:341.221.2(497.4)

## IZVLEČEK

### **Pomorsko prostorsko načrtovanje kot izkušnja za uvedbo regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji**

V prispevku predstavljamo dva mehanizma slovenske regionalne politike, ki sta s trenutno zakonodajo opredeljena kot regionalni prostorski plan in akcijski program za izvajanje Strategije prostorskega razvoja Slovenije na morju – slednji v obliki Pomorskega prostorskega plana Slovenije. Oba se pripravljata po določilih Zakona o urejanju prostora, ki je bil leta 2017 sprejet z namenom implementacije mehanizmov in postopkov, ki bodo prispevali k bolj trajnostnemu urejanju prostora in zagotavljanju stabilnih pogojev za gospodarske dejavnosti. Ugotavljamo, da izkušnje, pridobljene z rednim sodelovanjem v mednarodnih projektih in pobudah, ustvarjajo pogoje za enostavnejše in strokovno uvajanje sodobnih orodij in metod, ki so v okviru teh predmet razvoja in testiranja.

## KLJUČNE BESEDE

pomorsko prostorsko načrtovanje, celovito upravljanje območij, regionalna politika, regionalni razvoj, teritorialni pristop

## ABSTRACT

### **Regional spatial planning as an experience for the introduction of regional spatial planning in Slovenia**

In this paper, we present two mechanisms of Slovenian regional policy, which are defined by current legislation as a regional spatial plan and an Action programme for the implementation of the Spatial Development Strategy of Slovenia at sea – the latter in the form of a Maritime Spatial Plan of Slovenia. Both are being prepared in accordance with the provisions of the Spatial Management Act, which was approved in 2017 with the aim of implementing mechanisms and procedures that will contribute to more sustainable spatial planning and ensuring stable conditions for economic activities. We find that the experience gained through continuous participation in international projects and initiatives creates conditions for easier and professional introduction of modern tools and methods, which are the subject of development and testing during their implementation.

## KEY WORDS

maritime spatial planning, integrated territorial management, regional policy, regional development, territorial approach

## 1 Uvod

Ob 50. obletnici regionalne politike v Sloveniji predstavljamo in osvetljujemo dva njena instrumenta, ki sta tesno povezana z regionalnim razvojem, saj je njun postopek izdelave in izvajanja povezan z načeli regionalnega razvoja, hkrati pa prispevata k uresničevanju načela »od spodaj navzgor«. Ta instrumenta sta Pomorski prostorski plan Slovenije (v nadaljevanju PPP) ter Regionalni prostorski plan (v nadaljevanju RPP). Svoje mesto, eden od njiju ponovno, sta dobila s prenovi oziroma sprejetjem zakonodaje obeh področij v letu 2016 in 2017 (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja 2016; Zakon o urejanju prostora 2017). V preteklih dveh desetletjih se je v državah ob Jadranskemu morju in širše intenzivno razvijala misel o pomorskem prostorskem planiranju, ki bi zagotavljalo pogoje za trajnostni razvoj morskega ekosistema in dobro stanje okolja, vzporedno pa tudi sistem vzpostavitve in izvajanja regionalnih prostorskih planov, ki so bili za Slovenijo nazadnje pripravljene v 70. letih 20. stoletja (Zakon o regionalnem prostorskem planiranju 1967), ko so obstajale institucije kot sta bila na primer Zavod za regionalno planiranje Socialistične republike Slovenije in Zavod Socialistične republike Slovenije za družbeno planiranje (Nared in sodelavci 2019, 23).

Območje Republike Slovenije je že od nekdaj vezano na morski prostor in njegovo zaledje. V širšem mednarodnem merilu Slovenija poseduje relativno majhno morje in kratko obalno črto, vendar je njun gospodarski, kulturološki in simbolni pomen na državni ravni izjemno pomemben. Aktualni izzivi pri načrtovanju in upravljanju morskega okolja so v Sloveniji in ostalih sredozemskih državah vezani predvsem na usklajevanje gospodarsko-razvojnih in okoljsko-varstvenih interesov. V tem smislu se je v širšem mednarodnem kontekstu že dlje časa razvijala misel o oblikovanju učinkovitega instrumenta, ki bi presegel sektorsko načrtovanje in temeljil na ekosistemskem pristopu z upoštevanjem ciljev trajnostnega prostorskega razvoja. V zadnjih desetletjih so se v tej smeri med pomorskimi državami izoblikovala številna čezmejna partnerstva in mednarodne zaveze, ki so privedle do nove strokovne in upravno-politične prakse: pomorskega prostorskega planiranja. Pri tem so sodelovali tudi predstavniki slovenskih institucij, ki so se povezovali v mednarodne skupine, predvsem na evropski ravni. V okviru teh so iz teoretskih zasnov prišli do praktičnega pristopa, ki je namenjen zagotavljanju trajnostnega razvoja pomorskih dejavnosti in upravljanju morskih ekosistemov.

Po sprejetju Direktive 2014/89/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje (Direktiva 2014/89/EU 2014) je tudi slovenska prostorska zakonodaja leta 2017 določila izdelavo akcijskega programa za izvajanje Strategije prostorskega razvoja Slovenije na morju (Zakon o urejanju prostora 2017), in sicer v okviru določb za pripravo regionalnega prostorskega plana, ki je med drugim predviden tudi z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSR-2) (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja 2016).

V prispevku z opisno in primerjalno metodo predstavljamo, kako se je v zadnjih letih razvijal postopek pomorskega prostorskega planiranja v Sloveniji, ter kako bi lahko pridobljene izkušnje prispevale k uvedbi regionalnega prostorskega planiranja, glede na to, da se oba dokumenta pripravljata po istih določilih Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2).

## 2 Regionalni prostorski plan kot nov instrument trenutne prostorske politike

Regionalni prostorski plan (RPP) je instrument prostorske politike, s katerim načrtujemo prostorski razvoj izbrane regije, z njim pa pomembno vplivamo tudi na razvoj blaginje v gospodarskem, okoljskem ter družbeno-ekonomskem smislu. V Sloveniji ima regionalno prostorsko planiranje že dolgo brado, a ta do danes ni privedla do vidnejših rezultatov ali sistemskih sprememb na področju regionalnega prostorskega planiranja. Zadnji resni poskus njegove vpeljave je bil izveden in zatem kmalu končan v prvih letih 21. stoletja, ko so se za izbrane regije izdelovale regionalne zasnove prostorskega razvoja. Te niso doživele epiloga, saj je država postopek prekinila (Nared in sodelavci 2019, 25).

S spremembo Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2) je regionalni prostorski plan dobil novo vlogo. Zakonski členi med 70. in 74. opredeljujejo njegov namen, vsebino, razmerje z regionalnim razvojnim programom, zahteve po pripravljavcu ter postopek priprave in sprejetja. Njegovo izvajanje ni opredeljeno, revidirati pa se mora vsakih 15 let od njegovega sprejetja. ZUreP-2 je predvidel, da se bo prva generacija RPP pripravljala za prvo naslednje – danes že aktualno – večletno programsko obdobje (2021–2027) in bo sprejeta pred ali sočasno z regionalnimi razvojnimi programi (RRP) (Zakon o urejanju prostora 2017). Postopek izbora izvajalca in začetek priprave RPP se ni začel pravočasno, zato teh v prihajajoči večletni perspektivi še ni pričakovati. Ministrstvo za okolje in prostor je dve leti kasneje od novele ZUreP, ob koncu leta 2019, z dopisom povabilo občine in regionalne razvojne agencije, da se te pridružijo testnemu preverjanju sprememb, ki sta jih uvedli prenovljena prostorska in gradbena zakonodaja ter tako med drugim prispevajo tudi k izboljšanju metodologije za izdelavo RPP, ki je bila pripravljena v istem letu (Koblar in sodelavci 2019). Cilj testnega preverjanja ZUreP-2 je bil, da se vzpostavi pregleden in poenoten sistem zagotavljanja javnega interesa na področju urejanja prostora ter razumljivo in varno investicijsko okolje za zasebne in gospodarske pobude. S tem namenom je tudi ZUreP-2 uvedel instrumente in postopke, ki so pomembni za načrtovanje in izvajanje trajnostnega prostorskega razvoja ter aktivno gospodarjenje z zemljišči, na katerih je neprestan pritisk (Pilot MOP 2021, 7).

ZUreP-2 je v okviru določil za RPP umestil še en instrument prostorskega planiranja, in sicer PPP. Ta se pripravlja kot akcijski program za izvajanje Strategije prostorskega razvoja Slovenije na morju na način, da se smiselno upošteva določbe ZUreP-2, ki veljajo za pripravo RPP. PPP se pripravlja na državnem nivoju, saj ga vodi ministrstvo, pristojno za prostor, potrdi pa ga vlada (Zakon o urejanju prostora 2017). Glede na upravno delitev prostora na in ob morju, ki je na morju v pristojnosti države, na priobalnih zemljiščih ob morju pa v pristojnosti lokalnih skupnosti (občin), to za postopek priprave PPP predstavlja še poseben izziv, ki zahteva partnerski odnos. ZUreP-2 med drugim nalaga PPP, da ta vsebuje usmeritve za pripravo prostorskih aktov na kopnem, kar PPP daje vlogo nadrejenega dokumenta občinskim prostorskim aktom, tako kot je to v primeru RPP. Instrument RPP v preteklih letih ni zaživel, kljub številnim prizadevanjem in sodelovanju v mednarodnih pobudah (Keuc in sodelavci 2007; Čok in sodelavci 2021).

### 3 Razvoj prostorskega planiranja na slovenskem obalnem območju

Relativno majhen slovenski akvatorij na morju je izjemnega geostrateškega pomena, ki Slovenijo zaznamuje kot pomorsko državo. Ta državi omogoča razvoj številnih dejavnosti, predvsem pomorskega prometa, turizma, kmetijstva ter upravljanja z naravnimi viri, ki se razvijajo v širšem obalnem območju, tudi na kopnem (Resolucija o nacionalnem programu ... 2010; Urh, Čok in Mezek 2020, 216).

Zaradi naraščajočega števila prebivalcev in povečane gospodarske dejavnosti ob morju so se povečali pritiski in posledično potrebe po usklajenem delovanju za zmanjšanje konfliktov med rabami. Slovenija je leta 1993 postala pogodbenica Konvencije o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaženjem (Barcelonska konvencija). Kot prva država je ratificirala zadnjega od njenih sedmih protokolov – Protokol o celovitem upravljanju obalnih območij v Sredozemlju (Protocol on Integrated Coastal Zone ... 2008), ki je za Slovenijo in njen model administrativnega upravljanja ozemlja še posebnega pomena, predvsem v delu, ki se nanaša na regionalno planiranje (Regionalni razvojni program ... 2015). V preteklosti je bilo načrtovanje in upravljanje dejavnosti na morju večinoma prepuščeno sektorjem, oziroma so se ti medsebojno dogovarjali in usklajevali glede posameznih interesov – kar je privedlo tudi do nekaterih konfliktov, med drugim plinski terminal v Tržaškem zalivu, plačljiv dostop do plaž, širjenje koprškega pristanišča in hrup, zavarovanje podvodne kulturne dediščine v koprskem zalivu, varstvo narave in sidranje turističnih plovil, pomorski promet in ribištvo (Urh, Čok in Mezek 2020, 222).

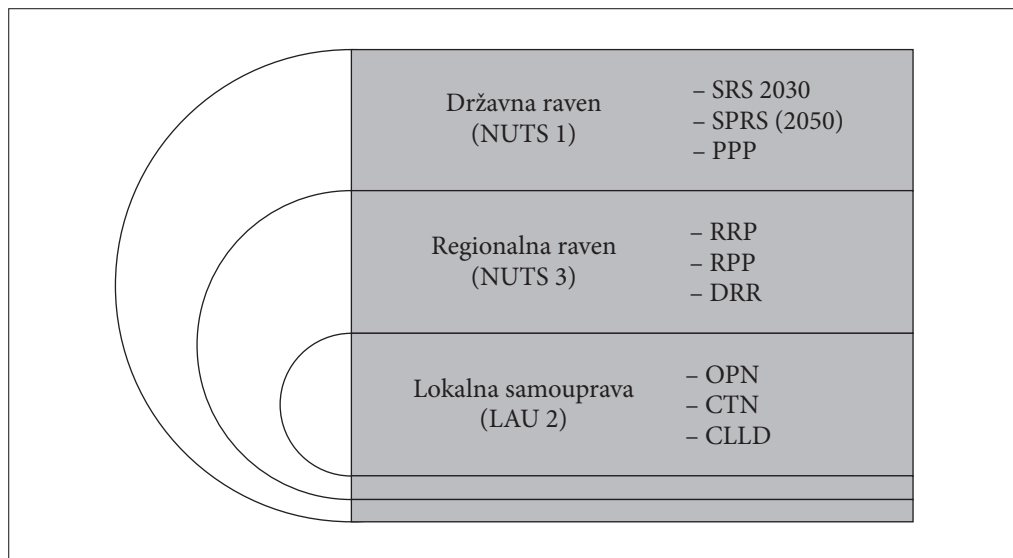
Poleg Barcelonske konvencije so k prostorskemu planiranju obalnih območij v severnem Jadranu prispevali še dokumenti, kot so Brundtlandovo poročilo (1987), Konvencija o biološki raznovrstnosti



(1992), Evropske prostorsko razvojne perspektive: V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije (2000), modra knjiga o celostni pomorski politiki za Evropsko unijo (2007) in sporočilo Evropske komisije: Časovni načrt za pomorsko prostorsko načrtovanje: Doseganje skupnih načel v EU (2008). Na podlagi teh je postopek PPP postajal vse bolj pomemben, dokler ni bila sprejeta Direktiva 2014/89/EU, ki je na evropskem nivoju uokvirila pripravo in izvajanje PPP. V vmesnem času in tudi kasneje je bil PPP obravnavan v številnih evropskih mednarodnih projektih, pri katerih so sodelovali tudi predstavniki slovenskih institucij in, večinoma v tesnem sodelovanju s predstavniki Ministrstva za okolje in prostor, izvajali aktivnosti, pomembne za slovenski akvatorij.

Načrtovanje in upravljanje rabe zemljišč na obalnem območju med morjem in kopnim je zahteven postopek, ki zahteva sodelovanje številnih deležnikov in uporabo različnih orodij za doseganje ciljev trajnostne rabe. Morje in priobalna zemljišča tvorita organsko celoto, ki zahteva celovito načrtovanje in učinkovito upravljanje. Številne dejavnosti, ki so povezane z morskim okoljem (turizem, ribištvo, navtika) zahtevajo določeno infrastrukturo na kopnem, zato je ločeno načrtovanje vodnih in kopenskih zemljišč praktično nemogoče. Študija, izdelana tekom projekta SHAPE (Dalla Valle in sodelavci 2014) podrobno obravnava opredelitev priobalnega pasu na podlagi poglobljene analize rab in režimov. Poleg tega opredeljuje različne oblike upravljanja priobalnega pasu, da bi ta ustrezno služil dejavnostim na morju in na kopnem. Študija je ustrezna referenčna točka za uskladitev rabe obalnega območja, zato so njeni rezultati smiselno vključeni v PPP (Mezek in sodelavci 2018, 57).

Celovito upravljanje obalnih območij (v nadaljevanju CUOO) je pripomoglo k moderni zasnovi postopka priprave PPP, saj se je usklajeno upravljanje morskih in kopenskih območij preverjalo že pred začetkom postopka priprave PPP (Dalla Valle in sodelavci 2014; Plazar Mlakar in Čok 2019; Kidd, Jones in Jay 2019). Nastanek CUOO ali po angleško ICZM (*Integrated Coastal Zone Management*) izhaja iz orodja ICM (*Integrated Coastal Management*), ki je bil uveljavljen v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Način razmišljanja o celovitem upravljanju funkcionalnega območja med morskim in kopenskim svetom je temeljil na osnovi celotnega ekosistema. V tega spada tudi človek in njegove dejavnosti, ki morajo delovati tako, da skrbijo za ohranjanje ekosistema v zdravem, produktivnem in odpornem stanju, da lahko zagotavlja blaginjo (Ehler in Douvere 2009, 18). ICZM Protokol je bil podpisan januarja



Slika 1: Razvrstitev instrumentov slovenske regionalne politike po njihovem položaju z vidika ozemljenskega pristopa.



2008 po večletnem prizadevanju UNEP/MAP (Program Združenih narodov za okolje/Sredozemski akcijski načrt) in enote PAP/RAC v Splitu (Regionalni akcijski center MAP za prednostne aktivnosti), da se na območju Sredozemlja uvedejo bolj trajnostne prakse upravljanja z okoljem. Protokol opredeljuje določitev obsega, oblike ter uskladitve v obalnem območju, ki so pomembni z vidika zaščite in upravljanja sodobnih vplivov litoralizacije in družbenega napredka. Protokol se zavzema za vzpostavitev dinamičnega postopka trajnostnega upravljanja in rabe obalnih območij, ob upoštevanju krhkosti obalnih ekosistemov in krajine, raznolikosti dejavnosti in rab, njihovih medsebojnih interakcij, pomorske usmeritve ter njihove vplive na morske in kopenske dele.

Zgodovina upravljanja obalnega območja je v Sloveniji omejena na posamezna usklajevanja med sektorji na državni ravni, predstavniki štirih obalnih lokalnih samoupravnih skupnosti (Ankaran, Koper, Izola, Piran) ter gospodarskimi subjekti, ki skupnih načrtov ali planov niso potrjevali pravno-formalno z objavo v uradnih glasilih.

Instrumenti slovenske regionalne politike se izvajajo na različnih nivojih in imajo različne organe upravljanja. Na sliki 1 predstavljamo tiste ključne, ki predstavljajo povezavo med mednarodno in lokalno ravno. Strategija razvoja Slovenije 2030 (SRS 2030) je državni dokument, ki je nastal na podlagi usmeritev za uresničevanje Agende 2030, planetarnega razvojnega načrta Organizacije združenih narodov do leta 2030. Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) je temeljni prostorski akt o prostorskem razvoju države. Ta je trenutno zasnovana do leta 2050 in je v fazi osnutka po javni razgrnitvi. Raven nižje od državne v Sloveniji imenujemo regionalni nivo, ki skladno z ZSSR-2 uresničuje kohezijsko politiko v kohezijskih regijah (Vzhodna Slovenija in Zahodna Slovenija) ter razvojnih regijah. Razvojne regije pripravljajo in izvajajo regionalne razvojne programe (RRP) tudi s pomočjo mehanizma Dogovor za razvoj regij (DRR). ZUreP-2 je za razvojne regije predvidel izdelavo regionalnih prostorskih planov, ki bi postali obvezna podlaga za sprejetje RRP. Na lokalni (občinski) ravni med najpomembnejše razvojne strateške in prostorske instrumente uvrščamo občinski prostorski načrt (OPN), ki je temeljni dokument za prostorski razvoj občine. Regionalna politika pa na občinski ravni prispeva še z dvema instrumentoma, in sicer s Celostnim teritorialnim pristopom (CTN), ki je bil kot novost uveden z evropsko večletno finančno perspektivo 2014–2020 ter pristopom CLLD – Lokalni razvoj, ki ga vodi Skupnost, ki nadgrajuje od prej poznani pristop LEADER za uresničevanje pobud lokalnih območij.

## **4 Razvoj pomorskega prostorskega načrtovanja v Sloveniji preko sodelovanja v mednarodnih pobudah**

Ugotavljamo, da večletno in ponavljajoče se sodelovanje v mednarodnih pobudah in projektih pozitivno vpliva na razvoj misli, postopkov in vsebine izbranih področij, v našem primeru pomorskega prostorskega načrtovanja. Iz takšnega sodelovanja (preglednica 1) smo dobili doprinos predvsem k promociji pomorskega prostorskega načrtovanja, prepoznavanju interesov in konfliktov, mobilizaciji deležnikov in javnosti ter izdelavi gradiv, ki so služila pripravi prvega formalnega PPP. Skozi izvajanje projektnih in mednarodnih aktivnosti so se oblikovala gradiva, ki so bila neposredno uporabljena v postopku priprave formalnega PPP. To je prispevalo k hitrejši pripravi analize stanja, lažji obravnavi in soočenju argumentov v fazi javne razprave ter finančni vrednosti storitve priprave PPP. Tak učinek neformalnega mednarodnega sodelovanja so prepoznali tudi nekateri drugi avtorji z različnih območij (De Grunt, Ng in Calado 2018; Ansong, Calado in Gilliland 2019).

Rezultat procesa, ki je potekal skoraj dvajset let, je pomembno prispeval k nadgradnji znanja in oblikovanju ekspertnih profilov, ki so kasneje sodelovali v formalnem postopku priprave PPP. Na tem področju Slovenija sicer nima tolikšne zmogljivosti v smislu upravnih sistemov, infrastrukture in storitev raziskovalno-razvojne dejavnosti, kot nekatere druge pomorske države. Kljub navedenemu so bile vključene osebe in institucije vključene v mreže mednarodnih skupin, ki so obravnavale za Slovenijo še posebej pomemben element, to je določitev obsega priobalnega pasu ter načina njegovega upravljanja.

*Preglednica 1: Pomen in prispevek mednarodnih projektov sodelovanja za razvoj pomorskega prostorskega načrtovanja v Sloveniji.*

projekt	leto zaključka projekta	glavna aktivnost na področju urejanja prostora v obalnem območju	ključna razvita orodja in metode	povezava z regionalnim prostorskim planiranjem
CAMP Slovenija	2007	uvajanje integralnega pristopa k upravljanju	definicija pojmov, opredelitev priobalnega pasu kot enote urejanja prostora, analiza perspektiv trajnostnega razvoja	regionalne zasnove prostorskega razvoja (2005), policentrični razvoj v prostoru: od načel k uresničevanju (2007)
PLANCOAST	2008	razvoj orodij in sposobnosti za celostno načrtovanje morskih območij	priprava priročnika o integralnem pomorskem prostorskem načrtovanju	priprava navodil za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana (2019)
SHAPE	2014	krepitev sistema celovitega upravljanja z obalnimi območji	določitev priobalnega pasu in načina njegovega upravljanja, pilotni načrt za Strunjan, razvoj GIS sistema za priobalni pas	dogovor in uskladitev o prostorskem razvoju med državo in regijo (ZUreP-2)
ADRIPLAN	2015	čezmejni vidik PPP v Jadransko-jonski regiji	razvoj postopka čezmejnega sodelovanja	če vsebina regionalnega prostorskega plana vpliva na sosednjo razvojno regijo ali posamezno občino, se te vsebine z njimi uskladijo (ZUreP-2)
ADRIATIC+	2016	izbor in izmenjava dobrih praks	izmenjava dobrih praks na območju Jadranskega morja	prostorska ureditev območja – notranjost in primorje Istre (2015)
SUPREME	2019	simulirati postopek priprave in izdelave PPP	simulacija postopka in vsebine PPP	regionalne zasnove prostorskega razvoja (2005)
PORTODIMARE	2020	razvoj in testiranje orodij za elemente PPP	izdelava geoportala in razvoj analitičnih orodij za PPP	program projektov ePROSTOR (2016); Pilot MOB, pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje (2021)

## 5 Sklep

Na območju Jadranskega morja so se v preteklih dveh desetletjih zvrstili številni primeri projektov z mednarodnimi partnerji, ki so zastavili in izvedli vsebine, povezane s pomorskim prostorskim načrtovanjem. Glede na to, da se PPP v Sloveniji pripravlja po določenih, ki veljajo za postopek priprave regionalnega prostorskega plana, je smiselno, da se pristope in izkušnje iz sodelovanja javnosti in nosilcev urejanja prostora prenese tudi v pripravo in izvajanje določb ZUreP-2 za področje regionalnega prostorskega planiranja.

Posodobljena zakonodaja na področju urejanja prostora odpira novo priložnost za usmeritev k še bolj trajnostnemu prostorskemu razvoju, ki bi lahko v Sloveniji zagotavljal nove storitve za izboljšanje kakovosti bivanja ter privlačnosti okolja, hkrati pa zmanjšal pritiske na okolje in porabo naravnih virov. S tem tudi odpira vrata proti bolj povezanemu prostorskemu in razvojnemu načrtovanju, ki je bilo do sedaj z regionalne ravni pomanjkljivo. Sodelovanje v pilotnih in mednarodnih projektih je vplivalo na zavest in zmogljivost deležnikov za profesionalizacijo načrtovanja in upravljanja s prostorom, kar se lahko z ustreznim povezovanjem doseže tudi na kopenskem delu, zato je smiselno spodbujati in izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja tak način sodelovanja.

Pristopi, metode in orodja, ki so bila razvita ter uporabljena tekom preteklih aktivnosti na področju pomorskega prostorskega načrtovanja so v veliki meri vsebovala pristope mehanizmov regionalne politike, kjer sodelujejo predstavniki različnih interesnih skupin in teritorialnih nivojev upravljanja s prostorom, hkrati pa so olajšala postopek prvega formalnega PPP, ki bo predvidoma potrjen v letu 2021.

## 6 Viri in literatura

- Ansong, J., Calado, H., Gilliland, P.M. 2019: A Multifaceted Approach to Building Capacity for Marine/Maritime Spatial Planning Based on European Experience. *Marine Policy* 103422.
- Čok, G., Mezek, S., Urh, V., Repe, B. 2021: Contribution of International Projects to the Development of Maritime Spatial Planning Structural Elements in the Northern Adriatic: The Experience of Slovenia. *Water*. DOI: <https://doi.org/10.3390/w13060754>.
- Dalla Valle, S., Dalla Valle, B., Thaler, J., Dalla Valle, N., Šantelj, B. 2014: SHAPE: Uskladitev režimov v 100-m priobalnem pasu Jadranskega morja z zahtevami 8. člena protokola ICZM. Koper.
- De Grunt, L.S., Ng, K., Calado, H. 2018: Towards Sustainable Implementation of Maritime Spatial Planning in Europe: A Peek into the Potential of the Regional Sea Conventions Playing a Stronger Role. *Marine Policy* 95. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.06.016>.
- Direktiva 2014/89/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 23. julija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje. Uradni list Evropske unije 257/135. Luksemburg.
- Ehler, C., Douvère, F. 2009: *Marine Spatial Planning: A Step-by Step Approach Towards Ecosystem-based Management*. Paris.
- Keuc, A., Šolar, H., Torbica, A., Bizjak, R., Mezek, S., Šimec, R. 2007: Policentrični razvoj v prostoru: od načel k uresničevanju. Ljubljana.
- Kidd, S., Jones, H., Jay, S. 2019: *Taking Account of Land-Sea Interactions in Marine Spatial Planning*. Maritime Spatial Planning: past, present, future. London.
- Koblar, S., Gulič, A., Mušič, B., Cotič, B., Štaut, L. 2019: Priprava navodil za vsebino, obliko in način priprave regionalnega prostorskega plana : zaključno poročilo. Ljubljana.
- Mezek, S., Urh, V., Gorjanc, S., Caserman, H., Zupančič, G., Orlando-Bonaca, M., Francé, J., Plazar Mlakar, M., Čok, G., Humerca Šolar, L. 2018: SUPREME: Supporting maritime spatial planning in Eastern Mediterranean: Case study Slovenia: Report on the case study (c.1.3.8. – addressing MSP implementation in case study areas). Koper.

- Nared, J., Hudoklin, J., Kavaš, D., in Zavodnik Lamovšek, A. 2019: Povezovanje prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni v Sloveniji. Georitem. Ljubljana.
- Pilot MOB, Pilotni projekt za implementacijo prostorske in gradbene zakonodaje. 2021. Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana.
- Plazar Mlakar, M., Čok, G. 2019: SUPREME: pilotni projekt za pripravo osnutka pomorskega prostorskega načrta (PPN) za območje Slovenije: zaključno poročilo. Koper.
- Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean. 2008. UNEP/MAP/PAP, Split.
- Regionalni razvojni program za Južno Primorsko regijo 2014-2020. 2015. Koper.
- Resolucija o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije. Uradni list 87/2010. Ljubljana.
- Urh, V., Čok, G., Mezek, S. 2020: Vzpostavitev in izvajanje pomorskega prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Vodni dnevi 2020. Rimske Toplice.
- Zakon o regionalnem prostorskem planiranju. Uradni list SRS 16/1967. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 46/2016. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS 61/2017. Ljubljana.

## **POVEZOVALNA VLOGA REGIONALNIH RAZVOJNIH AGENCIJ NA PRIMERU REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE GORENJSKE – BSC KRANJ**

**Franja Gabrovšek Schmidt, Barbara Špehar**

Regionalna razvojna agencija Gorenjske, BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj  
franja.gabrovsek.schmidt@bsc-kranj.si; barbara.spehar@bsc-kranj.si

UDK: 711.2(497.452)

### **IZVLEČEK**

#### **Povezovalna vloga regionalnih razvojnih agencij – na primeru Regionalne razvojne agencije Gorenjske – BSC Kranj**

Povezovalna vloga regionalnih razvojnih agencij kot deležnikov pri načrtovanju in izvajanju regionalnega razvoja se kaže kot ključna tako pri pripravi in spremljanju izvajanja regionalnih razvojnih programov in razvojnih projektov kot tudi pri delovanju znotraj regije v okviru regijskih organov (svetov regij, razvojnih svetov, odborov razvojnega sveta regije, regijske razvojne mreže ...). Pri tem gre za povezovanje razvojnih pobud in interesov ter različnih deležnikov znotraj regije, na nacionalni ravni in tudi mednarodno. BSC Kranj kot Regionalna razvojna agencija Gorenjske deluje kot povezovalni člen med lokalno in nacionalno ravno in je v svojem petindvajsetletnem delovanju skupaj z regijskimi deležniki vodil pri pravo štirih regionalnih razvojnih programov ter sodeloval v več kot dvesto različnih projektih v sklopu vseh programov evropskega sodelovanja. V prispevku osvetljujeva dosedanje sodelovanje, vključevanje in vlogo posameznih deležnikov pri načrtovanju in izvajanju regionalnega razvoja v gorenjski regiji ter predstavlja regijsko povezovanje na primeru gorenjskega kolesarskega omrežja.

### **KLJUČNE BESEDE**

regionalna razvojna agencija, regionalni razvojni program, svet regije, razvojni svet, odbori razvojnega sveta, Gorenjska, gorenjsko kolesarsko omrežje

### **ABSTRACT**

#### **The connecting role of regional development agencies – in the case of the Regional Development Agency of Gorenjska – BSC Kranj**

The connecting role of regional development agencies as stakeholders in planning and implementing regional development is proving to be crucial in the preparation and monitoring of regional development programs and development projects as well as in intra-regional activities within regional bodies (regional councils, development councils, development council committees, regional development network, ...). This involves bringing together development initiatives, interests and various stakeholders within the region, at national and international level. BSC Kranj acts as a link between local and national level, as the Regional Development Agency of Gorenjska. In its twenty-five years of work, the Regional Development Agency of Gorenjska led the preparation of four regional development programs together with regional stakeholders and participated in more than 200 different projects within all European cooperation programs. The article refers to the current cooperation, involvement and role of different stakeholders in planning and implementing regional development in the Gorenjska region and presents regional cooperation on the example of the Gorenjska cycling network.

### **KEY WORDS**

regional development agency, regional development program, regional council, development council, development council committees, Gorenjska, Gorenjska cycling network

## 1 Uvod

Regionalni razvoj je odvisen od številnih dejavnikov, eden teh je tudi delovanje razvojnih struktur in njihovo medsebojno povezovanje. V prispevku skozi vidik povezovanja osvetljujeva vlogo regionalnih razvojnih agencij kot deležnikov pri načrtovanju in izvajanju regionalnega razvoja skozi določila Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2) in na primeru Regionalne razvojne agencije Gorenjske – BSC Kranj. Glavni cilj prispevka je na primeru gorenjske regije predstaviti regijsko organizacijsko strukturo določeno z zakonom in njeno vlogo pri izvajanju regionalnega razvoja. Osvetljujeva tudi vlogo regionalne razvojne agencije kot povezovalca različnih akterjev na lokalni, regijski, nacionalni, čezmejni in mednarodni ravni, v okviru katerega se razvijajo, prijavljajo in izvajajo različni projekti in druge razvojne aktivnosti.

### 1.1 Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja

Regionalni razvoj je pomemben instrument zagotavljanja trajnostnega razvoja in gospodarske rasti regij. Slovenija je politiko razvoja svojih regij opredelila v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) (2005), ki ga je sprejel Državni zbor leta 2005. Leta 2011 je bil sprejet ZSRR-2 (Zakon o spodbujanju ... 2011), ki v 1. členu določa, da se z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s tem zakonom določajo:

- načini medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja,
- dejavnosti in opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter
- ukrepi regionalne politike.

Regionalna politika je opredeljena kot strukturna politika, ki obsega razvojne dejavnosti in programe za doseganje skladnega regionalnega razvoja in se izvaja z ukrepi endogene regionalne politike ter z usklajevanjem razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj na podlagi teritorialnega razvojnega dialoga. Endogena regionalna politika pa je del regionalne politike, ki je usmerjen v uresničevanje teritorialnih razvojnih ciljev in se izvaja kot povezovanje notranjih razvojnih pobud razvojnih regij po načelu od spodaj navzgor (Zakon o spodbujanju ... 2016).

Za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja so pristojne država in občine, skladni regionalni razvoj pa se spodbuja s tremi skupinami aktivnosti:

- oblikovanjem regionalne politike,
- izvajanjem razvojnih nalog in
- izvajanjem ukrepov endogene regionalne politike.

Oblikovanje regionalne politike se realizira z aktivnostmi države, ki je pristojna za pripravo strateških dokumentov države, delovanje Slovenskega regionalnega razvojnega sklada in delovanje pristojnega organa, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT), ter aktivnostmi občin z delovanjem prek sveta regij in razvojnega sveta regij ter regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). Pomembno je tudi medsebojno usklajevanje države in občin, med drugim z usklajevanjem prej omenjenih dokumentov in z izvedbenim instrumentom Dogovorom za razvoj regij (v nadaljevanju DRR). Izvajanje razvojnih nalog zajema izvajanje splošnih razvojnih nalog, kot je priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje RRP in regijskih projektov, priprava DRR ter drugih nalog, kot so štipendijske in garancijske sheme ter prostorsko načrtovanje (Zakon o spodbujanju ... 2016).

V gorenjski razvojni regiji splošne razvojne naloge regionalnega razvoja izvaja BSC, poslovno podporni center, d.o.o., Kranj (v nadaljevanju BSC Kranj), ki je bil ustanovljen 1995 in je vpisan v evidenco regionalnih razvojnih agencij pri MGRT. BSC Kranj je vodil pripravo štirih regionalnih razvojnih programov, koordiniral izvajanje razvoja regij in dogovora za razvoj regije, izvajal podporo regijskim strukturam, izvajal finančne sheme in regijsko štipendijsko shemo ter druge aktivnosti na nivoju regije.

Pri izvajanju vseh nalog se povezuje z lokalnimi, regijskimi, nacionalnimi in mednarodnimi deležniki, s katerimi izvaja razvojne aktivnosti, ki upoštevajo potrebe in priložnosti regije.

Regionalni razvojni program je ključni strateški in programski dokument, ki se pripravlja na nivoju razvojnih regij in nastaja v partnerskem sodelovanju gospodarstva, javnega in nevladnega sektorja znotraj regije in v koordinaciji z nacionalno ravno. Priprava dokumenta je vezana na programska in finančna obdobja Evropske unije. Vsakokrat je plod sodelovanja strokovnjakov z lokalne, regionalne in nacionalne ravni, vključuje pa se tudi širša javnost.

Pri pripravi prvega regionalnega razvojnega programa Gorenjske za obdobje 2002–2006 (2002) je na individualnem, območnem in regijskem nivoju sodelovalo več kot 370 posameznikov, predstavnikov regijskih in lokalnih strokovnih institucij, podjetij in občin. Sprejemanje dokumenta je potekalo na več nivojih. Dokument je sprejel programski svet, Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, Svet za strukturno politiko Vlada Republike Slovenije in občinski sveti gorenjskih občin.

Pri pripravi regionalnega razvojnega programa Gorenjske za obdobje 2007–2013 (2007) je bilo v odbore in projektne skupine Regionalnega razvojnega sveta Gorenjske (v nadaljevanju RRS Gorenjske) vključenih več kot 300 posameznikov iz različnih strokovnih področij ter 94 institucij oziroma podjetij. Sprejemanje dokumenta je potekalo v okviru odborov, RRS Gorenjske, Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Sveta gorenjske regije, ki ga sestavljajo župani gorenjskih občin.

V okviru priprave Regionalnega razvojnega programa Gorenjske 2014–2020 (2014) je bilo v odbore in projektne skupine RRS Gorenjske in Razvojnega sveta gorenjske regije (v nadaljevanju RSGR) neposredno vključenih več kot 200 posameznikov z različnih strokovnih področij ter 146 institucij in podjetij. Sprejemanje dokumenta je potekalo v okviru odborov, MGRT, RSGR in Sveta gorenjske regije.

Regionalni razvojni program 2021–2027 je v času nastanka tega prispevka v osnutku in še ni bil potrjen na regijskih organih. V postopku priprave so bili vključeni strokovnjaki z različnih področij lokalne in regionalne ravni ter člani odborov RSGR.

## 2 Organizacijska opredelitev regionalne politike

*»Temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja je razvojna regija, ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev« (Zakon o spodbujanju ... 2016, 6. člen).*

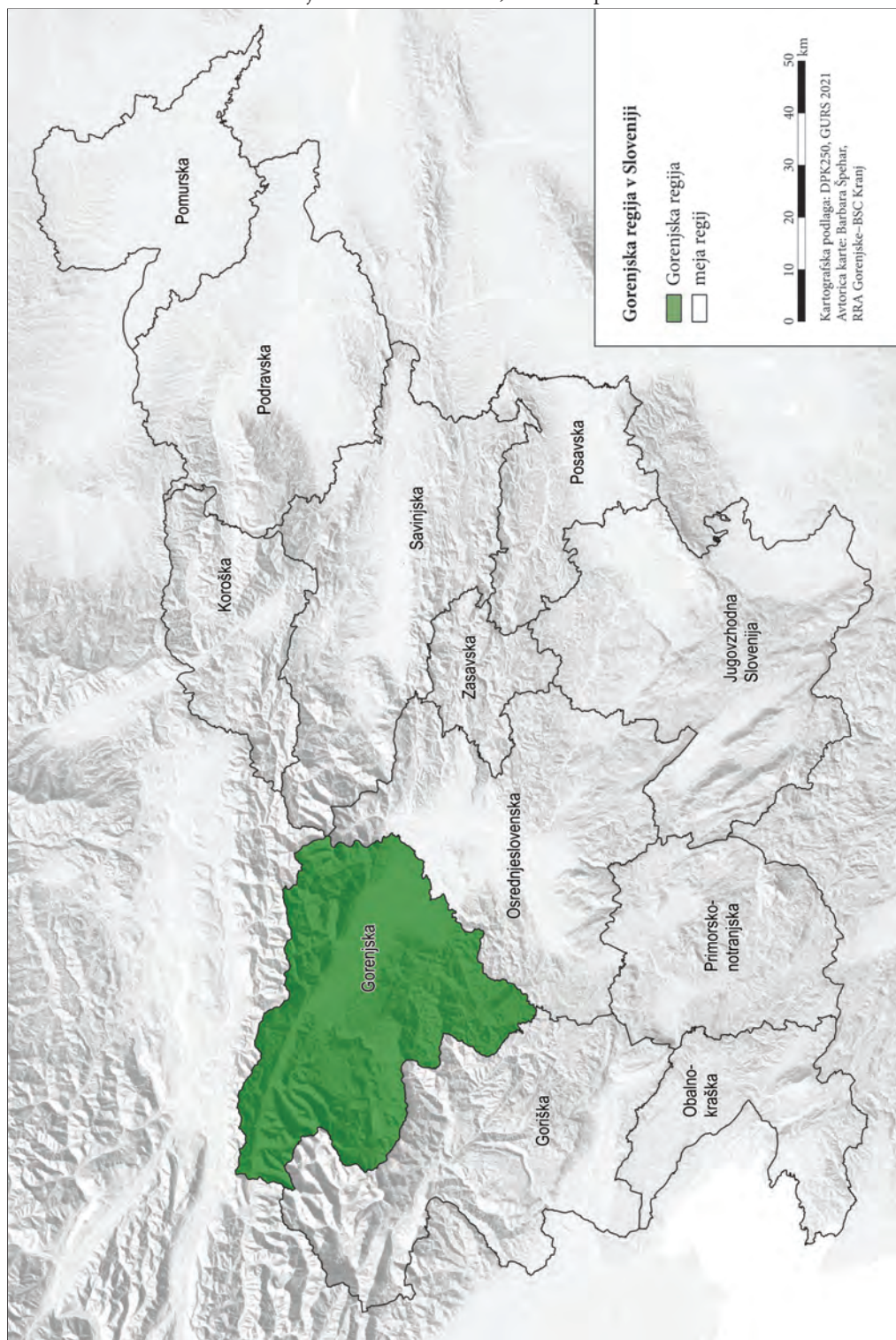
V Sloveniji je 12 razvojnih regij, ki so vključene v dve kohezijski regiji. V kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija spadajo Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Posavska, Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska regija. Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška regija spadajo v kohezijsko regijo Zahodna Slovenija. Kohezijska regija se po evropski skupni klasifikaciji statističnih teritorialnih enot uvršča v raven NUTS 2, razvojna regija pa v raven NUTS 3. NUTS, *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, je skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot (SKTE).

*»Razvojne regije, kot enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja, kot to določa ZSRR-2, so bile oblikovane leta 1999 na območjih 12 statističnih regij in so geografsko enake statističnim regijam. Statistična regija Slovenije je raven teritorialne členitve Slovenije, ki jih Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) uporablja pri zbiranju in izkazovanju statističnih podatkov. Raziskovalne ustanove, občasno pa tudi SURS, so že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja za analitične potrebe združevali tedanje občinske podatke na ravni tako imenovanih 12 funkcionalnih regij oziroma 12 območij medobčinskega sodelovanja. V obdobju med leti 1990 in 1994 je bilo 62 občin oziroma komun,*

Slika 1: Gorenjska regija v Sloveniji. ► str. 76

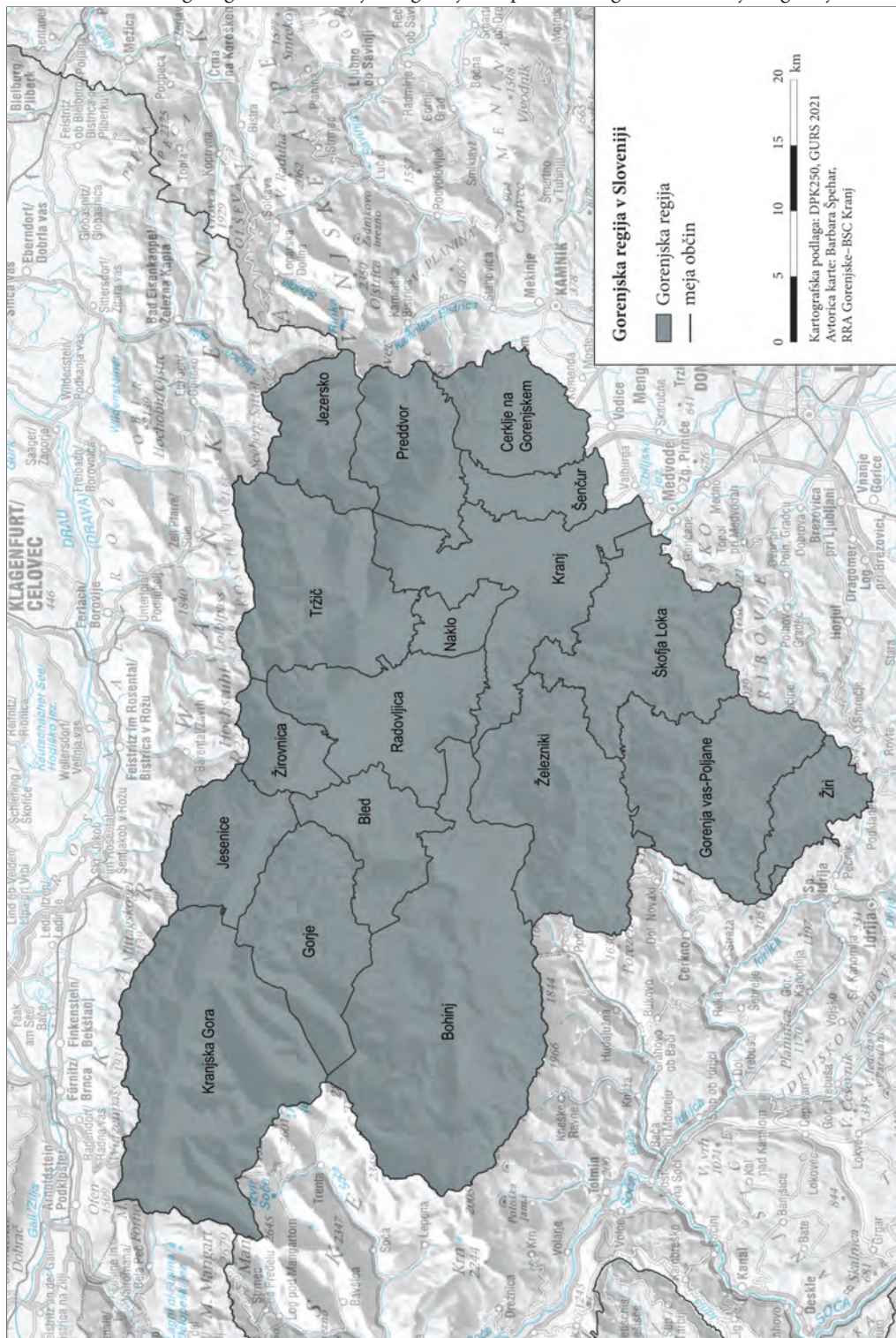
Slika 2: Občine na Gorenjskem. ► str. 77







Povezovalna vloga regionalnih razvojnih agencij – na primeru Regionalne razvojne agencije ...



*povezanih v 12 medobčinskih skupnosti. Ko je bilo konec leta 1994 ustanovljenih 147 občin, so tedaj na novo uvedene statistične regije ohranile potek meja in poimenovanje po medobčinskih skupnostih, njihova notranja členitev pa je bila prilagojena 147 občinam. Leta 2011 se je z ustanovitvijo Občine Ankaran število občin povečalo z 211 na 212 in se kasneje ni več spreminjalo, število razvojnih regij pa se od leta 1994 ni spreminjalo» (Revizijsko poročilo 2020, 16).*

Gorenjsko regijo, ki spada v kohezijsko regijo Zahodna Slovenija, sestavlja 18 občin: Bled, Bohinj, Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas - Poljane, Gorje, Jesenice, Jezersko, Kranj, Kranjska Gora, Naklo, Preddvor, Radovljica, Šenčur, Škofja Loka, Tržič, Železniki, Žiri in Žirovnica.

### **3 Organizacijska struktura na ravni Gorenjske razvojne regije**

Organizacijska struktura na ravni razvojne regije je določena v ZSRR-2 (Zakon o spodbujanju ... 2011). Regionalna razvojna agencija (v nadaljevanju RRA) je pravna oseba, ki je v večinski javni lasti in v tem okviru v večinskem vplivu občin. Izvaja splošne naloge, za kar mora izpolnjevati pogoje, se vpiše v evidenco RRA, ki jo vodi MGRT in je del regijske razvojne mreže. Razvojni partnerji v razvojni regiji so občine, združenja gospodarskih dejavnosti, samoupravne narodne skupnosti ter nevladne organizacije, ki v razvojni regiji skupaj sprejemajo odločitve. V regijsko razvojno mrežo so pogodbeno povezani RRA, izvajalci drugih razvojnih nalog države in druge ključne razvojne institucije v razvojni regiji z namenom uresničevanja razvojnih prioritet in specializacije razvojne regije, ki jih določi RRP (Zakon o spodbujanju ... 2016).

Razvojne odločitve na ravni razvojne regije in kohezijske regije sprejemajo:

- razvojni svet regije,
- svet regije in
- razvojni svet kohezijske regije.

Razvojni svet regije je organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji. V njem sprejemajo odločitve predstavniki občin, predstavniki gospodarskih, obrtnih in drugih zbornic ter združenj s področja gospodarstva v razvojni regiji in predstavniki nevladnih organizacij v razvojni regiji (Zakon o spodbujanju ... 2016).

Ključne naloge razvojnega sveta regije so:

- vodi in usmerja pripravo RRP in ga sprejme,
- na področju regionalnega razvoja sodeluje z regijami drugih držav,
- sklepa DRR,
- sodeluje v teritorialnem razvojnem dialogu,
- spremlja izvajanje RRP in DRR in
- opravlja druge naloge v skladu z ZSRR-2.

Razvojni svet regije za pripravo predlogov odločitev v postopku priprave in izvajanja RRP na prioriteth področjih razvoja v razvojni regiji imenuje tudi odbore, ki jih sestavljajo predstavniki regijske razvojne mreže, zunanji strokovnjaki, predstavniki občin, izpostav državnih organov in drugih institucij, ki delujejo v razvojni regiji in so pomembne za njen razvoj. Vodijo jih predstavniki RRA (Zakon o spodbujanju ... 2016).

V nadaljevanju osvetljujeva izvajanje splošnih razvojnih nalog v gorenjski regiji, ki jih izvaja BSC Kranj, ki je v večinski javni lasti lokalnih skupnosti in Republike Slovenije. V okviru povezovanja s ključnimi regijskimi deležniki je bila v zadnjih dveh programskih obdobjih, 2014–2020 in 2021–2027, oblikovana tudi regijska razvojna mreža. Sporazum o vzpostavitvi in sodelovanju v regijski razvojni mreži gorenjske regije (2020) so podpisale vse tri razvojne agencije, ki delujejo v gorenjski regiji. Poleg BSC Kranj, ki ima vlogo regionalne razvojne agencije, še dve območni agenciji, Razvojna agencija Sora in Razvojna agencija Zgornje Gorenjske. Naloge mreže so dajanje razvojnih pobud svetu, povezovanje pri pripravi in izvajanju regijskih projektov, opravljanje drugih razvojnih nalog države, medsebojno

obveščanje vključenih institucij o programih in projektih v regiji, povezovanje razvojnih institucij v regiji in preko meja regije ter druge posvetovalne naloge s področja razvoja regije.

Sodelujoče agencije se v okviru nalog mreže povezujejo in sodelujejo z drugimi institucijami v regiji. Za obdobje 2021–2027 je v okviru podpisanega sporazuma vključenih 24 regijskih institucij ter Lokalna akcijska skupina LAS Gorenjska košarica, ki deluje na območju 14 občin, Lokalna akcijska skupina LAS Loškega pogorja, ki deluje na območju 4 občin, Grozd nevladnih organizacij Gorenjske ter Skupnost Julijske Alpe. Sestava Regijske razvojne mreže Gorenjska se lahko, v skladu s potrebami v regiji, tudi spreminja oziroma dopolnjuje, o čemer sklepa RSGR.

Na nivoju razvojne regije delujeta dva organa odločanja, Razvojni svet gorenjske regije in Svet gorenjske regije, katerima podporo nudi BSC Kranj. Razvojni svet gorenjske regije kot organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji ima 45 članov. Sestavlja ga 18 predstavnikov občin, 18 predstavnikov gospodarstva in devet predstavnikov nevladnih organizacij v regiji. Predstavnike občin predlaga občinski svet izmed voljenimi občinskimi funkcionarji. Vsaka občina predlaga po enega kandidata, ki ga potrdi občinski svet. Kandidate za predstavnike gospodarstva predlagajo organi zbornic. Devet predstavnikov imenuje GZS – Regionalna zbornica Gorenjska, osem predstavnikov imenujejo območne obrtno podjetniške zbornice in enega predstavnika imenuje Kmetijsko gozdarska zbornica Gorenjske, OE Kranj. Pri tem se upošteva regijska uravnoveženost. Predstavnike nevladnih organizacij, ki imajo sedež v regiji, predlaga na kandidatno listo regionalno stičišče nevladnih organizacij za gorenjsko regijo. Mandat sveta je enak programskemu obdobju. V mandatnem obdobju 2014–2020 se je Razvojni svet gorenjske regije sestel na 20 sejah, ključne teme so bile Regionalni razvojni program Gorenjske in Dogovor za razvoj gorenjske regije. Strokovno in tehnično podporo Razvojnemu svetu gorenjske regije nudi BSC Kranj.

Za pripravo predlogov odločitev v postopku priprave in izvajanja regionalnega razvojnega programa na prioritetenih področjih razvoja v regiji imenuje RSGR delovna telesa oziroma odbore, ki jih sestavljajo predstavniki regijske razvojne mreže, zunanji strokovnjaki, predstavniki občin, izpostav državnih organov in drugih institucij, ki delujejo v regiji in so pomembne za njen razvoj.

Razvojni svet gorenjske regije je imel v programskem obdobju 2014–2020 pet odborov, ki jih sestavlja 75 strokovnjakov, predstavnikov različnih regijskih, nacionalnih in lokalnih institucij:

- Odbor za tehnološki razvoj, podjetništvo in inovativnost ima 17 članov,
- Odbor za razvoj človeških virov ima 15 članov,



Slika 3: Organiziranost regionalnega razvoja in regijski organi odločanja.

- Odbor za turizem in kulturo ima 11 članov,
- Odbor za okolje, prostor in infrastrukturo ima 13 članov,
- Odbor za razvoj podeželja ima 19 članov.

Odbori so bili imenovani s strani RSGR za pripravo predlogov odločitev v postopku priprave in izvajanja regionalnega razvojnega programa na prioritetenih področjih razvoja v regiji. V skladu s Poslovnikom odborov je mandat članov odborov enak programskemu obdobju. Delo odborov vodi BSC Kranj v sodelovanju z območnimi agencijama.

Poleg RSGR na nivoju regije deluje Svet gorenjske regije, ki je organ odločanja in ga sestavlja 18 županov gorenjskih občin. Njegove naloge so določene v Poslovniku Sveta gorenjske regije (2017) in so:

- sprejem regionalnega razvojnega programa,
- potrjevanje izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa,
- potrjevanje kriterijev za pripravo seznama prioritetenih regionalnih razvojnih programov,
- imenovanje članov občin v regionalnem razvojnem svetu,
- imenovanje članov v razvojni svet kohezijske regije,
- določanje organiziranosti institucij na ravni razvojne regije ter ustanovitev in izvrševanje upravljaljskih pravic v pravni osebi, ki izvaja naloge spodbujanja razvoja na regionalni ravni v skladu z 29. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,
- sklenitev pogodbe o financiranju delovanja regionalnih institucij med zvezo občin ali občinami in z drugimi partnerji na ravni razvojne regije,
- nadzor nad delom subjekta, ki na nivoju razvojne regije opravlja naloge spodbujanja razvoja v skladu z 29. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,
- predstavljanje razvojne regije in sodelovanje z regijami drugih držav.

Svet gorenjske regije se je v letih 2014–2020 sestel na 32 sejah. Sekretariat sveta je BSC Kranj.

### 3.1 Gorenjska razvojna regija kot del kohezijske regije Zahodna Slovenija

*»Za izvajanje kohezijske politike EU in opravljanje drugih skupnih nalog, povezanih z razvojem, ki jih sporazumno določijo občine in država, se razvojne regije povezujejo v kohezijske regije ... Organ odločanja kohezijske regije je razvojni svet kohezijske regije.«* (Zakon o spodbujanju ... 2016, 6.a člen). Slovenija je od leta 2005 razdeljena v dve kohezijski regiji: kohezijska regija Zahodna Slovenija in Kohezijska regija Vzhodna Slovenija. Gorenjska je del kohezijske regije Zahodna Slovenija.

*»Vsaka razvojna regija v kohezijski regiji ima v razvojnem svetu kohezijske regije pet predstavnikov, ki jih imenuje svet regije«* (Zakon o spodbujanju ... 2016, 6.a člen).

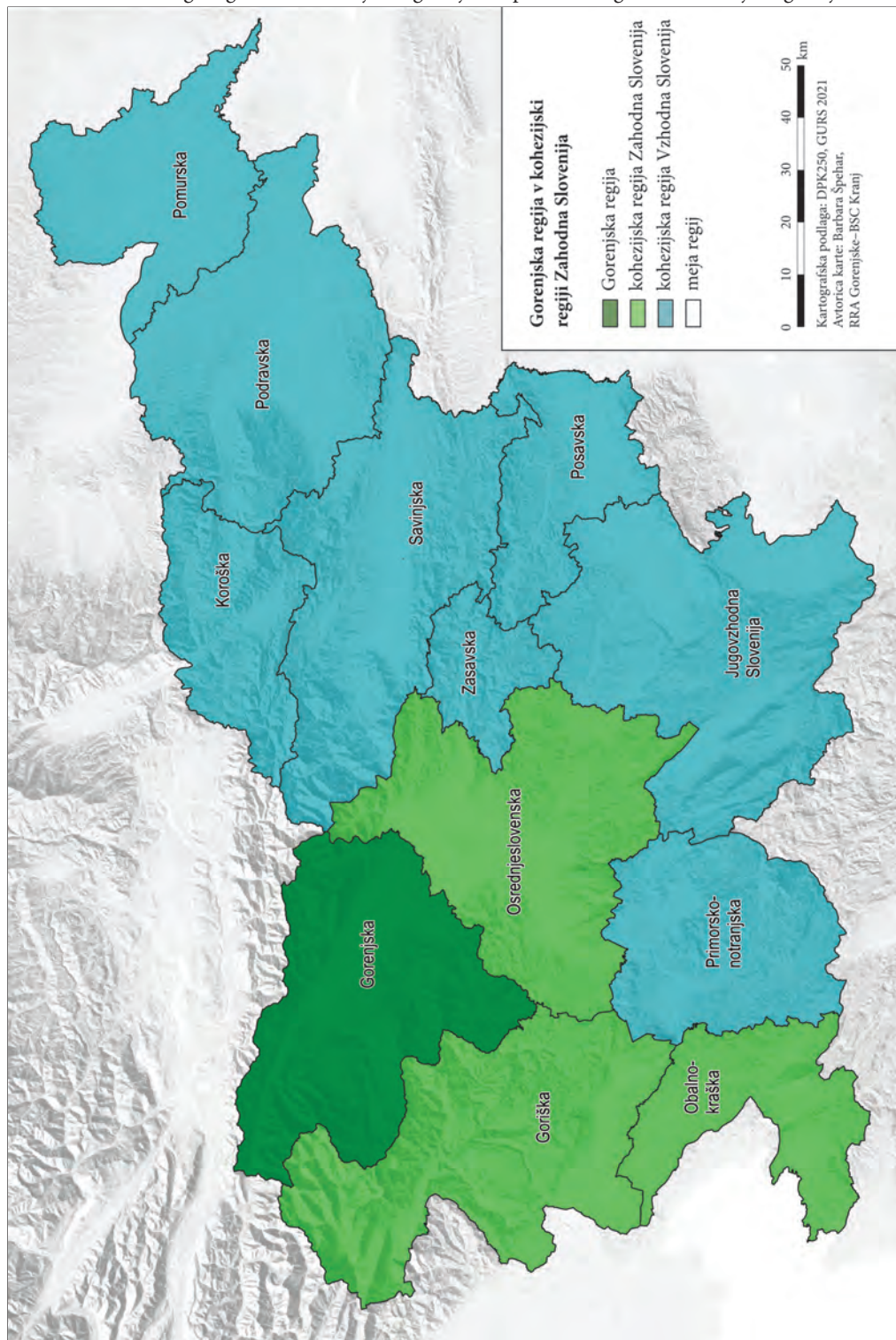
Razvojni svet kohezijske regije Zahodna Slovenija ima 20 članov iz štirih razvojnih regij (Gorenjska, Goriška, Obalno-kraška in Osrednjeslovenska), Vzhodna Slovenija pa ima 40 članov iz osmih razvojnih regij (Pomurska, Podravska, Zasavska, Posavska, Koroška, Savinjska, Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska). Gorenjsko razvojno regijo v Razvojnem svetu kohezijske regije Zahodna Slovenija predstavlja pet članov z namenom zastopanja interesov Gorenjske.

### 3.2 Povezovalna vloga regionalne razvojne agencije na ravni regije in širše

V tem poglavju osvetljujeva vlogo regionalne razvojne agencije kot povezovalke različnih akterjev na lokalni, regijski, nacionalni, čezmejni in mednarodni ravni v okviru katerih se razvijajo, prijavljajo in izvajajo različni projekti in druge razvojne aktivnosti. Regionalna razvojna agencija Gorenjske – BSC Kranj je v obdobju desetih let, v letih od 2010 do 2020, izvajala 34 regijskih oziroma regionalnih projektov in v obdobju petih let, v letih od 2015 do 2020, 38 mednarodnih projektov.

*Slika 4: Gorenjska regija v kohezijski regiji Zahodna Slovenija. ►*





Povezovanje inštitucij znotraj regije poteka v okviru regijske razvojne mreže, ki jo tvorijo razvojne agencije v gorenjski regiji (BSC Kranj, Razvojna agencija Sora in Razvojna agencija Zgornje Gorenjske). Pri izvajanju nalog mreže vključujejo sodelovanje drugih institucij in skupin v regiji kot so Območno obrtno-podjetniške zbornice, GZS – Regionalno zbornico Gorenjska, Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavod Kranj, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Območno službo Kranj, Ljudske univerze Kranj, Škofja Loka, Tržič, Radovljica, Jesenice, Fakulteto za organizacijske vede Kranj, Center za socialno delo Gorenjska, Solski center Kranj in Škofja Loka, Center za trajnostni razvoj podeželja Kranj, Nacionalni inštitut za javno zdravje, Območno enoto Kranj, Gorenjski muzej, Muzeje radovljiške občine, Gornjesavski muzej Jesenice, Loški muzej Škofja Loka, Tržiški muzej, Lokalno akcijsko skupino za razvoj podeželja – LAS Gorenjska košarica in LAS Loško pogorje, Grozd nevladnih organizacij Gorenjske (nosilec Zavod Tri, zavod za trajnostne skupnostne prakse), Skupnost Julijskih Alp (nosilec Turizem Bohinj). Povezovanje in sodelovanje poteka v okviru priprave regionalnega razvojnega programa ter v okviru razvoja, prijave in izvajanja projektov.

Medregijsko povezovanje regionalnih razvojnih agencij poteka tudi v okviru Združenja regionalnih razvojnih agencij, ki je bilo ustanovljeno 12. junija 2002. Osnovni cilj združenja je vzpostavitev usklajenega sistema delovanja in razvojnih partnerstev med agencijami, državo in deležniki razvoja. Samo delovanje združenja omogoča boljši in učinkovitejši pretok informacij, večjo odzivnost, povezovanje regij pri razvojnih prizadevanjih ter s tem tudi učinkovitejši razvoj tako regij kot države same (medmrežje 1).

Povezovanje na mednarodni ravni poteka v okviru programov Evropskega teritorialnega sodelovanja preko transnacionalnih, medregionalnih in čezmejnih programov ter v okviru centraliziranih programov Evropske unije.

BSC Kranj je vzpostavil partnersko sodelovanje s številnimi institucijami znotraj Evropske unije in tudi širše (Evropski gospodarski prostor, države Jugovzhodne Evrope...). V letih od 2015 do 2020 je sodeloval v naslednjih programih: Interreg Območje Alp, Interreg Srednja Evropa, Obzorje 2020, program COSME, Interreg Europe, Interreg Mediteran, Interreg Podonavje, Interreg Slovenija-Avstrija, Interreg Slovenija-Italija Erasmus +. Doprinos mednarodnega sodelovanja za Gorenjsko regijo je predvsem v prenosu znanj in dobrih praks na področju regionalnega razvoja ter izvedbi pilotnih akcij v okviru posameznih projektov.

BSC Kranj že dve desetletji sodeluje z različnimi organizacijami v okviru čezmejnega sodelovanja z Avstrijo, predvsem z organizacijami na avstrijskem Koroškem. Razvojne agencije, občine in podjetja od Podkloštra do Železne Kaple se povezujejo z gorenjskimi institucijami za napredek ter skladen razvoj dveh mejnih regij.

V letih 2017 do 2020 je BSC Kranj kot vodilni partner uspešno povezal v čezmejno sodelovanje 11 partnerjev v okviru projekta Alpe Adria Karavanke in pridobil 2,1 milijona evrov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, v okviru programa Interreg Slovenija-Avstrija. Projekt je bil odgovor na skupni izziv – turistični razvoj, ki se praviloma planira na državnem oziroma regionalnem nivoju brez učinkovitega čezmejnega sodelovanja. Kljub velikemu potencialu za razvoj turizma na čezmejnem območju Zahodnih Karavank, ki je razvojno dokaj šibko, še ni bil razvit učinkovit čezmejni pristop za razvoj trajnostnega turizma in čezmejne specializirane turistične ponudbe. V okviru projekta je bilo več kot 40 lokacij v Karavankah opremljeno z novo infrastrukturo, med katerimi so najbolj opazni: turnokolesarska pot Trans Karavanke in adrenalinska gorskokolesarska pot Predigra, razširitev pohodniške Panoramske poti, nov gorskokolesarski učni center Pristava, otroški zimski park na Zelenici, zimski učni center na Jezerskem ter nova oprema v planinskih kočah na Golici, pri izviru Završnice, na Zelenici, na Kofcah in pod Storžičem. Več kot 1200 udeležencev je na 50 izobraževalnih in promocijskih dogodkih pridobilo nova znanja in izkušnje. S sodelovanjem vseh partnerjev in številnih drugih deležnikov je projekt prispeval k večji prepoznavnosti Karavank, njihovemu strateškemu razvoju in razvoju turističnih produktov ter obsežni nadgradnji infrastrukture za kolesarje, pohodnike in ljubitelje zimskih doživetij.

### 3.2.1 Svetovalni organ gorenjske regije za razvoj kolesarstva (SORK) in Gorenjsko kolesarsko omrežje

Kot konkreten primer regionalnega povezovanja v nadaljevanju izpostavlja primer Svetovalnega organa gorenjske regije za razvoj kolesarstva (v nadaljevanju SORK) in Gorenjsko kolesarsko omrežje.

SORK deluje kot strokovno telo Odbora za okolje, prostor in infrastrukturo pri Razvojnem svetu gorenjske regije. Vzpostavljen je bil novembra 2015 na pobudo Komisije varno kolesarim, ki je delovala v Mestni občini Kranj, in BSC Kranj. Delo na terenu in sodelovanje v posameznih projektih so namreč pokazali, da je označevanje kolesarskih povezav neenotno, promocija razdrobljena, načrtovanje in kategorizacija kolesarskih poti prepuščena posameznim občinam in med občinami velikokrat neuskklajena. Skupna ugotovitev pobudnikov in gorenjskih županov je bila, da obstaja potreba po regijskem organu, ki bi usmerjal in koordiniral aktivnosti na področju kolesarstva na Gorenjskem in s svojo strokovno podporo pospešil razvoj kolesarstva.

SORK, ki od začetka delovanja združuje predstavnike vseh treh gorenjskih razvojnih agencij, predstavnike lokalnih skupnosti ter strokovnjake s področja kolesarjenja, si je ob vzpostavitvi zadal naslednje cilje:

- vzpostavitev regijskega omrežja kolesarskih povezav (z uskladitvijo in opredelitvijo na nivoju regije, z uskladitvijo označevanja ter promocijo),
- uskladitev sistema izposojevalnic koles,
- promocija kolesarjenja kot varnega vsakodnevnega prevoza,
- vzpostavitev celovite strategije razvoja kolesarstva v regiji,
- aktivna vključitev v področne državne inštitucije za načrtovanje in gradnjo državnih kolesarskih povezav.

SORK strokovno podporo nudi na naslednjih področjih:

- evidentiranje in spremljanje stanja na področju kolesarske politike v regiji in opozarjanje na probleme,
- povezovanje občin gorenjske regije s ciljem uskladitve in poenotenja sistema ter načrtovanja kolesarskih povezav,
- vzpostavitev podatkovne baze na regijskem nivoju,
- spodbujanje ukrepov trajnostne mobilnosti,
- svetovanje občinam v projektih s področja kolesarstva,
- priprava projektov na regijskem nivoju.

Po petih letih se kažejo pozitivni učinki delovanja skupine SORK. Najpomembnejši rezultat je zasnova in vzpostavitev Gorenjskega kolesarskega omrežja, ki zajema 640 kilometrov državnih in lokalnih kolesarskih povezav na Gorenjskem in v šestih sosednjih občinah (Kamnik, Komenda, Medvode, Vodice, Logatec, Cerknjo).

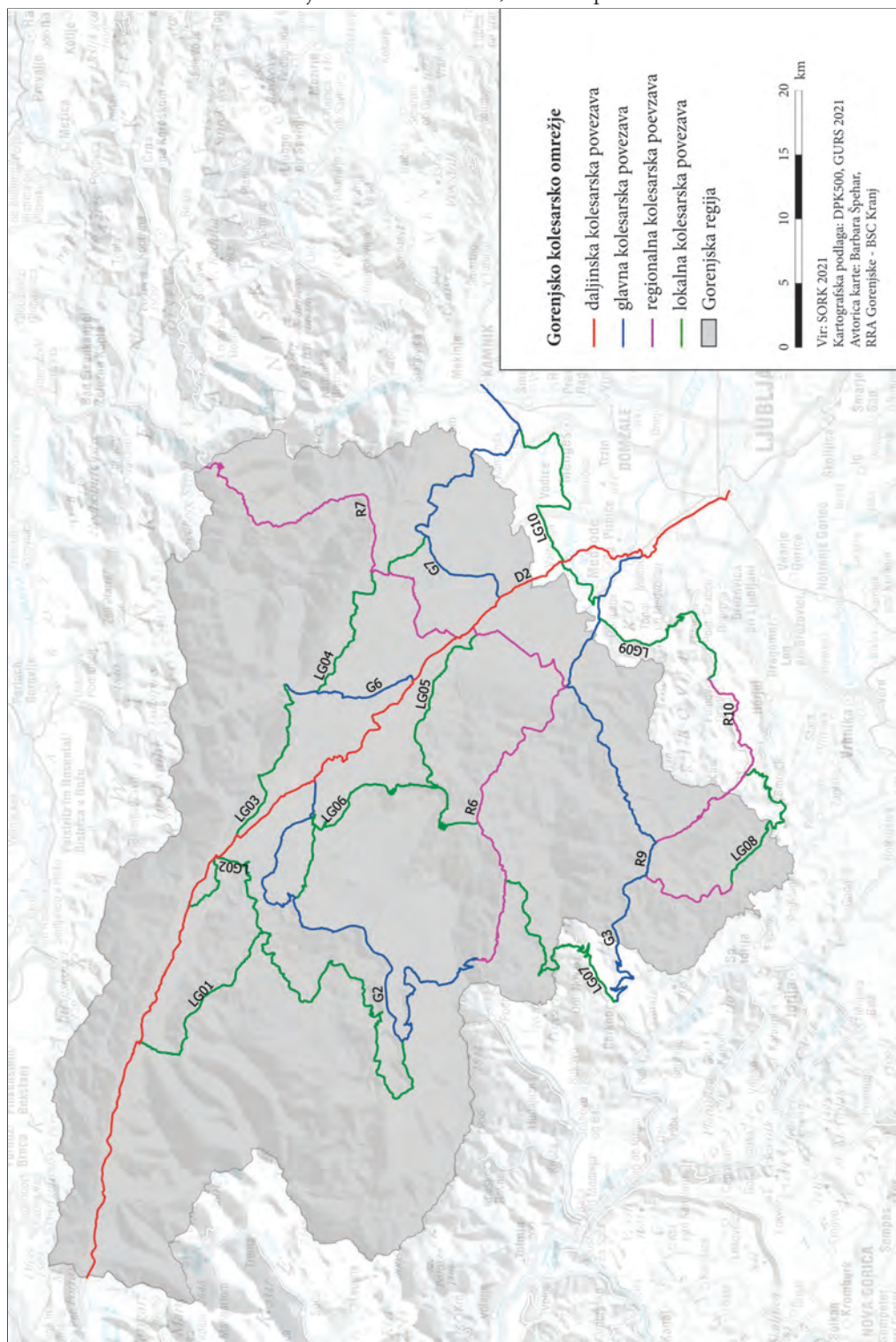
Gorenjsko kolesarsko omrežje je bilo vzpostavljeno pod vodstvom skupine SORK v sodelovanju 24 lokalnih skupnosti in Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo. Osnovo je predstavljala digitalizirana evidenca vseh obstoječih kolesarskih povezav na Gorenjskem ter državno kolesarsko omrežje, ki ga sestavljajo daljinske, glavne in regionalne državne povezave. Dodatno so bile določene lokalne kolesarske povezave, ki se navezujejo na državne povezave in skupaj sestavljajo Gorenjsko kolesarsko omrežje.

Trase kolesarskih povezav večinoma potekajo po obstoječih prometnicah, pri določitvi pa so bili upoštevani mednarodni kriteriji varnosti, atraktivnost pokrajine in dosegljivosti gostinskih in servisnih storitev. Označevanje je usklajeno s pravilnikom o cestnoprometni signalizaciji, ki je stopil v veljavo v začetku leta 2016. Gorenjska regija bo na tem področju opravila pionirsko delo, saj je prva v državi, ki se je lotila tega področja na tako sistematičen način. V naslednji fazi sledi sodelovanje s ponudniki turističnih storitev, ki jih koristijo kolesarji, ter njihova vključitev v ponudbo Gorenjskega kolesarskega omrežja.

Vzpostavljenemu omrežju sledijo tudi investicije v izgradnjo kolesarskih poti. Nekateri odseki na omrežju so zelo prometni, varnejše variante cestnih povezav pa ne obstajajo, zato si je treba prizadevati za izgradnjo kolesarskih poti. Pri tem je pomembno medobčinsko povezovanje in sodelovanje.

Slika 5: Gorenjsko kolesarsko omrežje. ► str. 84







V obdobju 2014–2020 je bilo mogoče skozi instrument DRR financirati tudi vzpostavitev kolesarskih povezav in izgradnjo kolesarske infrastrukture in sicer v okviru Prednostne naložbe 4.4. Spodbujanje multimodalne urbane mobilnosti Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Kolesarske povezave, ki jih je Gorenjska vključila v DRR so Bled-Bohinjska Bistrica, Naklo-Zadruga, Radovljica-Lesce, Kokrica-Predoslje, Škofja Loka-Virmaše, Železniki-Selca in so vse na trasi Gorenjskega kolesarskega omrežja, kar potrjuje regijski pristop in pomembno povezovalno vlogo tudi pri razvoju kolesarstva.

## 4 Sklep

Delovanje razvojnih struktur je določeno z zakonom in v regijah tudi vzpostavljeno. Regionalne razvojne agencije, kot je prikazano na primeru BSC Kranj, imajo pri tem različne vloge, od vodstvenih pa do nudenja tehnične pomoči, predvsem pa imajo močno povezovalno vlogo med različnimi akterji na lokalni, regijski, nacionalni, čezmejni in mednarodni ravni. V tem okviru se razvijajo, prijavljajo in izvajajo različni projekti in druge razvojne aktivnosti ter pripravijo ključni regijski razvojni dokumenti. Poleg razvojne in povezovalne vloge, ki sta močni, bi razvojne agencije za boljši dolgoročni regionalni razvoj morale imeti tudi večjo vlogo pri odločanju.

## 5 Viri in literatura

- Medmrežje 1: <http://www.rra-giz.si/si/> (29. 3. 2021).
- Poslovnik Sveta gorenjske regije. Interno gradivo. 2017. BSC Kranj, Kranj.
- Regionalni razvojni program Gorenjske 2002–2006. 2002. Kranj.
- Regionalni razvojni program Gorenjske 2007–2013. 2007. Kranj.
- Regionalni razvojni program Gorenjske 2014–2020. 2015. Kranj.
- Revizijsko poročilo, Regionalni razvoj, Številka: 324-23/2017/54. 2020. Računsko sodišče, Ljubljana.
- Sporazum o vzpostavitvi in sodelovanju v regijski razvojni mreži gorenjske regije (RRM Gorenjska). Interno gradivo. 2014. BSC Kranj, Kranj.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list RS, 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012 in 46/2016. Ljubljana.



## **IZZIVI ZA PAMETNE REGIJE V NASLEDNJI FINANČNI PERSPEKTIVI – Z DIGITALIZACIJO DO BOLJŠEGA REGIONALNEGA RAZVOJA**

**dr. Vito Bobek**

Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta  
vito.bobek@guest.arnes.si

**Urška Ošljak**

Razvojna agencija Savinjsko-šaleške regije, d. o. o.; urska.osljak@sasaora.si  
in Združenje za teritorialno sodelovanje TERIS, PE Celje; gs@teris-project.eu

UDK: 711.2:004.9(497.4)

### **IZVLEČEK**

#### **Izzivi za pametne regije v naslednji finančni perspektivi – z digitalizacijo do boljšega regionalnega razvoja**

Regionalne razvojne agencije in območne razvojne agencije pred novo programsko perspektivo iščejo rešitve, kako vzpostaviti učinkovito organiziranost in delovanje, da bodo v kar največji meri v podporo lokalnim skupnostim in gospodarstvu. Prispevek ponuja predlog digitalnega upravljanja regij s sistemom upravljanja digitalnih baz različnih uporabnih podatkov po regijah in posameznih območjih znotraj regije. To bi koristilo večjemu prepoznavanju razvojnih potencialov območja in predstavljalo izhodišče za razvojne ukrepe. Služilo bi kot podpora gospodarstvu glede potenciala za razvoj dejavnosti (razpoložljivost zemljišč, trg dela, upravni postopki ...). Primerljiv primer dobre prakse digitalizacije podpornega okolja v Sloveniji so Vodilne destinacije. Prav tako prispevek ponuja nekaj primerov dobre prakse iz Evrope. Upravljanje pametne regije bi lahko tudi nadomestilo podhranjenost manjših občin in ponudilo enotni sistem pametnih mest in vasi (dovolj kritične mase za izvedbo).

### **KLJUČNE BESEDE**

regionalni razvoj, digitalizacija, pametne regije, digitalni ekosistem

### **ABSTRACT**

#### **Challenges for smart regions in the next financial perspective – through digitalisation to better regional development**

With the new financial perspective, regional and sub-regional development agencies look for solutions to establish effective organization and operation to support local communities and the economy as much as possible. The paper offers a proposal for digital management of regions with a system for managing digital databases of various useful data by regions and individual areas within the region. This would benefit greater recognition of the area's development potential and provide a starting point for development measures. Above all, it would support the economy in terms of potential for business development (land availability, labour market, administrative procedures). Leading destinations are an excellent example of digitalization in support environment in Slovenia. The paper also offers some examples of best practices from Europe. Smart region governance could also compensate for the lack of resources in smaller municipalities and offer uniform smart towns and villages, with sufficient critical mass to implement the concept.

### **KEY WORDS**

regional development, digitalization, smart regions, digital ecosystem

## 1 Uvod

Okvirni pogoji za zagotavljanje dostopa do interneta visoke hitrosti prek razvoja širokopasovne infrastrukture bi morali prispevati k izboljšanju učinkovitosti vladnih operacij, oblikovanja politik in izvajanja javnih storitev.

Izboljšanje uporabe širokopasovnega dostopa in informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT) v javnem sektorju lahko pripomore k učinkovitejšim in odzivnejšim javnim storitvam ter okrepi interakcijo med državljani in podjetji.

Vendar pa lahko nekoherentna in neuskkljena uporaba tehnologij vodi do neučinkovite uporabe virov, podvajanja prizadevanj in platform, pomanjkanja medsebojne povezanosti informacijskih sistemov in podatkov ter posledično slabše uspešnosti javnega sektorja.

Digitalne tehnologije lahko izboljšajo razkritje uporabnih informacij, dostop do informacij javnega značaja in boljše sodelovanje javnosti. Strategije za povečanje zmogljivosti za bolj učinkovito uporabo podatkov in za pokrivanje uporabe IKT ne bi smele biti obravnavane ločeno. S podpiranjem bolj strateške uporabe podatkov in informacij javnega sektorja, na primer s politikami in pobudami o odprtih vladnih podatkih – OVP (OGD – *Open Government Data*), lahko digitalne tehnologije koristijo oblikovanju politik, oblikovanju storitev in inovativnim pristopom ter povečajo udeležbo, odgovornost in preglednost na vseh ravneh – lokalni, regionalni ali državni.

V prispevku želimo najprej podati teoretični okvir digitalizacije regije in nato v zadnjem poglavju praktični del vzpostavitve digitalnega ekosistema v regionalnem razvoju, izhajajoč iz Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Regionalne in območne razvojne agencije se soočajo z izzivi krepitve regionalnega razvoja kot prepoznavnega podpornega okolja za lokalne skupnosti, gospodarstvo in druge.

## 2 Od e-uprave do digitalnega upravljanja ter odprti vladni podatki

E-uprava se nanaša na uporabo IKT, zlasti interneta, za doseganje boljšega upravljanja (OECD 2014). Vlade vse pogosteje postavljajo storitve na splet. Vendar to pogosto ni bistveno spremenilo struktur in zalednih procesov, oblikovanih v času, ko je bil poudarek na doseganju boljše operativne učinkovitosti na določenih področjih politike. Prav tako ni nujno, da so storitve in operacije digitalno zasnovane za bolj sinergijsko, usklajeno in skladno uporabo tehnologij v javnem sektorju. Nove digitalne tehnologije (na primer platforme socialnih medijev, mobilni telefoni/pametni telefoni) in novi pristopi k uporabi tehnologije (na primer odprti vladni podatki in masovni podatki) ponujajo več načinov sodelovanja znotraj uprav in med njimi ter tudi boljše načine za sodelovanje z javnostjo. To lahko pomaga vladam, da postanejo ne le bolj učinkovite, temveč tudi bolj odprte, preglednejše in odgovornejše do svojih volivcev.

Nova stopnja zrelosti digitalnih tehnologij in njihova čedalje večja uporaba s strani vlad na različnih ravneh (državna, regionalna, lokalna) označuje prehod paradigme z e-uprave na digitalno upravljanje. V skladu s priporočilom Sveta OECD o strategijah digitalnega upravljanja, je digitalno upravljanje mogoče opredeliti kot *»uporabo digitalnih tehnologij kot sestavnega dela vladnih strategij modernizacije za ustvarjanje javne vrednosti. Zanaša se na digitalni vladni ekosistem, ki ga sestavljajo vladni akterji, nevladne organizacije, podjetja, združenja državljanov in posamezniki, ki podpira proizvodnjo in dostop do podatkov, storitev in vsebin z interakcijami z vlado«* (OECD 2014, 22).

Glavni rezultat tega premika je, da pri digitalnem upravljanju ne gre več samo za spletno povezovanje storitev in doseganje operativne učinkovitosti. Vlade sprejemajo povsem novo pojmovanje IKT kot temeljnega elementa preobrazbe javnega sektorja. Ta ključni mehanizem za krepitev javnega upravljanja lahko pomaga, da bodo vlade postale bolj odprte in uspešne. Medtem lahko želje uporabnikov storitev vlade vključijo v načrtovanje in izvajanje javnih storitev. Digitalno upravljanje zagotavlja pred-

vsem nove načine zagotavljanja javne vrednosti in oblikovanje digitalnih storitev ter vladnih postopkov. To zahteva vključitev IKT v program reform javnega sektorja že pri njihovi zasnovi.

V širših strateških okvirih za digitalno upravljanje je vse več vlad/lokalnih oblasti sprejelo politike in pobude za oblikovanje in izvajanje OVP. To se nanaša na objavo podatkov, ki jih zberejo in pripravijo javne organizacije med izvajanjem svojih nalog, ali objavo podatkov, naročenih z javnimi sredstvi. Cilj je, da se OVP izdajo v odprtih oblikah, ki omogočajo njihovo brezplačno uporabo, ponovno uporabo in distribucijo, le pod pogojem, da uporabniki podatke uporabijo in omogočijo skupno delo (Ubaldi 2013).

Zasebni sektor v svojih dnevni operacijah ustvarja ogromno različnih podatkov o upravljanju dobavne verige, družbenem vedenju svojih strank in državnih predpisih (Herzberg 2014). Odprti podatkovni ekosistem lahko pomaga pri premostitvi med javnim, nevladnim in zasebnim sektorjem ter jim omogoči sodelovanje in izkoriščanje podatkov za doseganje razpoložljive sinergije. Na primer, velika internetna podjetja, kot je Twitter, so del podatkov, ki jih je ustvarilo njihovo omrežje, odprla v obliki API-jev (*Application Programming Interfaces*), kar uporabnikom podatkov omogoča, da te podatke kombinirajo z odprtimi vladnimi podatki za razvoj storitev in ustvarjanje vrednosti. Podobno lahko vlade uporabljajo te podatke za izvajanje podatkovne analize, saj jim pomagajo prepoznati družbene trende ter usmerjati javne storitve in politike. Nevladne organizacije lahko podatke, ki so na voljo v odprti obliki, uporabijo za ozaveščanje o vprašanjih javnega interesa.

### 3 Vodenje in sodelovanje za pametno upravljanje lokalnega digitalnega ekosistema

Razvoj pametnih digitalnih ekosistemov zahteva usklajeno delovanje na več ravneh: med lokalnimi podjetji, pa tudi med podjetji in lokalnimi upravami/oblastmi, univerzami, državljani in podpornimi organizacijami. Razumevanje vloge sodelovanja (praktičnega in digitalnega), omrežij in tega, kako se lahko deležniki v digitalnem ekosistemu medsebojno dopolnjujejo in sodelujejo, je ključnega pomena, da se vsem deležnikom omogočijo možnosti, ki bodo koristile vsem. Brez prave vrste (navdihnjenega) vodenja, deležniki v digitalizaciji ne morejo uspešno sodelovati pri doseganju digitalne preobrazbe regije. Lokalni deležniki se morajo zavedati in sprejeti, da je soodvisnost resničnost in da je treba razširiti geografske, hierarhične in organizacijske meje.

V tem procesu obstajajo trije ključni dejavniki uspeha:

- vzpostavljanje digitalne strategije, usmerjeno v prihodnost, ter skupne vizije okoli nje;
- vzpostavljanje dolgotrajnih partnerstev in odnosov zaupanja;
- sodelovanje onkraj sektorskih meja in vrednostnih verig.

#### 3.1 Vzpostavljanje v prihodnost usmerjene digitalne strategije in ustvarjanja skupne vizije

V prihodnost usmerjene strategije zahtevajo lokalne voditelje z globalnim pogledom, domišljijo in sposobnostjo oblikovanja vizije. Pri upravljavski perspektivi gre navsezadnje za prevzemanje odgovornosti za ustvarjanje potrebnih platform in kanalov za sodelovanje deležnikov. Te platforme so forumi, ki temeljijo na odnosih in služijo potrebam akterjev za oblikovanje agende digitalne preobrazbe in temeljijo na ekonomski moči ozemlja.

Digitalna mesta in regije združujejo ljudi pri delu, pri soočanju z digitalno omogočenimi izzivi in pri skupnem raziskovanju možnosti digitalne preobrazbe. Obstoj skupne vizije glede prihodnosti (z močnim organizacijskim in osebnim pristopom) med lokalnimi deležniki je predpogoj za uspeh katere koli strategije digitalne preobrazbe. Ta pristop, usmerjen v prihodnost, lokalnim vladam/oblastem omogoča, da svoje digitalne strategije prilagodijo prihodnosti, kar je nujno zaradi zapletenosti digitalnega gospodarstva in njegovega potenciala radikalnih sprememb. Primer za takšen pristop najdemo

v Nici (Francija), kjer je agencija za gospodarski razvoj ustanovila svetovalni odbor, ki združuje predstavnike lokalnih podjetij in mu predseduje predsednik Amadeusa, svetovnega informacijskega podjetja, da bi sledili najnovejšemu tehnološkemu napredku, ki bo vplival na gospodarstvo (Team Côte d'Azur 2014).

Lokalna digitalna strategija vključuje tudi določitev pravega industrijskega poudarka, povezanega z ustreznimi območji grozdov v regiji (na primer IKT, ustvarjalnost, zdravje, dobro počutje, znanosti o življenju). Strategija pametne specializacije v regiji lahko služi kot praktična referenca za prepoznavanje pravega industrijskega poudarka.

Župani in vodje regionalnih uprav veljajo za tipične predstavnike digitalnih pobud. Kljub temu lahko digitalne regije podpirajo lokalni voditelji iz različnih sektorjev in okolij. Lokalna podjetja, ki vidijo potencial za nove tokove prihodkov in želijo izkoristiti zanimanje potrošnikov za vse digitalno, preučujejo možnosti za sodelovanje z mestnimi odločevalci pri digitalni preobrazbi lokalnih podjetij. Akademske ustanove in raziskovalna središča so tudi lahko ključni akterji digitalnega ekosistema, saj ustvarjajo digitalne talente, potrebne za digitalno preobrazbo ozemlja. Državljeni in zlasti tehnološka skupnost lahko igrajo tudi vlogo oblikovalcev sprememb, ki zagovarjajo in delujejo za digitalno preobrazbo lokalnih podjetij. Vsi ti akterji digitalnega ekosistema sodelujejo, izmenjujejo in izbirajo svoja partnerstva in skupne projekte. Z akcijo in iskanjem novih priložnosti za sodelovanje lahko vsi ti deležniki vodijo digitalno preobrazbo lokalnih podjetij.

Lokalne skupnosti in razvojne regije imajo ključno vlogo pri ustvarjanju dolgoročnih partnerstev in odnosov med vsemi deležniki. Vendar vodenja ne bi smeli obravnavati kot domeno lokalnih skupnosti ali razvojnih regij. Mesta in regije ponujajo prostor za izziv in spodbujajo javni sektor k podjetniškemu pristopu glede digitalizacije dejavnosti. Vendar digitalna mesta in regije privlačijo tudi ljudi in naložbe; torej, če se industrije uskladijo z digitalnim duhom regije, pridobijo dostop do širokega trga. To lahko služi kot spodbuda za njihovo digitalizacijo, ki spodbuja zasebni sektor, da prevzame vodilno vlogo v procesu digitalne preobrazbe. Takšen primer najdemo na primeru »Inovacijskega vrta Espoo«, ki spreminja finsko mesto Espoo v evropsko digitalno zvezdo (Lappalainen in sodelavci 2015).

### 3.2 Vzpostavljanje dolgotrajnih partnerstev in odnosov zaupanja

Sposobnost ustvarjanja skupne digitalne strategije je odvisna od obstoja odnosov zaupanja med lokalnimi/regionalnimi deležniki. Dolgotrajna partnerstva, ki temeljijo na medsebojnem zaupanju in so povezana s praktičnim delom, so zato ključnega pomena. Te skupne dejavnosti kažejo na nekakšno kolektivno in neformalno vodstveno ekipo, ki si zelo želi napredovati na digitalni ravni na določenem območju. Ta pristop dejansko ustvarja nov model vodenja, ki temelji na inovacijah in vzpostavljanju ekosistema z več vijačnicami.

Ustvarjanje ugodnega okolja za nastanek digitalnega ekosistema je ključnega pomena. Lokalne uprave lahko povezujejo lokalne vire in olajšajo sodelovanje med akademskim svetom, industrijo in oblikovalci politik, spodbujajo digitalizacijo in ustvarjajo nove poslovne priložnosti. Postopkov digitalizacije ni enostavno doseči, saj se taki procesi zelo razlikujejo od mesta do mesta. Vendar je v digitalnem procesu vsakega mesta prisoten vidik, ki se nanaša na pripravljenost javnega sektorja, da sprejme celostni pristop, ki vključuje različne akterje med preobrazbo, in zagotovi, da se digitalne priložnosti, ki jih ponuja preobrazba, ne zamudijo. Primer tovrstne inovacijske platforme predstavlja »*Future by Lund*« na Švedskem (Lund Innovation 2015).

Uspeh zahteva poglobljeno in dolgotrajno sodelovanje. Medsektorsko sodelovanje morajo podpirati vsi akterji digitalnega ekosistema. Institucije imajo mreže in znanje, ki so bistvenega pomena za inovacije in jih je treba aktivirati za ustvarjanje novih priložnosti za sodelovanje. Zaupanje, prilagodljivost, zavzetost in skrb vseh strani so bistveni. Zanj sta ključni komunikacija in bližina med lokalnimi deležniki. Digitalne tehnologije ponujajo priložnost, zato bi jih lahko uporabili za doseganje višje stopnje sodelovanja med lokalnimi deležniki digitalnega ekosistema.

Tehnološke spremembe, ki so se zgodile v zadnjih nekaj desetletjih, državljane približujejo novi defniciji sodelovanja v mestu/regiji. Te spremembe daleč presegajo tradicionalno sodelovanje državljanov in na novo opredeljujejo model delovanja mesta, ne samo v političnem, ampak tudi v gospodarskem, socialnem, kulturnem, okoljskem in geografskem smislu, kar na koncu ustvarja »*produktivnega državljanja oziroma ustvarjalca oziroma izvajalca*« (Diez 2013, 29).

### 3.3 Sodelovanje onkraj sektorskih meja in vrednostnih verig

Teritorialno vodenje je ključno za digitalno preobrazbo katerega koli evropskega mesta ali regije. Gre za pridobivanje zunanje perspektive vodenja neodvisno od tega, od kod izvira. Gre za združevanje in navdihovanje različnih akterjev za skupna dejanja, ki spreminjajo in kažejo digitalizacijo v vsakodnevni delovnih operacijah.

Lokalne digitalne pobude lahko napredujejo veliko hitreje, ko se voditelji povežejo in prevzamejo skupno odgovornost za območje (kot je na primer območje mesta ali regije). Če vsi ključni voditelji določenega območja sodelujejo, se izzivajo in spodbujajo, lahko zlahka dosežejo zeleno digitalno strategijo. Ključni odnos v tem procesu je delo v tako imenovanih vmesnih prostorih, vmesnikih med sektorji, industrijami in težavami na dejanskem območju. Vodenje v teh vmesnih prostorih zahteva posebno miselnost, ki vsebuje naslednje tri ključne elemente:

- skupno razumevanje,
- sposobnost soustvarjanja v enotnosti in
- velikodušnost (zlasti pri izmenjavi idej).

Zanimivo je, da temelji na tem, da je »kapital odnosov« ključ za poslovne inovacije in hitrost obnove. Nove, sveže in ambiciozne pobude lokalnih voditeljev, ki sodelujejo med sektorji, da bi skupaj ustvarili potrebne pobude, se pojavljajo po Evropi z izjemno hitrostjo. V mestu Lund na Švedskem so si zelo prizadevali, da bi zagotovili resnično sodelovanje med deležniki z različnih področij. Med temi deležniki, ki sodelujejo, so zlasti pisarna mestne uprave, lastniki nepremičnin, univerza, neprofitne organizacije, nova organizacija grozdenja ...

Treba je najti pametne načine za sodelovanje z uveljavljenimi podjetji. S proaktivnim pristopom lahko sodelovanje uporabimo kot katalizator za digitalno preobrazbo. Na primer z vključitvijo inovativnih podjetij kot svetovalcev pri skupnih projektih z uveljavljenimi podjetji. Vse bolj se pojavljajo primeri partnerstva med zasebnimi podjetji in občinami o razvoju načinov za pospeševanje digitalne transformacije na ravni mesta. Veliki industrijski konglomerati, kot so Siemens, IBM, Cisco in Samsung, veliko vlagajo v digitalne mestne rešitve. Eno pomembnih vprašanj zato je, kako mestna/regionalna uprava nabavlja, uporablja in dovoljuje podjetjem za digitalne storitve, da preizkusijo svojo tehnologijo v javnih storitvah, da bi pospešili inovacije in digitalno preobrazbo.

## 4 Praktični del – vzpostavitev digitalnega ekosistema v regionalnem razvoju

V obdobju pred večletnim finančnim okvirjem 2021–2027 so regionalne in območne agencije snovale programe, ki sledijo ciljem politik Evropske unije. Slednji v ospredje postavljajo digitalizacijo in z njo povezane koncepte pametnih mest in skupnosti.

Glede na to, da se večina manjših občin sooča z omejenimi viri (finančnimi, kadrovske), bi bilo smiselno le-tim ponuditi podporo pri razvoju na njihovem območju, predvsem pri zahtevnih konceptih kot so pametne skupnosti. Ekosistem pametnih mest in skupnosti bi lahko povezali v ekosistem pametnih regij, ki bi povezal območje manjših in večjih mest kot celoto, kar nujno potrebujemo za učinkovitejše delovanje razvoja določenih območji.

V obdobju načrtovanja večletnega finančnega okvira so se regije in območja znotraj regije soočale z izzivom iskanja podatkov, ki bi odražali dejanske potrebe določenega območja. Preko vključenih



ključnih deležnikov v snovanje programa so se evidentirale potrebe, ki so prepoznane tudi širše v okolju, vendar pogosto brez obrazložitve s podatkovno analizo, ki bi tudi strokovno podprla to zaznavanje potreb v okolju. Pri ozaveščanju splošne javnosti pa je le-ta argumentacija nujna, saj lažje obrazložimo smer razvoja območja, ki je razumljiva vsem. Podatkovne analize pa niso aktualne samo pri načrtovanju večletnega finančnega okvirja, uporabne so tudi za ostale sektorje in za opozarjanje na neuravnoteženost regionalnega razvoja.

S pomočjo digitaliziranja podatkov na regionalni in lokalni ravni bi tako veliko hitreje in v vsakem trenutku prišli do razvojnega ukrepanja, ki bi odražalo dejanske potrebe območja in predvsem izzive, s katerimi se mora določeno območje soočiti (odselsjevanje mladih, padec kmetijske dejavnosti, povečanje števila priseljencev, upadanje/naraščanje določene gospodarske dejavnosti...). Digitalizirani javno dostopni podatki so lahko odlični pripomoček tudi v šolstvu za raziskovalne naloge in kot pripomoček gospodarstvu, lokalnim skupnostim, socialnim organizacijam pri odločanju o vlaganjih v infrastrukturo in/ali vzpostavitev programov.

Koristi digitaliziranih podatkov v praksi so se pokazale pri projektih vodilnih destinacij v turizmu, kjer je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo spodbudilo identificirane vodilne destinacije, naj koncentrirajo podatke na spletni strani in promovirajo svoje destinacije prek digitalnih kanalov in vzpostavijo aplikacije, ki bodo v podporo turistični ponudbi na območju. Ti podatki na enem mestu (zanimivosti, turistična ponudba, posebnosti in značilnosti območja, dogodki, uporabne aplikacije za raziskovanje destinacije, rezervacija namestitve v destinaciji) ne služijo samo turistom in obiskovalcem destinacij, ampak tudi turističnim ponudnikom, turistično-informacijskim centrom, lokalnim skupnostim, Slovenski turistični organizaciji in ostalim deležnikom, ki prispevajo k razvoju turizma.

Nadalje predstavljamo praktični primer in korake vzpostavitve digitalnega ekosistema v regionalnem razvoju po vzoru Strategije razvoja ekosistema pametnega mesta in skupnosti, kot ga v svojem Akcijskem načrtu opredeljuje Strateško-inovacijsko partnerstvo Pametna mesta in skupnosti (SRIP PMiS), prilagojen na regijsko raven skladno z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Za uresničevanje vzpostavitve digitalnega ekosistema pametnih regij je potrebno vzpostaviti predpogoje, da bi digitalni ekosistem zares deloval. Za učinkovitost delovanja lokalnega ekosistema je poleg vizionarskega regionalnega voditelja z globalni pogledom nujno predvsem medsebojno sodelovanje regionalnih razvojnih institucij z drugimi podpornimi organizacijami, lokalnimi skupnostmi, podjetji, državljanji in izobraževalnim sektorjem.

Prvi korak k vzpostavitvi digitalnega ekosistema je razvoj in vzpostavitev povezovalne platforme, ki predstavlja jedro digitalnega ekosistema pametne regije. Vsebuje informacije, podatke, storitve za regionalni razvoj, storitve podpornega okolja regionalnega razvoja za uporabnike izven regionalnega razvoja ter spodbuja nove pristope v dobrobit vseh deležnikov pametne regije. Pomemben dejavnik pri razvoju so odprti javni podatki po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, ki ne posegajo v zasebnost posameznikov.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011; v nadaljevanju Zakon) določa opravljanje razvojnih nalog in dejavnosti v razvojni regiji ter ukrepe regionalne politike, katerih podatke in storitve bi lahko ponudili preko enotnega digitalnega ekosistema regionalnega razvoja. Le-ta bi bil enoten za vse regije, uporabniki pa bi imeli v vsakem trenutku dostop do informacij. Prednosti takšnega sistema bi bili predvsem zmanjšanje administrativnih nalog, večja preglednost, enostavna usklajevanja, enakovrednost regij, zmanjšanje stroškov, predvsem pa velika dodana vrednost pri načrtovanju učinkovite regionalne politike. Najpomembnejše pa je, da mora takšen ekosistem služiti tako neposrednim uporabnikom, kot so regionalne razvojne agencije z območnimi razvojnimi agencijami, regijske razvojne mreže in država, kot tudi posrednim uporabnikom, kot so lokalne skupnosti, gospodarstvo, nevladne organizacije, šolski sektor in lokalno prebivalstvo.

Prva takšnih nalog v javnem interesu je priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa (v nadaljevanju RRP) in regijskih projektov v regiji ter priprava dogovorov za razvoj regije kot inštrument za izvedbo regionalnega razvojnega programa. Za izpolnjevanje te naloge bi



se ustvarila baza definiranih podatkov, ki bi tudi na ravni občine (ali območja z več občinami) omogočila podatkovno analizo za prepoznavanje potreb in potencialov ter nadaljnjo samodejno spremljanje zadanih kazalnikov v RRP po enotnem sistemu za vse regije. Kazalniki bi služili za spremljanje in nadaljnje načrtovanje na državni ravni v okviru Evropske kohezijske politike, skupne kmetijske politike, skupne ribiške politike, politike razvoja podeželja, politike pravičnega prehoda ...

Zaradi racionalizacije postopkov načrtovanja, poročanja in spremljanja regionalnih programov bi bila zelo smiselna enotna platforma digitalnega ekosistema regionalnega razvoja, ki bi delovala kot podaljšana roka organa upravljanja ali ministrstva, pristojnega za regionalni razvoj. Prav tako je takšna skupna organiziranost razvojnih regij primerna za enoten digitalni sistem pri izvajanju regijskih finančnih shem in izvajanju regijske sheme kadrovskih štipendij ter drugih podobnih regijskih dejavnosti, shem in projektov po odločitvi pristojnega ministrstva po zakonu. Priložnost, ki nas čaka v naslednjem večletnem finančnem okviru je vzpostavitev razmer za prostorsko planiranje na regionalni ravni, ki bi lahko spodbudil prvi korak k oblikovanju enotnega digitalnega ekosistema. Sinergijski učinki takšnega enotnega pristopa vseh tako imenovanih regionalnih aktivnosti bi bili ogromni.

Ključna primerjalna prednost Slovenije proti mnogim drugim državam pri vzpostavljanju ekosistemov pametnih regij je v majhnosti in homogenosti, kjer je zelo smiselno vzpostaviti enotne in centralne sisteme, ki so bistveno lažje obvladljivi v smislu informatizacije kot pa distribuirani ali federirani sistemi (SRIP PMiS 2020).

Vse zbrane podatke preko ekosistema bi tako spremenili v uporabne informacije, ki bi koristile pri izpolnjevanju obveznosti vsem uporabnikom platforme. Digitalni ekosistem bi predstavljal podporno okolje razvojnih regij in nudil storitve, kot so osnovno informiranje o priložnostih sofinanciranja razvojnih projektov (razpisih), ponudil informacije o možnostih vključitve gospodarstva in prebivalcev v regijske sheme, ponudil prek prostorskega planiranja uporabne informacije za gospodarstvo, kot so informacije o lokacijah komunalno opremljenih ali potencialno komunalno opremljenih zemljišč, degradiranih območji, javnih degradiranih stavb in drugo.

Digitalni ekosistem posamezne razvojne regije, ki bo del celote vseh slovenskih razvojnih regij, bo predstavljal tudi učinkovit kanal obveščanja in informiranja v lokalnem okolju, s čimer bi se zagotovila tudi enaka obravnava lokalnih skupnosti in informiranost ostalih sektorjev na manj razvitih območjih.

Drugi korak predstavlja usklajevanje digitalizacije s strategijo posamezne razvojne regije. Vsako območje ima določene specifične in ravno zaradi tega je toliko bolj pomembna obravnava posamezne razvojne regije kot celote in znotraj nje posebnosti območja. Tako bi morale razvojne regije imeti avtonomijo pri določanju smeri razvoja svoje regije in na ta način izpostaviti svoje prednosti v primerjavi z drugimi regijami.

Vsaka regija bi tako sama pripravila digitalno strategijo z akcijskim načrtom, ki bi imela visoko stopnjo sprejetosti v lokalnem okolju. Kot pri vsaki strategiji, ki jo želimo uresničiti v lokalnem okolju, bi tudi digitalna strategija morala nastajati z lokalnimi deležniki, kar je predpogoj za digitalno preobrazbo. V praksi to pomeni nadgradnjo regionalnih razvojnih programov (in tudi območnih razvojnih programov) z vključitvijo drugih strategij v regiji, predvsem mislimo tukaj na strategijo lokalnega razvoja, trajnostnih urbanih strategij mest in podobno, v kolikor le-te niso že del regionalnih razvojnih programov. Ker je digitalni ekosistem živ organizem in se smer razvoja spreminja glede na nove okoliščine in potrebe lokalnega okolja, je ključnega pomena neprestano sodelovanje in usklajevanje akterjev razvoja.

Iz tega razloga je potreben tretji korak, to je identifikacija področij pametne regije, za katerega je ključna razdelitev jasno opredeljenih vlog in pristojnosti deležnikov digitalnega ekosistema. Prva skupina so neposredni deležniki digitalnega ekosistema, kot so razvojne agencije, območne razvojne agencije, regijske razvojne mreže, država in nenazadnje tudi organi, kot so razvojni svet in svet regije, ki so nosilci (ponudniki) digitalnega ekosistema. Druga skupina so posredni deležniki digitalnega ekosistema, ali kot bi se v poslovni terminologiji izrazili koristniki storitev podpornega okolja regionalnega razvoja, to so lokalne skupnosti, gospodarstvo, lokalno prebivalstvo, nevladne organizacije, šolski sektor

in drugi. Bistvo digitalnega ekosistema pametne regije je torej povezovanje deležnikov različnih sektorjev in na podlagi tega definiranje potrebnih podatkov in ponudbe storitev za dvig dodane vrednosti pri vseh deležnikih.

Četrty korak je postopna rast digitalnega ekosistema, ki je deloma predvidena tudi z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. V digitalni ekosistem bi tako vključili strukture, ki bistveno pripomorejo k regionalnemu razvoju, to so lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (CLLD) in SPOT svetovanja. Nadalje bi se razvojne regije aktivneje povezale z lokalnimi skupnostmi, državo in ostalimi podpornimi okolji, kot so inkubatorji, tehnološki parki, gospodarske, obrtno-podjetniške zbornice (SPOT svetovanja), zavodom za zaposlovanje in drugimi z namenom zagotovitve učinkovitega podpornega okolja za gospodarstvo. Na ta način bi se na dobro osnovani platformi digitalnega ekosistema nadgradil enotni sistem podpornega okolja za gospodarstvo posamezne regije. Takšno združevanje različnih akterjev pa je ključno za digitalno preobrazbo evropskih regij. Digitalne pobude s tem napredujejo veliko hitreje, če se voditelji povežejo in prevzamejo skupno odgovornost za razvoj območja. Slednje je prikaz neformalne regionalne vodstvene ekipe, ki bi lahko nastajale ravno ob rednem srečevanju odborov razvojnih svetov regij, ki bi prevzemali te pobude, predvsem pa odgovornost za razvoj regije.

Zadnji korak je izvajanje podpornih aktivnosti, ki jih digitalni ekosistem potrebuje, da nadgradi podatke in storitve na sami platformi, predvsem pa pretvori podatke v koristne informacije in storitve platforme kot pripomoček pri izvajanju vsakodnevnih aktivnosti uporabnikov različnih sektorjev. Platforma digitalnega ekosistema mora delo bistveno olajšati, ne pa ga ovirati.

Podporne aktivnosti zajemajo tudi aktivnosti razreševanja organizacijskih, pravnih in poslovnih vprašanj v zvezi z delovanjem digitalnega ekosistema, svetovanje v zvezi z uporabo podatkov, svetovanje pri vključitvi gospodarstva ali prebivalstva v regijske sheme in drugo. Redna podporna aktivnost so izobraževanja za uporabnike platforme. Ena bistvenih podpornih aktivnosti je promocija ekosistema za uporabnike, saj brez širšega kroga uporabnikov digitalni ekosistem ne doseže svojega namena.

Ključnega pomena je upravljanje, to je spremljanje in usmerjanje delovanja ekosistema. Za takšne vrste aktivnosti je potrebno vzpostaviti partnerstva med regijami in IKT podjetji, ki bodo sledila regijam in ponujala inovativne digitalne rešitve v okviru digitalnega ekosistema. Kot smo že omenili, je ključna pomena, da razvojne regije z digitalno strategijo določijo upravljanje digitalnega ekosistema skladno s konceptom pametnih regij in z njim omogočijo povezovanje in sodelovanje med večjimi in manjšimi občinami in povežejo koncept pametnih mest, pametne skupnosti in pametne vasi v koncept pametnih regij.

## 5 Sklep

Digitalna preobrazba prinaša korenite spremembe, ki vodijo k večji učinkovitosti upravljanja regij za zadovoljevanje družbenih, gospodarskih in okoljskih potreb v korist prebivalcev. To je zahtevna naloga, saj so obstoječi sistemi v regiji po večini organizirani po ločenih področjih in so le redko upravljani kot celovita entiteta. Odločevalci pogosto nimajo vpogleda v dogajanje v regiji, ne razpolagajo s kakovostnimi podatkovnimi analizami, na podlagi katerih bi lahko sprejemali odločitve pri na primer vzpostavitvi novih mehanizmov skladnejšega regionalnega razvoja.

Rešitev je vpeljava koncepta pametnih regij z vzpostavitvijo digitalnega ekosistema kot orodja, ki bo sledil izzivom regionalnega razvoja in bo usmerjen k uporabnikom.

Zaradi majhnosti in homogenosti slovenskega prostora je smiselno vzpostaviti enotni in centralni sistem, ki bo deloval kot podaljšana roka ministra, pristojnega za regionalni razvoj, ali organa upravljanja. Prednosti teh sistemov so številne, od zagotavljanja standardov in zakonskih okvirjev, zagotavljanja varnosti, vzpostavljanja pravil pri uporabi masovnih podatkov, zagotavljanja enake dostopnosti za vse, racionalizacije stroškov zaradi souporabe digitalne infrastrukture do velikih sinergijskih učinkov.

Pri tem pa bo ključnega pomena strateško vodenje digitalnega preoblikovanja, ki mora temeljiti na dolgoročnih razvojnih strategijah in razvojnih partnerstvih, ki omogočajo neovirano sodelovanje lokalnih skupnosti, kritične infrastrukture, gospodarstva, nevladnih organizacij in nenazadnje sektor šolstva, ki nam bo omogočil »pametne« programe izobraževanja digitalne preobrazbe, ki nam bo proizvajal tudi digitalne talente za digitalno prihodnost. Predvsem pa morajo razvojna partnerstva temeljiti na medsebojnem zaupanju, povezovanju in odprtosti.

## 6 Viri in literatura

- Díez, T. 2013: The New Production Ecosystem. Personal, distributed, open fabrication. Medmrežje: [http://blogs.cccb.org/lab/en/article\\_elnou-ecosistema-productiu-fabricaciopersonal-distribuida-i-oberta/](http://blogs.cccb.org/lab/en/article_elnou-ecosistema-productiu-fabricaciopersonal-distribuida-i-oberta/) (29. 11. 2020).
- Herzberg, B. 2014: The Next Frontier of Open Data: An Open Private Sector. Voices: Perspectives on Development, World Bank blogs. Medmrežje: <http://blogs.worldbank.org/voices/next-frontier-open-data-open-privatesector> (12. 1. 2021).
- Lappalainen, P., Markkula, M., Kune, H. 2015: Orchestrating Regional Innovation Ecosystems, Medmrežje: [https://urbanmillblog.files.wordpress.com/2015/04/eka\\_final\\_cover\\_hires.pdf](https://urbanmillblog.files.wordpress.com/2015/04/eka_final_cover_hires.pdf) (7. 1. 2021).
- Lund Innovation, 2015: Future by Lund. Medmrežje: <http://futurebylund.se/en/> (10. 1. 2021).
- OECD 2014: Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing, Paris. Medmrežje: [www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf](http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf) (4. 1. 2021).
- SRIP PMiS, 2020: Akcijski načrt vertikalne Ekosistem pametnega mesta. Inštitut Jožef Štefan. Medmrežje: <http://pmiss.ijs.si/sl/ekosistem-pametnega-mesta/> (25. 2. 2021).
- Team Côte d'Azur, 2014: L'attraction d'investissements sur la côte d'azur en 2013. Medmrežje: [https://issuu.com/ccinicecotedazur/docs/rapport\\_annuel\\_team\\_cote\\_d\\_azur\\_201](https://issuu.com/ccinicecotedazur/docs/rapport_annuel_team_cote_d_azur_201) (12. 1. 2021).
- Ubaldi, B. 2013: Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. OECD Working Papers on Public Governance 22. Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list Republike Slovenije 20/2011, 57/2012 in 46/2016. Ljubljana.



## DRUGAČEN POGLED NA REGIONALNI RAZVOJ NA PRIMERU POVPRAŠEVANJA PO SPECIALNOSTIH ZDRAVSTVENE OSKRBE V LUČI DEMOGRAFSKIH SPREMEMB

mag. Jure Miljevič, mag. Cveto Gregorc, Bruno Bensa

OMEGA consult, d. o. o.

jure.miljevic@omegaconsult.si, cveto.gregorc@omegaconsult.si, bruno.bensa@omegaconsult.si

UDK: 711.2:614.2:314-053.9(497.4)

### IZVLEČEK

**Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene oskrbe v luči demografskih sprememb**

Staranje prebivalstva je pojav, ki ga je zaznati v večini evropskih držav. Spremembe je tako pričakovati na številnih področjih življenja, in sicer od zdravstva, socialnega skrbstva in šolstva, do tistih, ki bodo vplivale na gospodarsko strukturo, stanovanjsko gradnjo in drugo infrastrukturo. Spremembe ne bodo enakomerne v celotnem slovenskem prostoru, temveč heterogene tako po obsegu, strukturi kot tudi intenziteti. V tem članku predstavljamo model napovedovanja dogajanja v prostoru, ki te dinamične spremembe upošteva.

### KLJUČNE BESEDE

staranje prebivalstva, regionalna demografska struktura, incidenca bolezni, vitalnost prebivalstva, performančnost prebivalstva

### ABSTRACT

**Alternative outlook on the regional development based on the prognosis of the demand for specialist healthcare in the light of demographic change**

Population aging is a phenomenon that can be seen in most European countries. Changes are thus expected in many areas of life, from health and social care, education to those that affect the economic structure, housing construction and other infrastructure. These changes will not be uniform across the entire Slovenian territory, but heterogeneous in terms of scope, structure and intensity. In this article an event-forecasting spatial model that accounts for dynamic demographic changes is presented.

### KEY WORDS

population aging, regional demographic structure, disease incidence, population vitality, population performance

## 1 Uvod

Pričujoči tekst predstavlja povzetek večletnih raziskav avtorja in sodelavcev v OMEGA consult ter dela na eni od ključnih spremenljivk v modelih napovedovanja potreb po prometni in socialni infrastrukturi, zdravstvu in drugih. Gre za spremembe števila prebivalcev in njihove starostne strukture.

Raziskave drugih avtorjev problem staranja prebivalstva osvetljujejo na posameznih območjih, od praznjenja hribovitih, obmejnih in manj razvitih območij Slovenije, do problema koncentracije prebivalstva ob avtocestah in v osrednji Sloveniji. V raziskavi, ki je podlaga tega prispevka, pa želimo z modelskim pristopom ugotoviti izrazitost vpliva demografskih sprememb v prostoru na dolgi rok. Model, ki zajema obdobje do leta 2067, temelji na Eurostatovi (2018) napovedi demografskih gibanj v baznem scenariju. Slednji za evropske države upošteva vse migracijske tokove med državami, migracijski tokovi znotraj Slovenije pa so povzeti po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS). V splošnem gre za verjetnostni, torej indikativni model, ki temelji na razpoložljivih statističnih podatkih oziroma njihovih izpeljankah.

V modelu obravnavamo posamezna obdobja življenjskega cikla celotnega prebivalstva, od mladosti, preko aktivne dobe do obdobja starosti. Cikel je razdeljen na dve temeljni kategoriji – vitalnost za celoten življenjski cikel in performančnost za aktivni del življenja. Družba kot celota posega v navedene dele in vpliva na vitalnost populacije, hkrati pa zagotavlja zmožnost aktivnih prebivalcev za delo. Po drugi strani se družba odziva na potrebe prebivalcev in jim zagotavlja potrebno infrastrukturo.

Eden od učinkov izgradnje avtocestnega križa je tudi povečanje dostopnosti nasploh. Tako se na primer ob urgentnem primeru reševanja bolnika skrajša čas prevoza znotraj tako imenovane zlate ure v korist povečanja razpoložljivega časa za obravnavo pacienta v urgentnem centru. Temu načelu je sledil nacionalni program izgradnje urgentnih centrov znotraj 7. okvirnega sporazuma v obdobju med leti 2007 in 2013 (Miljevič in sodelavci 2006b).

Podobno velja tudi za razvoj zdravstvene in socialne infrastrukture – zdravstvenih domov, vrtcev in šol, pa tudi zmogljivosti za oskrbo starejših občanov. Ti objekti so razporejeni v prostoru in demografske spremembe vplivajo tako na bodoče potrebe po gradnji novih objektov kot na izkoriščenost obstoječih. S kazalniki pa lahko opisujemo intenziteto sprememb. Kot izhodišče smo izbrali leto 2017 in merili relativno spremembo kateregakoli kazalnika v ciljnem letu čez 50 let.

Kazalnik stanovanjskega standarda je na primer mogoče izraziti s povečano potrebo po domovih za dolgotrajno oskrbo in povečanjem razpoložljivih stanovanjskih površin. Podobno je tudi v šolstvu oziroma varstvu predšolskih otrok.

Prebivalstvo v aktivni dobi smo modelsko obravnavali kot pridobitveni del (gospodarske dejavnosti skupaj s proizvodnjo) in storitveni del (storitve za prebivalstvo), ki pokriva potrebe celotne družbe. Razmerje med obema kategorijama se bo s staranjem prebivalstva spreminjalo.

Preslikava slovenskih razmer na evropske napovedi gibanja prebivalstva kažejo podobno sliko tudi v Evropski uniji.

## 2 Demografija

Koncept modela predpostavlja kot neodvisno spremenljivko demografski razvoj (Eurostat 2015). Demografija je bila opazovana skozi vitalnost in performančnost prebivalstva. Vitalnost prebivalstva razumemo kot izboljšano kakovost življenja tudi v kasnejših letih zaradi drugačnega življenjskega sloga in kot podaljšanje aktivne dobe zaradi napredka medicine (kar se odrazi v delovni sposobnosti – performančnost) in višji kakovosti življenja. Performančnost prebivalstva na drugi strani razumemo kot delovno sposobnost prebivalstva v aktivni dobi, zmanjšano za odsotnost zaradi bolezni ali poškodb. To pa je funkcija delovnih pogojev in učinkovitosti zdravstvenega sistema.

Obe kategoriji sta funkciji obsega starostnih skupin prebivalstva in zdravstvenega stanja le-teh ter se odražata tudi v različnih potrebah, ki tvorijo okolje oziroma pogoje za življenje in delovanje prebivalstva.

V tem vzročno posledičnem sosledju so v nadaljevanju prikazani vplivi na zdravstvo, stanovanjski fond, povpraševanje po vrtcih in potrebah po lokacijah in zmogljivosti šol.

Če smo prej naštetu predpostavili kot družbeno potrošnjo, pa performančnost prebivalstva predstavlja aktivne prebivalce pri ustvarjanju nove vrednosti in njihovo povprečno starost kot indikator spremembe le-te.

Bazni scenarij demografskega razvoja kaže sprva na rahlo rast prebivalstva do leta 2025, nato pa na počasno upadanje do leta 2067. Ob tem pa se spreminja struktura prebivalstva, predvsem v razmerju med starejšimi in aktivnimi prebivalci, ter v večji razliki starejših prebivalcev po spolu.

Pogled na prostorsko porazdelitev kaže na ohranjanje oziroma celo povečevanje števila prebivalcev vzdolž avtocestnega križa ob hkratnem staranju, preostala območja pa se starajo in hkrati praznijo.

Vse spremenljivke gledamo na prostorski ravni NUTS 2 in NUTS 3. Strukturo slednjega tvori pripadajočih 212 občin. Tem regijam je prilagojena tudi mreža zdravstvenih domov. Teh je 60, temeljijo pa na mreži upravnih enot in pokrivajo ustrezen del pripadajočih občin, ki tvorijo regijo.

### 3 Vitalnost in performančnost prebivalstva v Sloveniji

Vitalnost prebivalstva predstavlja delež časa, ki ga preživimo v letu dni, ko nismo bolni ali poškodovani. Primerljivo temu predstavlja performančnost prebivalstva enako razmerje, le da je v tem primeru osnova aktivni del prebivalstva (od 20 do 65 let: delovni potencial za gospodarstvo in za storitve).

Analiza vitalnosti in performančnosti prebivalstva je bila izdelana za Slovenijo za leti 2017 in 2067.

V letu 2067 lahko, ob predpostavljene današnji performančnosti zdravstva, zaradi staranja prebivalstva pričakujemo poslabšanje vitalnosti prebivalstva v Sloveniji za 14 %.

Vitalnost in performančnost prebivalstva sta prikazani z vsemi dnevi v letu po starosti prebivalcev. Zgornji del grafa prikazuje ženski del prebivalstva, spodnji del pa moškega. Nižji krivulji (modra in rdeča) predstavljata čas začasne nezmožnosti za delo (poškodbe in bolezni), zgornji krivulji pa celoten čas leta. Površina med črtama je »zdravi« del leta, ki je razpoložljiv za delo. Med obema navpičnicama je področje prebivalstva v aktivni dobi. V tem področju performančnosti nastajajo viri, ki morajo pokrivati socialne potrebe družbe – oskrbo bolnih in ostarelih, osebno potrošnjo ter investicijsko potrošnjo za prihodnost.

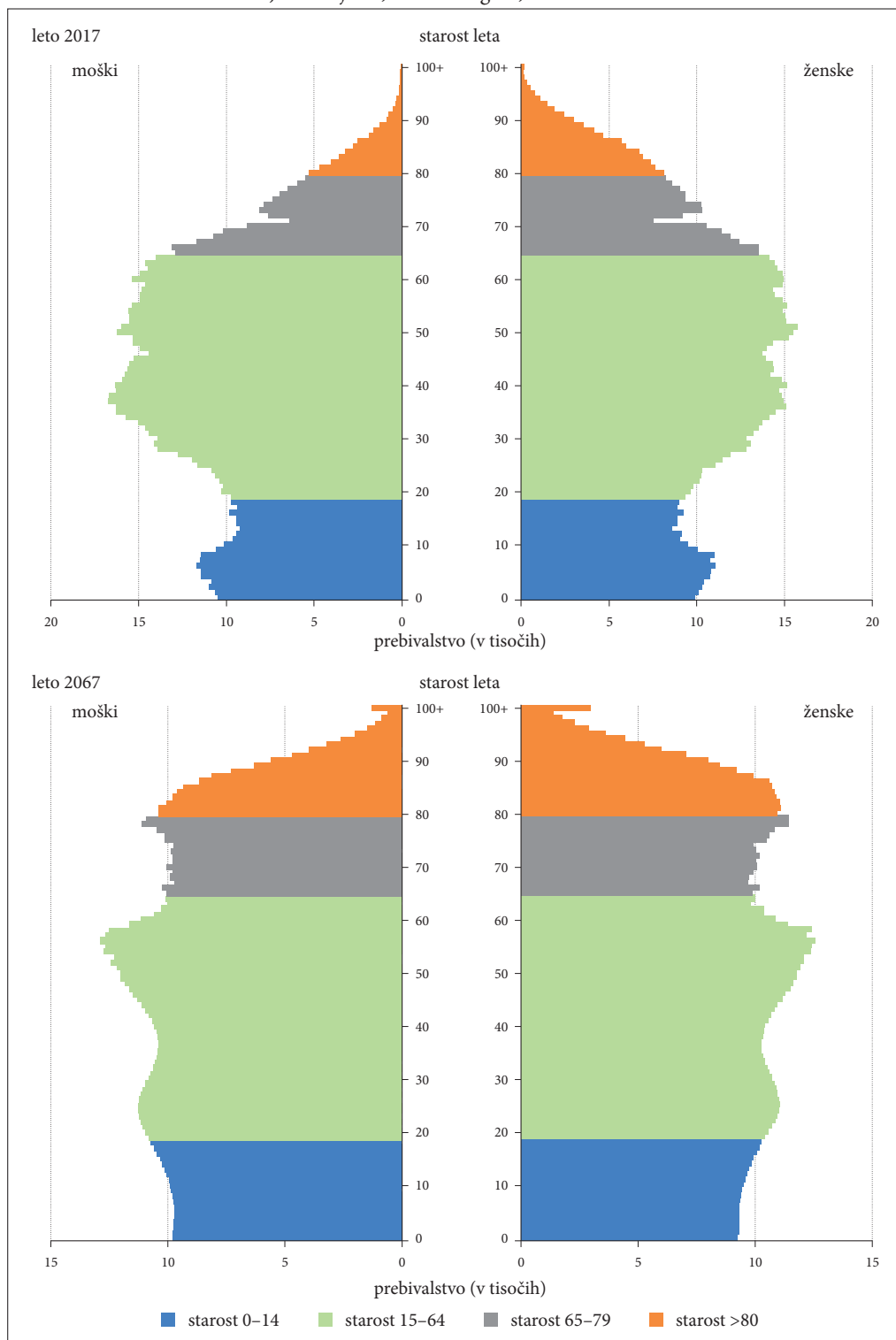
V letu 2067 se sicer delež bolnih in poškodovanih prebivalcev po 65 letu poveča, vendar pa je priliv prebivalcev v to starostno skupino bistveno večji. Zato lahko zgornjo starostno mejo za delo dvignemo (povečanje števila prebivalstva v aktivni dobi) in s tem povečamo performančnost prebivalstva.

*Sliki 1a in 1b: Starostni piramidi po spolu za leti 2017 in 2067 (SURs 2021; Eurostat 2018; lastni izračun na podlagi baznega scenarija in medobčinske selitve v preteklem obdobju). ► str. 100*

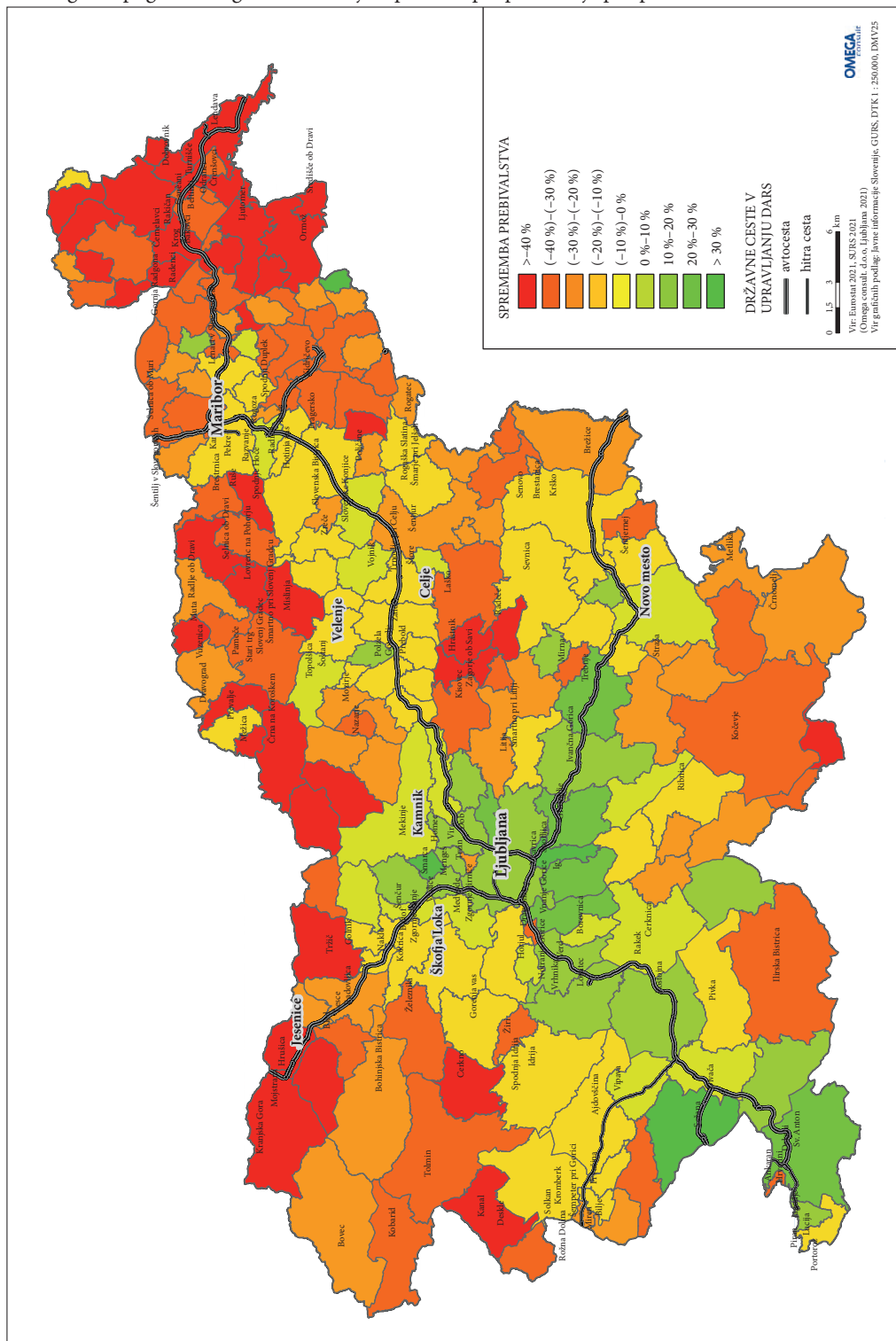
*Slika 2: Porast in upad števila prebivalcev po občinah v obdobju 2017–2067 (Eurostat 2018; SURs 2021; lastni izračun). ► str. 101*

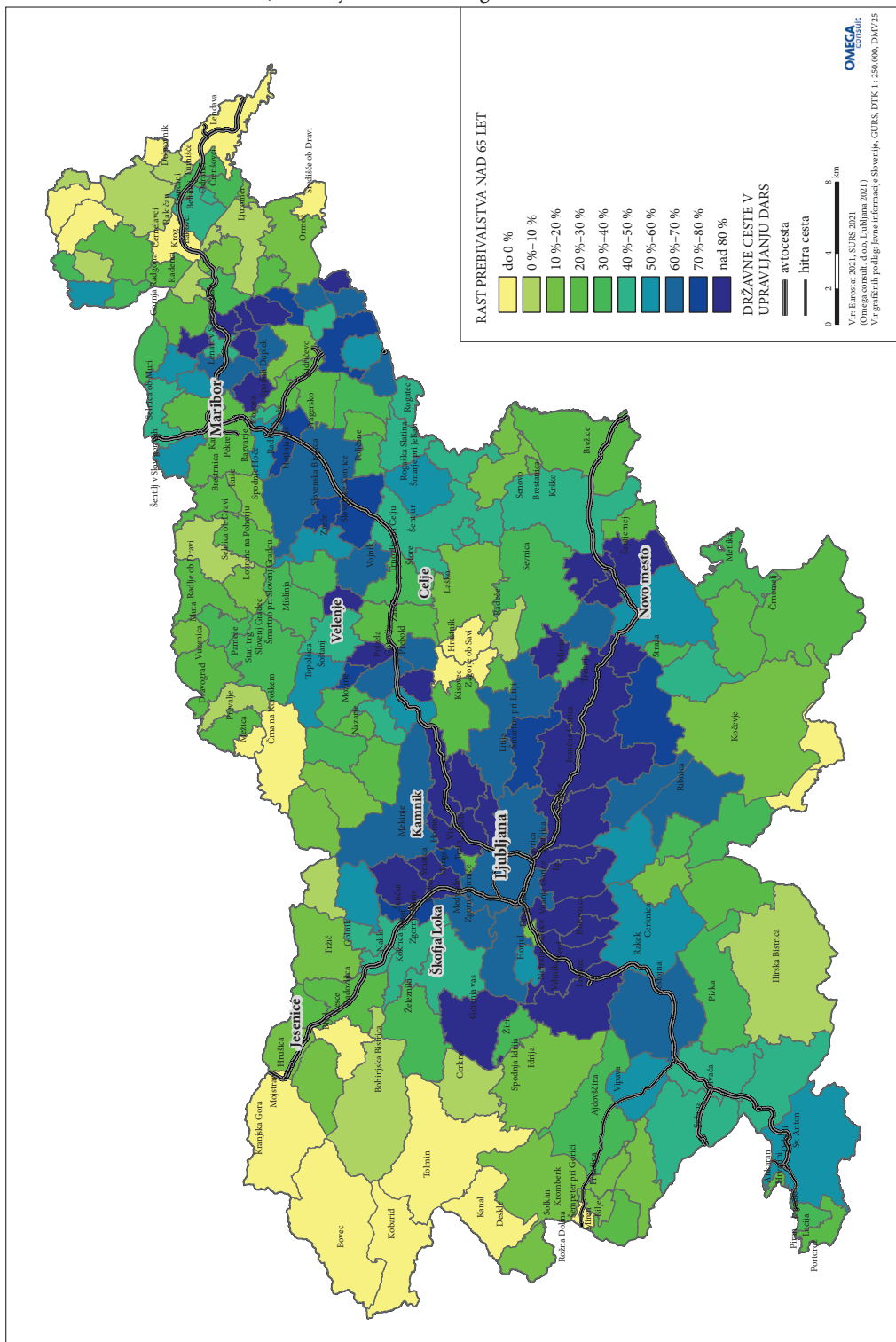
*Slika 3: Rast števila prebivalcev nad 65 let po občinah v obdobju 2017–2067 (Eurostat 2018; SURs 2021; lastni izračun). ► str. 102*

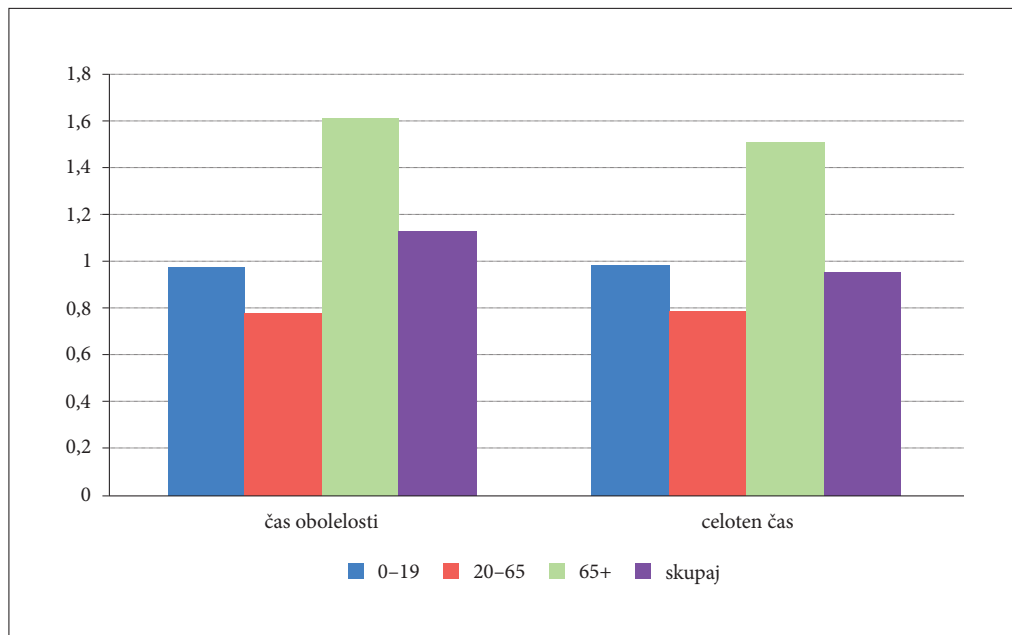




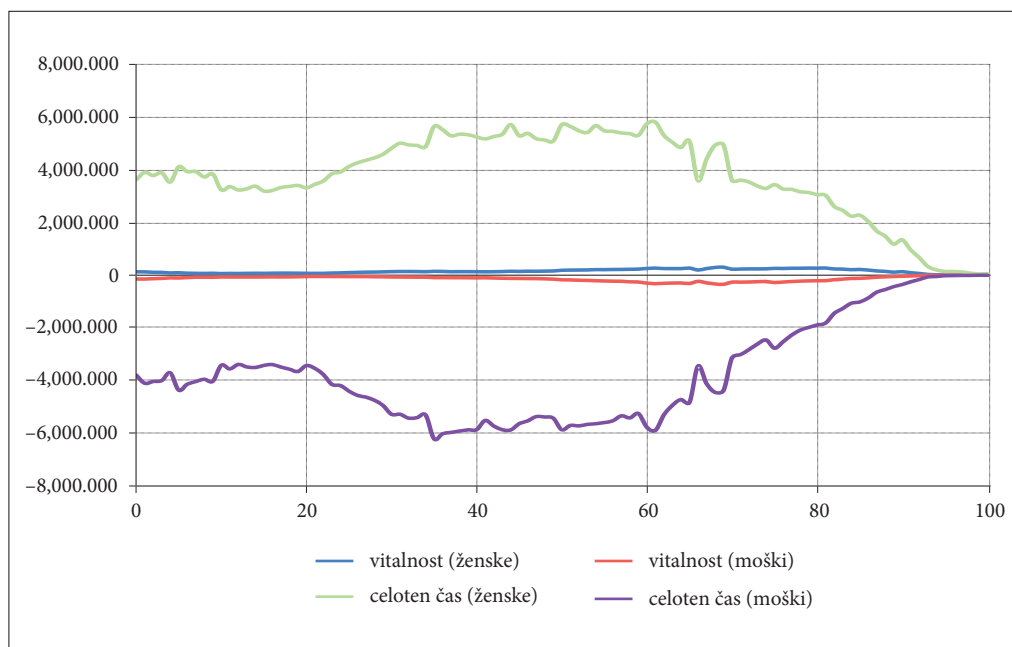
Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene ...



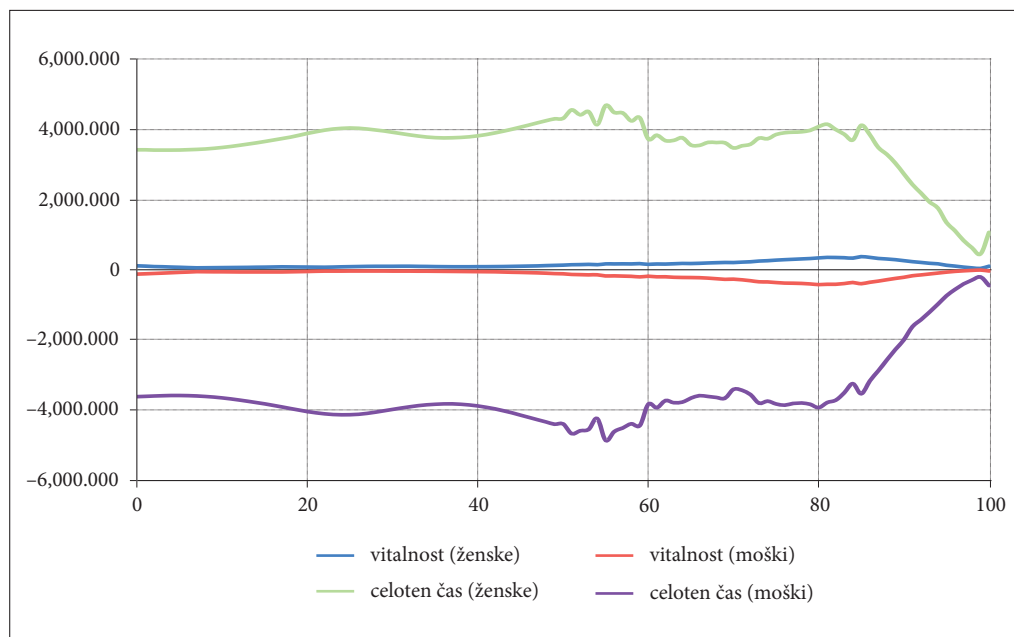




Slika 4: Indeks sprememb v letu 2067 glede na leto 2017 za »bolni« in razpoložljivi čas v letu po starostnih skupinah (Eurostat 2018; SURS 2021; lastna obdelava).



Slika 5: Vitalnost in performančnost v letu 2017 (SURS 2021; lastni izračun).



Slika 6: Vitalnost in performančnost v letu 2067 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).

## 4 Regionalni pogled

Spremembe prebivalstva v času se ne bodo enakomerno odražale v prostoru, saj posamezne prostorske enote niso homogene, niti po starostni strukturi niti deležu in strukturi prebivalstva v aktivni dobi.

Prikazana raznolikost med regijami hkrati kaže na vitalnost prebivalstva. Leta 2067 lahko pričakujemo zmanjšanje števila prebivalcev v vseh regijah, razen v osrednjeslovenski in obalno-kraški. Glede na spremenjeno starostno strukturo pa se bo povprečna vitalnost prebivalstva zmanjšala za 20 %. Ker se bo hkrati zmanjšalo tudi število prebivalcev za 5 %, se bo skupna vitalnost prebivalstva Slovenije poslabšala za 14 %.

V raziskavi je performančnost prebivalstva čas enega leta (prebivalstva od 20 do 65 let: delovni potencial za gospodarstvo in za storitve) zmanjšan za čas, ko so ti prebivalci zaradi bolezni ali poškodb začasno nezmožni za delo. Prvo skupino predstavljajo gospodarske dejavnosti skupaj s proizvodnjo, obrtjo in trgovino, drugo skupino storitve za proizvodnjo in tretjo skupino storitve za prebivalstvo.

V storitvah za prebivalstvo je leta 2017 delalo približno 24 % vseh zaposlenih.

V letu 2067 se bo zaradi spremenjene starostne strukture najbolj zmanjšala skupina prebivalcev v aktivni dobi. V naslednjih 50 letih se bo število zaposlenih zmanjšalo z 845.000 leta 2017 na 685.000 zaposlenih leta 2067. Ker se bo v tem času skupno število prebivalcev zmanjšalo zgolj za 5 %, smo predpostavili, da se število zaposlenih v storitvah za prebivalce absolutno ne zmanjša. Še več, zaradi povečanja števila prebivalcev v starosti nad 65 let, bo na področju zdravstvenih storitev in dolgotrajne oskrbe približno 10.400 zaposlenih premalo. Te zaposlene lahko pridobimo samo med zaposlenimi v proizvodnih sektorjih gospodarstva, s tem pa se zmanjša tudi performančnost zaposlenih v gospodarstvu.

Pri predpostavki ohranjanja današnjega družbenega proizvoda in pokrivanja potreb prebivalstva po storitvah, preostane edina možnost, da se zmanjšanje zaposlenih v gospodarstvu nadomesti z večjo produktivnostjo, višjo dodano vrednostjo, boljšo organiziranostjo dela, robotizacijo in digitalizacijo. Indeks družbenega proizvoda za takšno strukturo bi moral v letu 2067 doseči približno 1,36.

Regijsko so razlike velike, potrebe po spremembi razmerja med gospodarskim delom in storitvami za prebivalce pa se kažejo v vseh regijah. Zaradi preseljevanja sta najmanj prizadeti osrednjeslovenska in obalno-kraška regija, najbolj pa podravska, koroška in zasavska regija.

*Preglednica 1: Porazdelitev prebivalstva po regijah in čas začasne nezmožnosti za delo za leti 2017 in 2067 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).*

ID	statistična regija	prebivalci 2017	prebivalci 2067	dnevi začasne nezmožnosti za delo 2017	dnevi začasne nezmožnosti za delo 2067	razmerje prebivalcev 2067/2017	razmerje dni bolezni in poškodb 2067/2017
1	pomurska	115.443	79.340	1.567.931	1.373.444	0,69	0,88
2	podravska	322.014	280.137	4.295.468	4.575.202	0,87	1,07
3	koroška	70.757	51.828	944.251	856.773	0,73	0,91
4	savinjska	254.732	236.434	3.328.505	3.723.537	0,93	1,12
5	zasavska	57.282	41.476	770.462	691.499	0,72	0,90
6	posavska	75.540	65.639	1.007.467	1.054.764	0,87	1,05
7	jugovzhodna Slovenija	142.708	135.348	1.850.803	2.136.502	0,95	1,15
8	osrednjeslovenska	539.669	615.136	6.905.174	9.524.553	1,14	1,38
9	gorenjska	203.803	178.172	2.687.753	2.855.085	0,87	1,06
10	primorsko- notranjska	52.584	51.775	705.103	802.766	0,98	1,14
11	goriška	117.744	103.529	1.618.453	1.600.259	0,88	0,99
12	obalno-kraška	113.518	129.035	1.533.912	1.926.649	1,14	1,26
		2.065.794	1.967.850	27.215.281	31.121.035		
		razmerje prebivalcev 2067/2017	0,95	razmerje dni bolezni in poškodb 2067/2017	1,14		

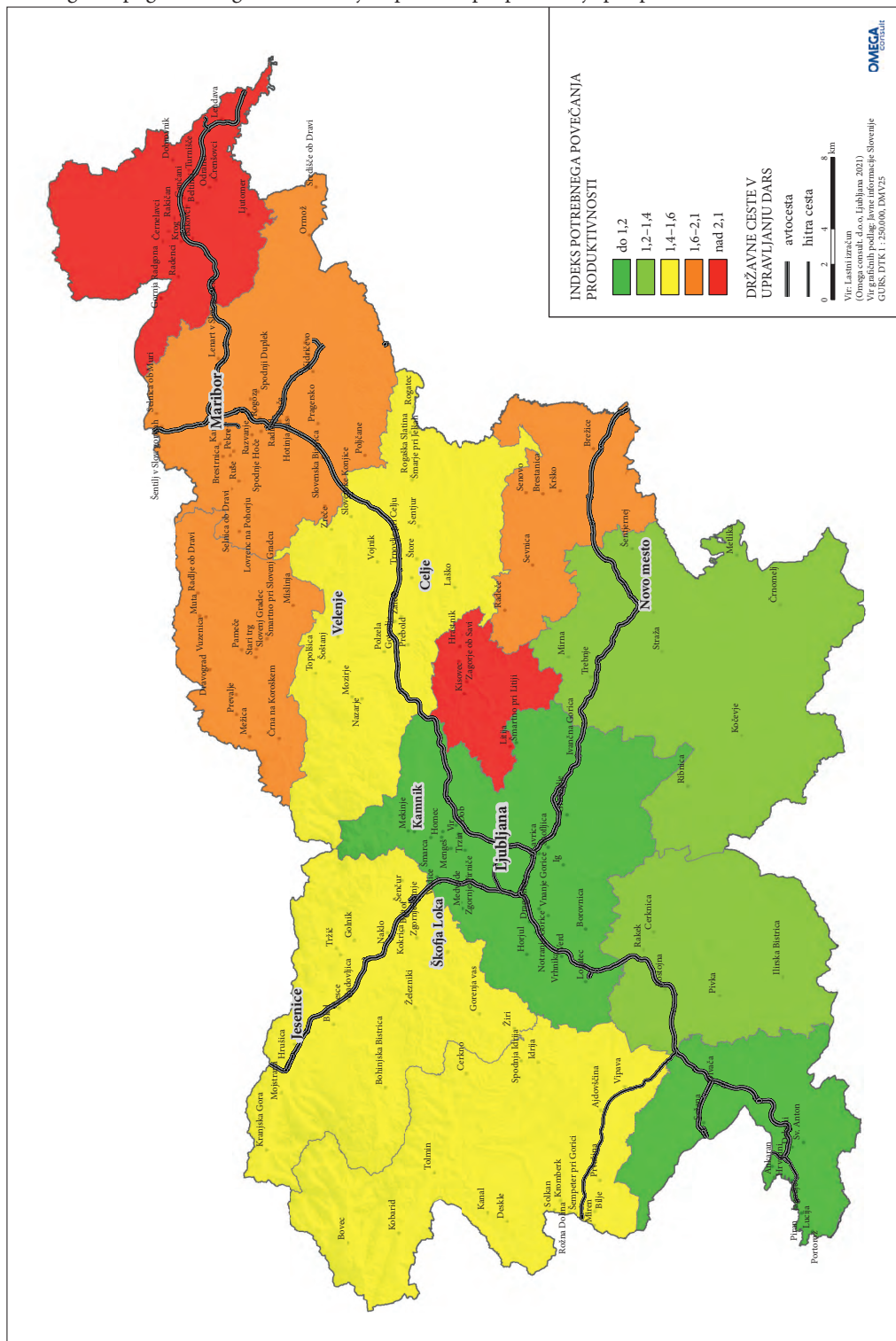
*Preglednica 2: Porazdelitev zaposlenih po regijah v gospodarstvu in storitvah za ljudi za leti 2017 in 2067 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).*

ID	statistična regija	zaposleno prebivalstvo						potrebna rast produktivnosti
		v tretji skupini leto 2017	vsi zaposleni leto 2017	v tretji skupini leto 2067	vsi zaposleni leto 2067	v prvi in drugi skupini leto 2017	v prvi in drugi skupini leto 2067	
1	pomurska	9.078	36.199	8.719	19.216	27.121	10.497	2,58
2	podravska	27.863	118.163	28.488	81.492	90.300	53.005	1,70
3	koroška	5.391	24.149	5.190	14.152	18.759	8.962	2,09
4	savinjska	20.288	101.364	21.019	78.082	81.076	57.062	1,42
5	zasavska	3.699	14.058	3.582	8.076	10.359	4.494	2,31
6	posavska	6.187	24.175	6.269	17.322	17.988	11.053	1,63
7	jugovzhodna Slovenija	11.734	54.572	12.243	43.023	42.838	30.780	1,39
8	osrednjeslovenska	76.802	290.899	84.760	276.527	214.097	191.767	1,12
9	gorenjska	14.957	72.939	15.187	53.952	57.981	38.765	1,50
10	primorsko-notranjska	4.084	16.561	4.194	13.960	12.477	9.767	1,28
11	goriška	13.267	45.768	13.223	35.160	32.501	21.937	1,48
12	obalno-kraška	11.819	46.162	12.706	44.500	34.343	31.794	1,08
SLOVENIJA		205.170	845.010	215.580	685.462	639.841	469.881	1,36

*Slika 7: Potreba po povečani produktivnosti po regijah za doseganje sedanjega standarda (lastni izračun). ►*



Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene ...



## 5 Vitalnost in performančnost prebivalstva v Evropi

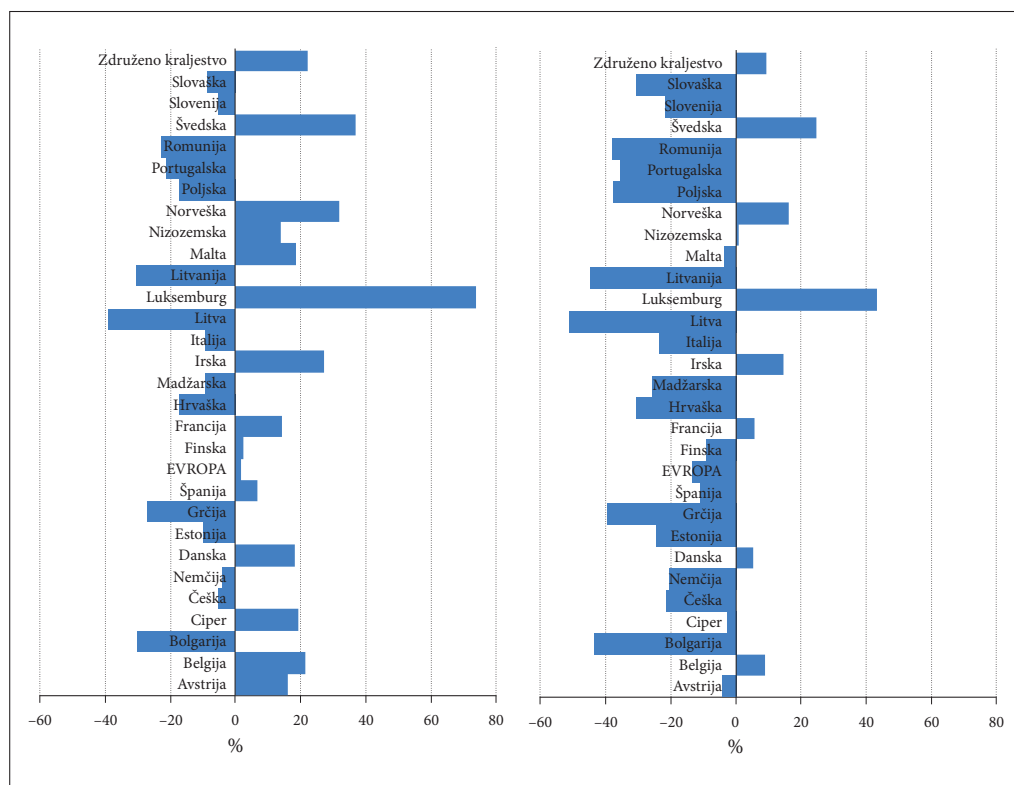
V evropskih državah so migracijski tokovi med državami glavni razlog, da se bo prebivalstvo vrste evropskih držav v prihodnje povečevalo. Gonilna sila teh migracij je pričakovano boljše življenje v Evropi. To pa se po drugi strani kaže v večjem izseljevanju prebivalcev v deželah vzhodno oziroma južno od Evrope (Eurostat 2018).

Pogled na performančnost evropskih držav problem potrebnega gospodarskega razvoja zaostri, ker le nekaj držav izkazuje povečanje produktivnosti na račun večjega števila aktivnega prebivalstva. Vse ostale države bodo morale povečanje potreb prebivalstva doseči z dodatnimi notranjimi ukrepi.

## 6 Zdravstvo

Na vitalnost prebivalstva pomembno vpliva zdravstvo. Eden od možnih vplivov zdravstva so dejavnosti, ki povečujejo rodnost. Ta ima namreč neposreden povratni vpliv na zmanjševanje in staranje prebivalstva. Drugi vpliv pa so potrebe po storitvah primarnega zdravstva, ki se odražajo v zdravstvenih domovih.

Število prebivalcev v populaciji določata dva procesa – rojevanje otrok in umiranje. Hkrati s tema procesoma teče še proces staranja prebivalstva.



Slika 8: Sprememba števila prebivalcev in performančnost evropskih držav leta 2067 (Eurostat 2018; lastni izračun).

Število novorojenih otrok med letoma 2017 in 2067 ostaja približno na ravni izhodišnega leta in niha okrog povprečne vrednosti med  $-8\%$  in  $+7\%$ . Število rojstev otrok pa ne more nadomestiti povečane smrtnosti prebivalstva, zato je število prebivalcev v letu 2067 manjše.

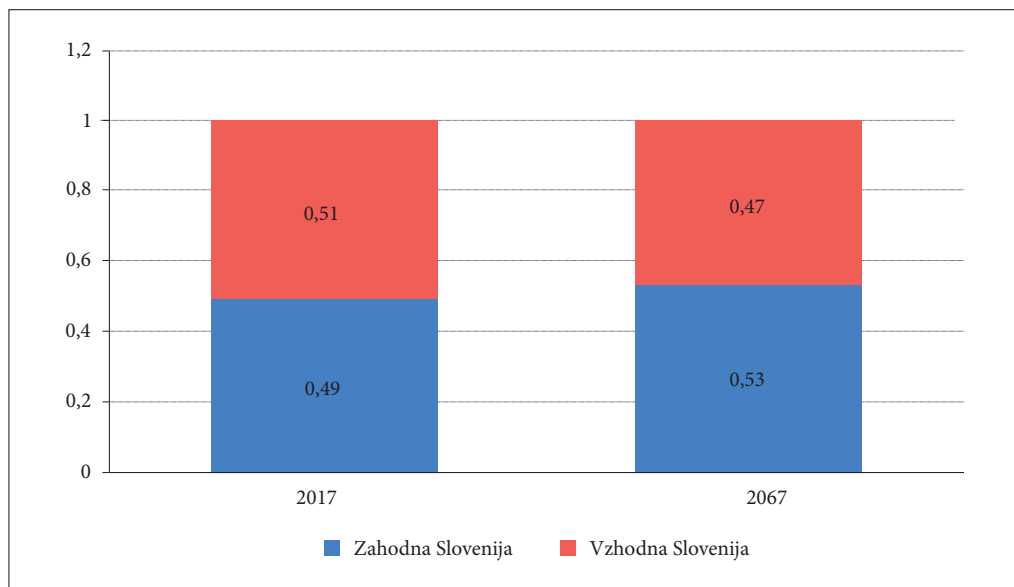
Če smo v prejšnjem poglavju govorili o spremembi povpraševanja po zdravstvenih storitvah kot posledici demografskih sprememb, pa le te vplivajo tudi na spremembe znotraj dejavnosti.

To se najbolje odrazi na primeru urgentne medicine, kjer se zaradi demografskih sprememb spremeni razmerje med tehnološko različnima internistično nujno prvo pomočjo in travmatologijo. Ob opredeljevanju zmogljivosti se je pričakovalo, da bodo potrebe za travmatološke paciente večje od potreb internistične nujne prve pomoči. Vendar pa se je zaradi staranja prebivalstva izkazalo ravno nasprotno (Miljevič in sodelavci 2003; Miljevič in sodelavci 2004a; Miljevič in sodelavci 2004b; Miljevič in sodelavci 2006).

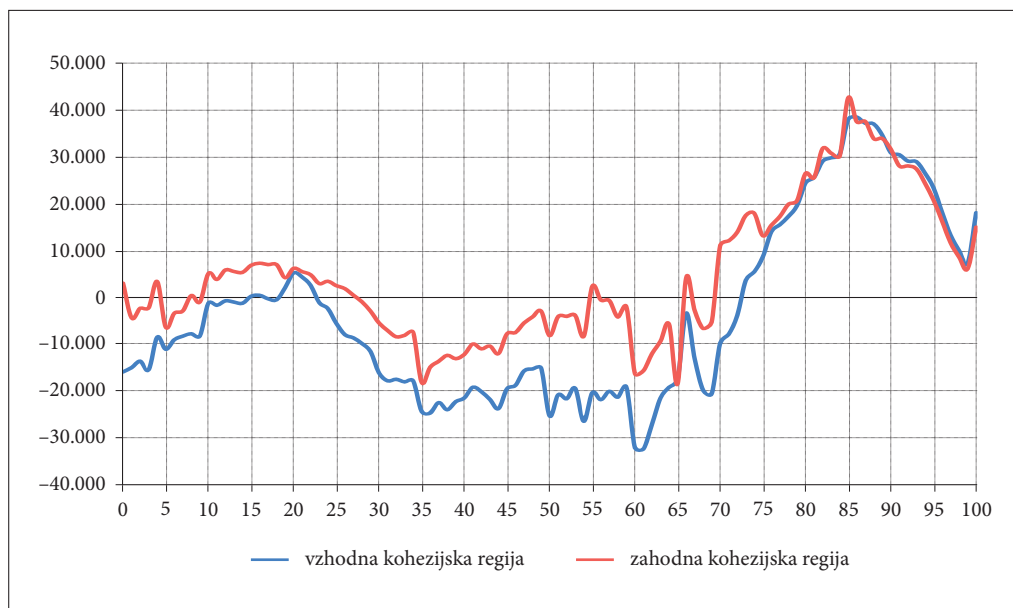
Drug primer je povpraševanje po storitvah primerne zdravstva, ki se bo najbolj povečalo na območjih s priseljevanjem prebivalstva (na primer Ljubljana), zmanjšalo pa na območjih z obsežnim odseljevanjem (na primer SV Slovenija) (lastni izračun).

Na podlagi števila obiskov, po privzeti incidenci skupin diagnoz, ki izhaja iz strukturnih demografskih sprememb, bo potrebno spremeniti tudi ponudbo po specialnostih glede na pričakovano demografsko sliko. Tako na primer lahko pričakujemo zmanjševanje potreb po pediatrih v območjih, kjer se bo prebivalstvo izrazito postaralo in zmanjšalo po številu. Hkrati pa lahko tam pričakujemo večjo potrebo po zdravstvenem osebju, ki se ukvarja z boleznimi starejših prebivalcev.

Podobno sliko, kot jo vidimo na regionalni ravni, pokaže tudi podrobnejša primerjava potreb po primarnih zdravstvenih storitvah na območju Zdravstvenega doma Domžale (ZD Domžale) in Zdravstvenega doma Ravne na Koroškem (ZD Ravne na Koroškem). Ti dve ustanovi se bosta zaradi preseljevanja prebivalstva in spremenjene starostne strukture soočali s povsem različnimi strukturnimi spremembami. Tako v letu 2067 pričakujemo povečanje povpraševanja po storitvah primarnega zdravstva v ZD Domžale za  $29\%$ , medtem ko se bo na območju ZD Ravne na Koroškem povpraševanje zmanjšalo za  $19\%$ . Na obeh obravnavanih območjih ponudbo predstavljajo tako javni zavodi kot zasebniki. Na območju ZD Domžale je razmerje med javnimi in zasebnimi ( $66:34$ ) in na



Slika 9: Rojstva otrok za leti 2017 in 2067 za Zahodno Slovenijo in Vzhodno Slovenijo (SUR5 2021).



Slika 10: Primerjava spremembe števila obiskov po starosti pacientov na primarni ravni za Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo – leti 2017 in 2067 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).

območju ZD Ravne na Koroškem (73 : 27). V primeru, da bi zasebna ponudba na omenjenih območjih ostala enaka kot leta 2017, bi bilo treba ponudbo javnega zdravstvenega zavoda Domžale povečati za 58 %, medtem ko bo ponudba javnega zdravstvenega zavoda Ravne na Koroškem za 23 % presegla povpraševanje.

Občine na obrobju glavnih populacijskih centrov ne zagotavljajo ponudbe zdravstvenih storitev za vse svoje prebivalce, ker si delež prebivalcev teh občin išče izbranega zdravnika v glavnih centrih, kjer so tudi zaposleni. To še najbolj vidimo na primeru ZD Ljubljana, kjer ponudba leta 2017 presegata pripadajoče povpraševanje. To je posledica stare komunalne ureditve, ko je bilo 60 »starih« občin ustanoviteljic zdravstvenih domov, ki pa so bili dimenzionirani na takratno prostorsko ureditev.

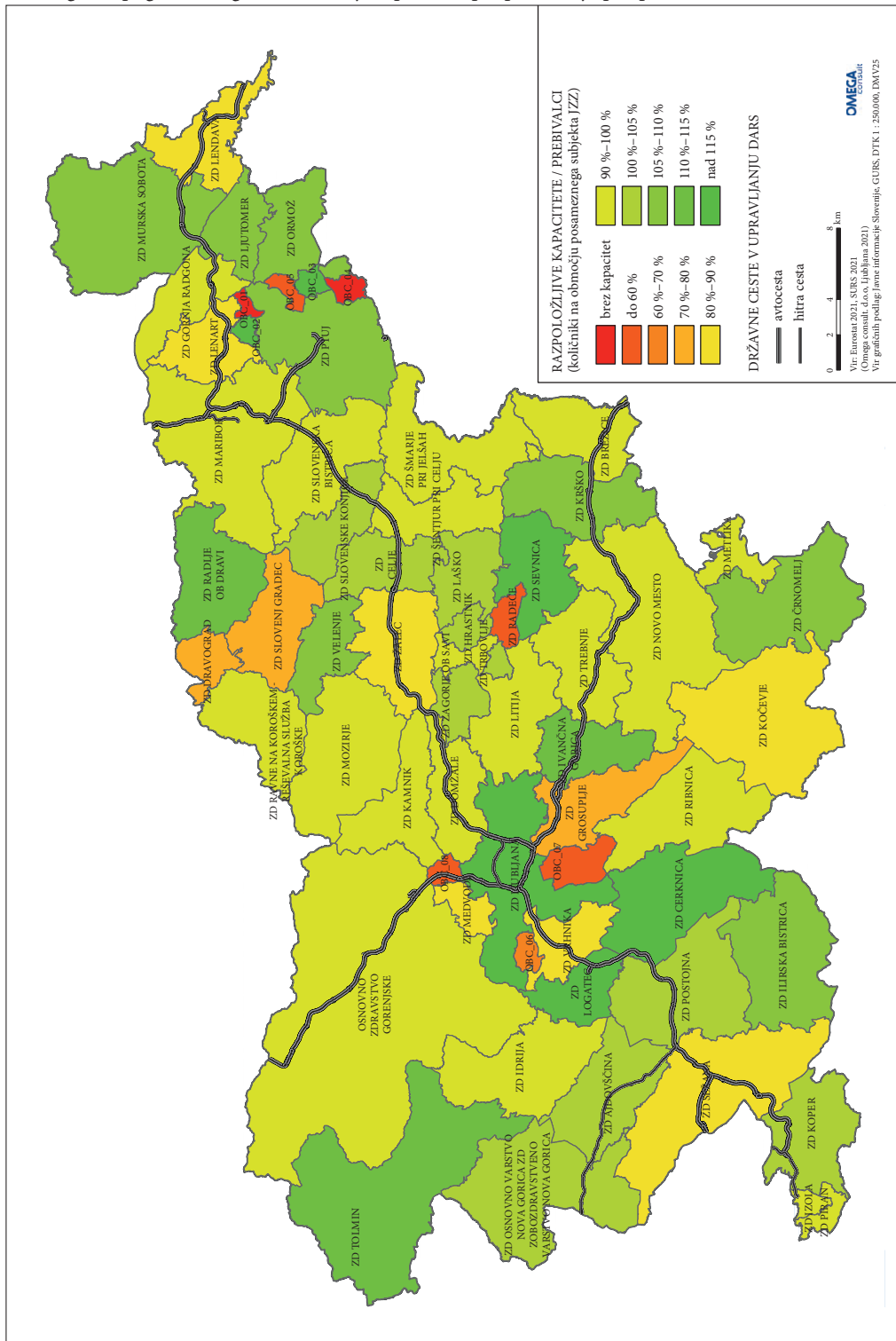
Regijsko gledano, preskrbljenost prebivalstva (usklajenost zmogljivosti in povpraševanja po storitvah primarnega zdravstva) s storitvami primarnega zdravstva v letu 2067 presega ponudbo v goriški, zasavski, koroški in pomurski regiji.

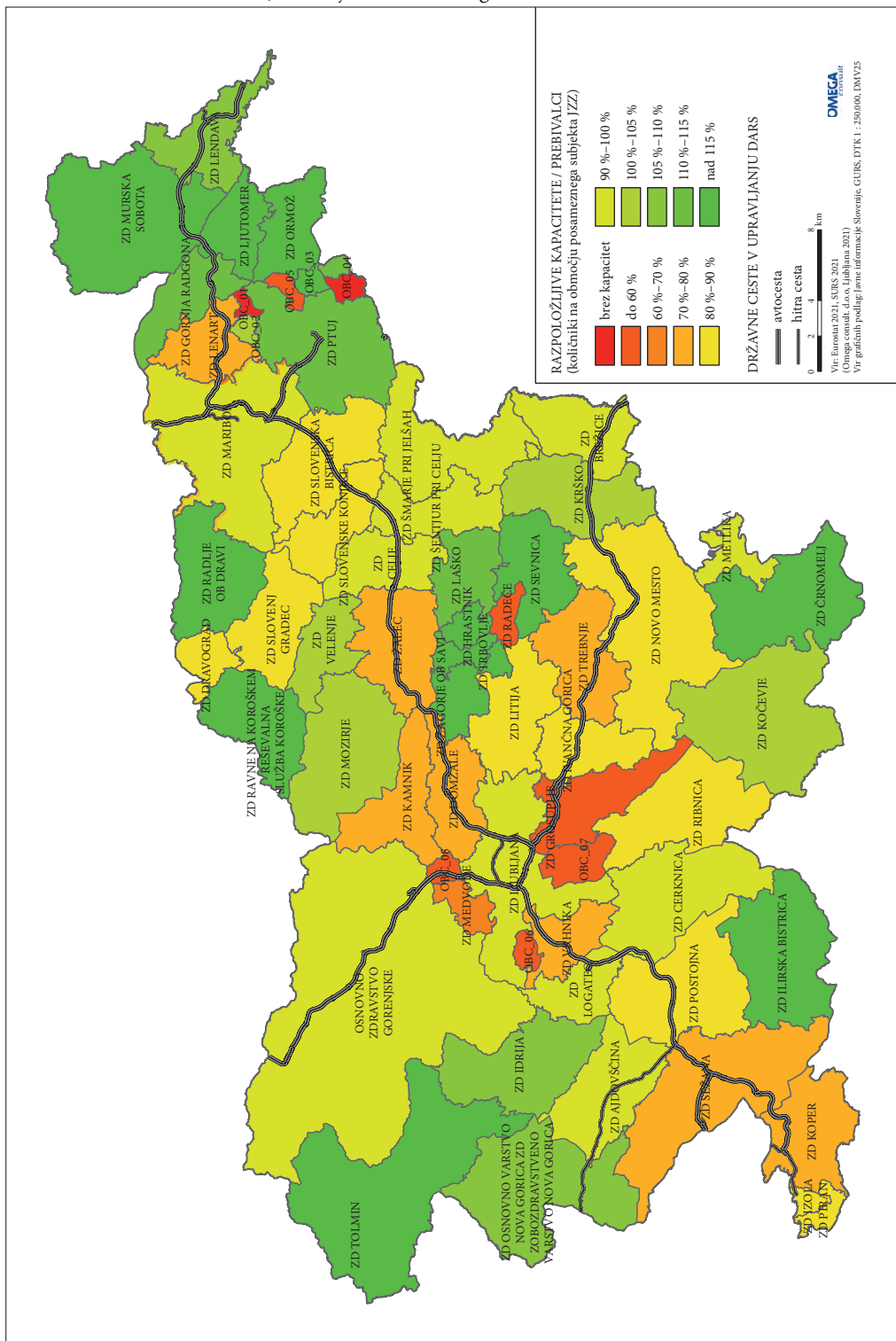
Vzdolž avtocestnih povezav in na območjih njihovega križanja se povečuje zgostitev prebivalstva in s tem število starejših prebivalcev. Zato lahko pričakujemo tudi povečano verjetnost obolevanja za določenimi boleznimi, ki so značilne za višje starostne skupine. Kot primer dolgoročnih sprememb v prostoru prikazujemo obolevnost za skupino diagnoz neoplazme na območju Ljubljanske urbane regije (LUR) ob upoštevanju trenutnih incidenc. Zaradi demografskih sprememb se bo čez 15 let število primerov za specialistične preglede in hospitalizacije povečalo.

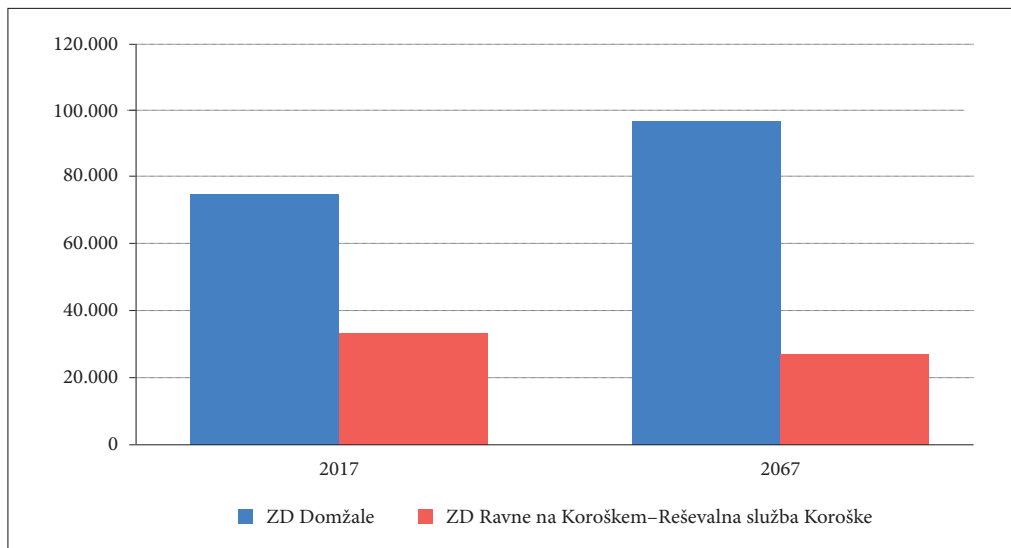
Slika 11: Preskrbljenost prebivalstva s storitvami primarnega zdravstva po območjih javnih zdravstvenih zavodov (Eurostat 2018; SURS 2021; ZZZS 2018; lastni izračun). ►

Slika 12: Preskrbljenost prebivalstva s storitvami primarnega zdravstva po območjih javnih zdravstvenih zavodov za leto 2067 v primeru, da ostane ponudba na ravni leta 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; ZZZS 2018; lastni izračun). ► str. 112

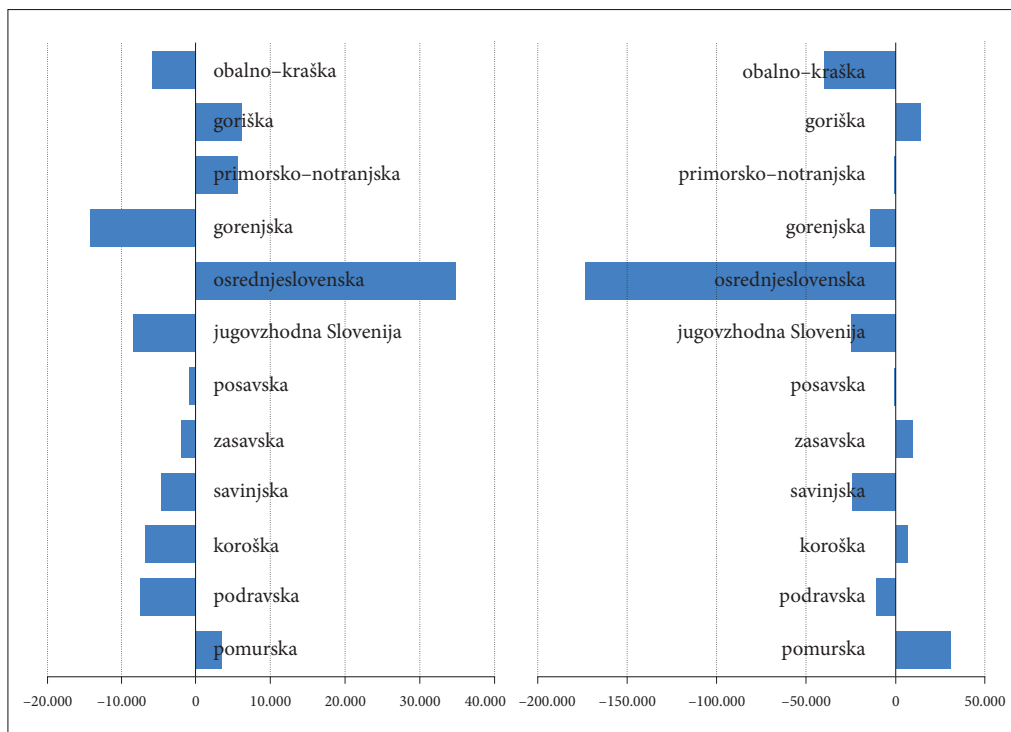
Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene ...





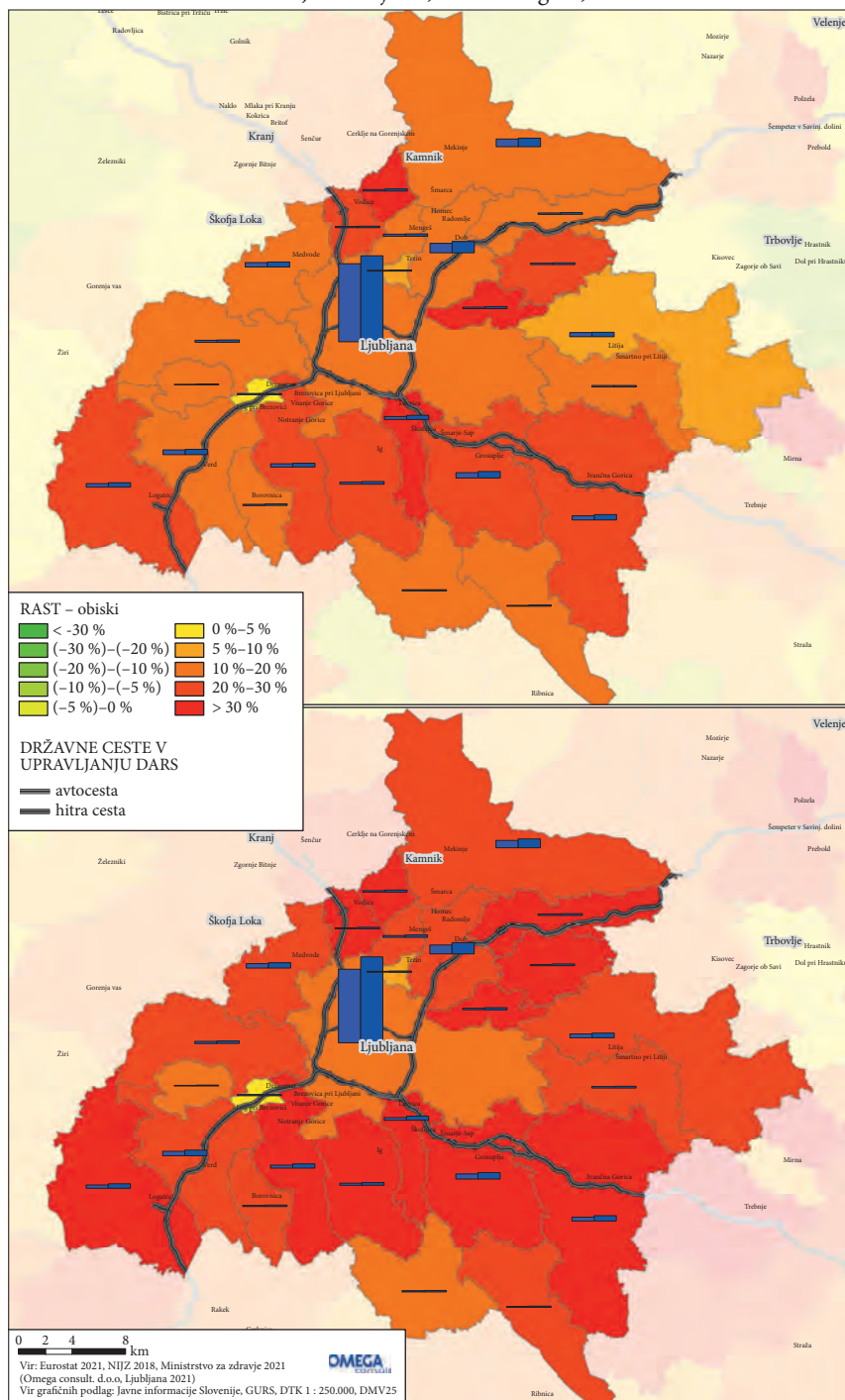


Slika 13: Primerjava povpraševanja za območji ZD Domžale in ZD Ravne na Koroškem v glavarinskih količnikih (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).



Slika 14: Preskrbljenost prebivalstva po zdravstvenih storitvah v osnovnem zdravstvu po regijah za leti 2017 (levo) in 2067 (desno) (Eurostat 2018; SURS 2021; ZZZS 2018; lastni izračun).





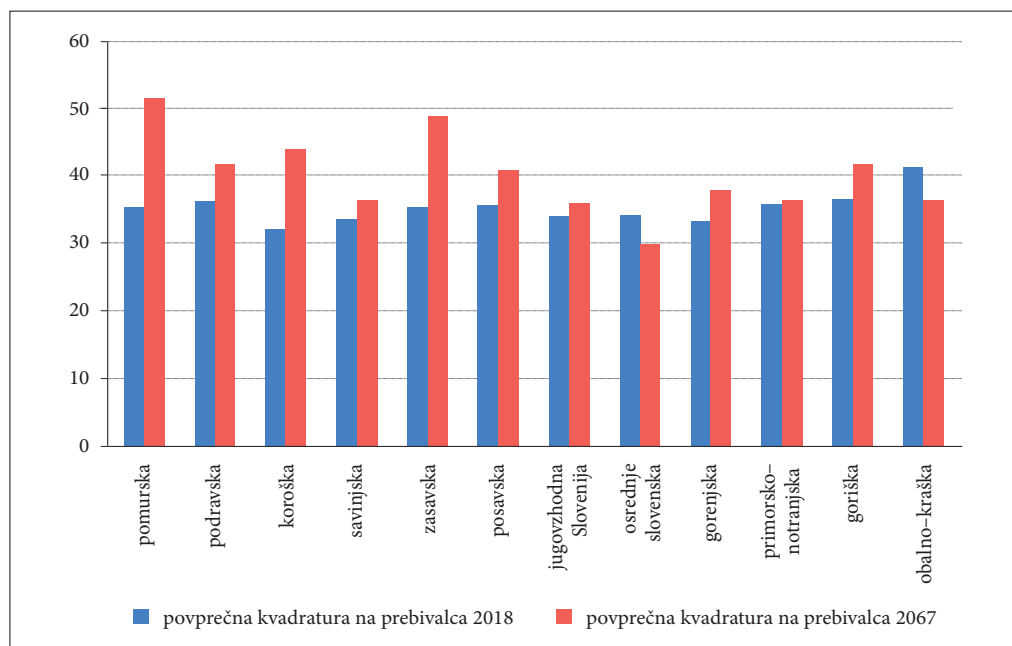
Sliki 15a in 15b: Sprememba potreb na specialistični in bolnišnični ravni za skupino diagnoz Neoplazme v LUR med letoma 2018 in 2033 (Eurostat 2018; NIJZ 2018; Ministrstvo za zdravje 2021).

## 7 Stanovanjski fond

V Sloveniji je bilo leta 2018 približno 852.000 stanovanj, od katerih je bilo 80 % naseljenih, 18 % praznih, dobra 2 % pa sta bila namenjena za sezonsko ali sekundarno rabo.

Preglednica 3: Število stanovanj po vrsti rabe (SUR5 2021).

statistična regija	leto 2018	
	vsa stanovanja	nenaseljena (prazna) stanovanja – delež
pomurska	48.136	20 %
podravska	137.647	19 %
koroška	26.835	13 %
savinjska	101.329	17 %
zasavska	23.900	15 %
posavska	31.639	20 %
jugovzhodna Slovenija	57.339	20 %
osrednjeslovenska	217.439	17 %
gorenjska	79.731	14 %
primorsko-notranjska	22.163	20 %
goriška	50.757	20 %
obalno-kraška	55.266	23 %
SLOVENIJA	852.181	18 %



Slika 16: Povprečne kvadrature stanovanjskih površin na prebivalca v letu 2018 in 2017 (SUR5 2021; lastni izračun).

Leta 2018 so povprečno v naseljenem stanovanju prebivale skoraj 3 osebe (2,93), povprečna velikost stanovanja pa je bila 85 m<sup>2</sup>. Najmanjša so stanovanja v zasavski regiji (–10%), medtem ko so največja v pomurski regiji (+8%).

Stanovanjska površina na prebivalca se v letu 2067 v primerjavi z letom 2018 poveča v vseh regijah, razen v osrednjeslovenski in obalno-kraški. To pomeni, da sprememba demografije znatno vpliva na izrabo stanovanjskega fonda.

Podrobnejši pogled pokaže, da se stanovanjski problem dodatno zaostri na ravni za bivanje bolj zaželenih občin. Ta pogled je prikazan v nadaljevanju.

Na potrebo po novih stanovanjskih enotah ima poleg spremembe števila prebivalcev velik vpliv tudi drobljenje gospodinjstev. Glede na trende v preostalih državah Evropske unije pričakujemo nadaljnje manjšanje gospodinjstev, in sicer bo povprečna velikost gospodinjstva čez 50 let nekaj več kot 2 člana.

Iz navedenega sledi, da bo kljub zmanjševanju števila prebivalcev še vedno obstajala potreba po novih stanovanjih. Zaradi nehomogenosti občin bo večje povpraševanje po novih stanovanjskih enotah v delih občin z višjo stopnjo centralnih funkcij, medtem ko se bodo ostala območja še naprej praznila.

Na ravni regij bo v obdobju do leta 2067 več kot 25.000 dodatnih praznih stanovanj (brez upoštevanja heterogenosti občin). Največje povečanje deleža praznih stanovanj pričakujemo v pomurski, zasavski in koroški regiji. Hkrati pa se bo v nekaterih regijah (podravska, gorenjska, goriška) povpraševanje po novih stanovanjskih enotah povečalo. V osrednjeslovenski (preko 60.000) in obalno-kraški (14.000) regiji bo povpraševanje po stanovanjskih enotah ostalo visoko.

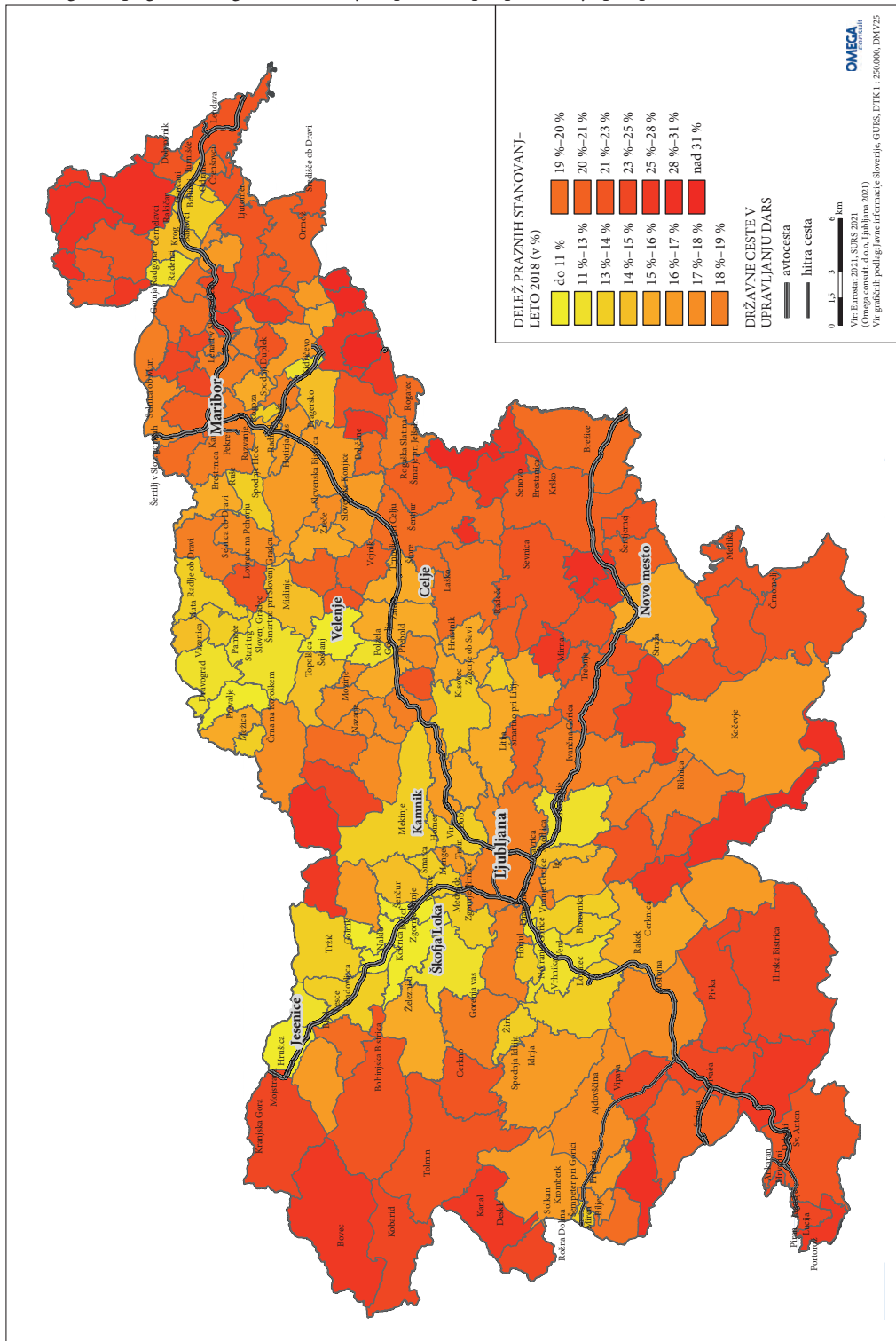
*Preglednica 4: Ocena praznih stanovanj in povpraševanje po novozgrajenih stanovanjih v letu 2067 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).*

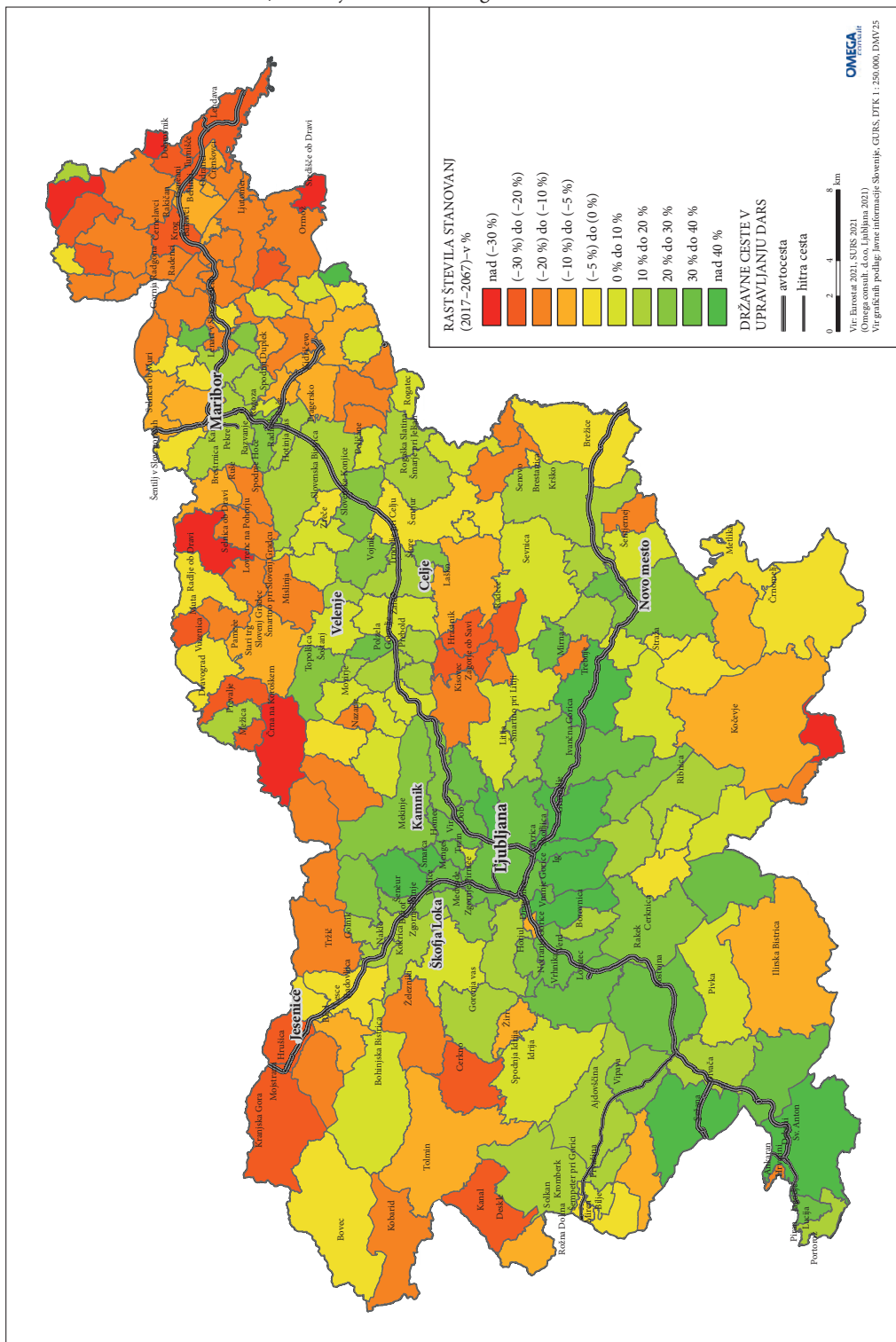
statistična regija	leto 2067	
	prazna stanovanja	potreba po stanovanjih
pomurska	6.852	12
podravska	4.595	8.475
koroška	3.194	231
savinjska	734	9.293
zasavska	3.011	151
posavska	692	1.464
jugovzhodna Slovenija	879	6.251
osrednjeslovenska	93	61.995
gorenjska	3.812	5.979
primorsko-notranjska	469	3.331
goriška	1.516	3.383
obalno-kraška	265	13.998
SLOVENIJA	26.113	114.562

*Slika 17: Delež praznih stanovanj po občinah v letu 2018 (SURS 2021). ►*

*Slika 18: Rast števila stanovanj (2017–2067) (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun). ► str. 118*

Drugačen pogled na regionalni razvoj na primeru povpraševanja po specialnostih zdravstvene ...





## 8 Pregled kazalnikov po regijah

Družba v zagotavljanju razvoja ustvarja pogoje za razvoj posameznih segmentov prebivalstva, po drugi strani pa se družba tudi odziva na potrebe prebivalcev in jim zagotavlja potrebno infrastrukturo.

Prostorske enote so bile prikazane v strukturi NUTS 2 in NUTS 3. Časovno pa je bilo opazovano obdobje 50 let od leta 2017 do 2067.

V skupnem pregledu kazalnikov v prostoru – kot Slovenija ali po statističnih regijah – so prikazani rezultati v dveh preglednicah. Prva se nanaša na spremembe aktivnega prebivalstva, druga pa obsega kazalnike sprememb na področjih preskrbljenosti potreb v istem časovnem obdobju.

Aktivno prebivalstvo ustvarja vire, ki morajo pokrivati socialne potrebe družbe – oskrba bolnih in starejših, osebno potrošnjo pa tudi investicijsko potrošnjo za prihodnost.

Potrebe prebivalcev v obdobju 2017 do 2067 opisujejo kazalniki preskrbljenosti potreb po primarnem zdravstvu, potrebe po stanovanjskem fondu, potrebe predšolskih otrok po mestih v vrtcih, šolarjev po osnovnih šolah in starejših občanov po mestih v DSO po prostorskih enotah v državi.

*Preglednica 5: Potrebno povečanje produktivnosti v letu 2067 za doseganje standarda iz leta 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).*

potrebno povečanje produktivnosti za doseganje sedanje ravni porabe storitev za prebivalstvo	Slovenija	Zahodna Slovenija	1,00 do 1,20	osrednjeslovenska regija	1,00 do 1,20	
				gorenjska regija	1,20 do 1,50	
				goriška regija	1,20 do 1,50	
				obalno-kraška regija	1,00 do 1,20	
			Vzhodna Slovenija	1,50 do 2,00	podravska regija	1,50 do 2,00
					koroska regija	nad 2,00
					savinjska regija	1,20 do 1,50
					zasavska regija	nad 2,00
					posavska regija	1,50 do 2,00
					jugovzhodna Slovenija	1,20 do 1,50
					primorsko-notranjska regija	1,20 do 1,50

*Preglednica 6: Usklajenost zmogljivosti in povpraševanja po storitvah primarnega zdravstva v letu 2067 (Eurostat 2018; 2019; SURS 2021; ZZZS 2018; lastni izračun).*

			osrednjeslovenska regija	ni zadostna
	Zahodna Slovenija	ni zadostna	gorenjska regija	ni zadostna
			goriška regija	prevelika
			obalno-kraška regija	ni zadostna
			pomurska regija	prevelika
Slovenija		ni zadostna	podravska regija	zadovoljiva
			koroška regija	prevelika
	Vzhodna Slovenija	zadovoljiva	savinjska regija	ni zadostna
			zasavska regija	prevelika
			posavska regija	zadovoljiva
			jugovzhodna Slovenija	ni zadostna
			primorsko-notranjska regija	zadovoljiva

*Preglednica 7: Sprememba stanovanjske površina na prebivalca v letu 2067 glede na leto 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).*

			osrednjeslovenska regija	0,80 do 1,00
	Zahodna Slovenija	1,00 do 1,20	gorenjska regija	1,00 do 1,20
			goriška regija	1,00 do 1,20
			obalno-kraška regija	0,80 do 1,00
			pomurska regija	nad 1,20
Slovenija		1,00 do 1,20	podravska regija	1,00 do 1,20
			koroška regija	nad 1,20
	Vzhodna Slovenija	1,00 do 1,20	savinjska regija	1,00 do 1,20
			zasavska regija	nad 1,20
			posavska regija	1,00 do 1,20
			jugovzhodna Slovenija	1,00 do 1,20
			primorsko-notranjska regija	1,00 do 1,20



Preglednica 8: Sprememba števila otrok v predšolskem varstvu v letu 2067 glede na leto 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).

			osrednjeslovenska regija	nad 1,00
	Zahodna Slovenija	0,80 do 1,00	gorenjska regija	0,80 do 1,00
			goriška regija	0,80 do 1,00
			obalno-kraška regija	nad 1,00
			pomurska regija	pod 0,80
Slovenija	0,80 do 1,00		podravska regija	0,80 do 1,00
			koroška regija	pod 0,80
	Vzhodna Slovenija	0,80 do 1,00	savinjska regija	0,80 do 1,00
			zasavska regija	pod 0,80
			posavska regija	0,80 do 1,00
			jugovzhodna Slovenija	0,80 do 1,00
			primorsko-notranjska regija	0,80 do 1,00

Preglednica 9: Sprememba števila osnovnošolcev v letu 2067 glede na leto 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; lastni izračun).

			osrednjeslovenska regija	nad 1,00
	Zahodna Slovenija	0,80 do 1,00	gorenjska regija	pod 0,80
			goriška regija	0,80 do 1,00
			obalno-kraška regija	nad 1,00
			pomurska regija	pod 0,80
Slovenija	0,80 do 1,00		podravska regija	0,80 do 1,00
			koroška regija	pod 0,80
	Vzhodna Slovenija	0,80 do 1,00	savinjska regija	0,80 do 1,00
			zasavska regija	pod 0,80
			posavska regija	0,80 do 1,00
			jugovzhodna Slovenija	0,80 do 1,00
			primorsko-notranjska regija	0,80 do 1,00

*Preglednica 10: Preskrba prebivalcev s ponudbo domov za starejše občane v letu 2067 glede na leto 2017 (Eurostat 2018; SURS 2021; Skupnost socialnih zavodov Slovenije 2021; Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 2021; IRSSV 2021; lastni izračun).*

			osrednjeslovenska regija	ni zadostna
	Zahodna Slovenija	ni zadostna	gorenjska regija	ni zadostna
			goriška regija	ni zadostna
			obalno-kraška regija	ni zadostna
			pomurska regija	ni zadostna
Slovenija	ni zadostna		podravska regija	ni zadostna
			koroška regija	ni zadostna
	Vzhodna Slovenija	ni zadostna	savinjska regija	ni zadostna
			zasavska regija	ni zadostna
			posavska regija	ni zadostna
			jugovzhodna Slovenija	ni zadostna
			primorsko-notranjska regija	ni zadostna

## 9 Sklep

Z modelom smo raziskali interakcijo in intenziteto vplivov demografskih sprememb na družbo (kot neodvisne zunanje spremenljivke), njeno organizacijo in pogojenost delovanja inštitucij in ljudi v njih, to je občutljivost in odzivnost družbe na demografske spremembe.

Glavno gibalno sprememb v demografiji je število novorojenih otrok. Iz tega izhaja bivanje in delovanje ljudi kot članov družbe od njihovega rojstva do smrti. Družba pa se kot organiziran sistem s svojim delovanjem na spremembe primerno odziva in ustvarja pogoje za realizacijo življenjskega cikla.

Odzivnost družbe na spremembe smo opazovali v treh obdobjih življenja, od mladosti preko aktivne dobe do starosti. Prvo skupino prebivalcev smo spremljali posredno skozi napoved dogajanja v šolah in vrtcih, skozi zaposlene v socialnem skrbstvu in na področju zdravstva. Srednja generacija je bila opazovana skozi kazalnik stanovanjskega fonda ter zaposlenosti, oziroma delovnih mest po dejavnostih (primarni, sekundarni, terciarni in kvartarni sektor) tako na ravni države, kot tudi na regijski ravni, poleg tega pa še na prostorski mreži, ki jo tvorijo zdravstveni domovi. Starejšo generacijo smo opazovali skozi dodatno oskrbo in oskrbo v domovih za starejše ter v povečanju potrebe po zdravstvenih storitvah.

Posledice sprememb v demografiji in njihovi vplivi v krajšem obdobju niso opazni, zato je obdobje delovanja modela 50 let. Demografske spremembe v tem času opisujeta demografski piramidi, in sicer začetno stanje v letu 2017 in ciljno leto 2067 (po baznem scenariju Eurostata). Glavne spremembe v tem obdobju so zmanjšanje števila prebivalcev za 21 % v starostni skupini od 20 do 65 leta in »preselitev« le-teh v skupino s starostjo nad 65 let. Slednja skupina se po številu poveča za več kot 45 %. Enakomerna letna dinamika te spremembe bi znašala 11.000 oseb do 90 leta starosti. Stanje v starostni skupini do 20 let ostaja nespremenjeno.

Vitalnost celotnega prebivalstva je izražena s skupnim časom vseh prebivalcev v enem letu, zmanjšanim za čas obolelih in poškodovanih prebivalcev. Za obolele in poškodovane prebivalce pa skrbi družba s sredstvi in časom zdravstvenega sistema. Glede na spremenjeno starostno strukturo se bo povpre-

čna vitalnost prebivalstva zmanjšala za 20 %. Ker se bo hkrati za 5 % zmanjšalo tudi število prebivalcev, bo skupno poslabšanje vitalnosti prebivalstva Slovenije 14 %.

Kakovost performančnosti za razliko od vitalnosti obravnava populacijo med 20 in 65 letom v aktivni dobi in enako meri dejanski čas brez bolezni ali poškodb. Prebivalci v tej skupini so aktivni oziroma zaposleni in s svojim delom ustvarjajo vire za potrebe celotne družbe. Večina zaposlenih dela v gospodarstvu in storitvah za gospodarstvo, del pa opravlja storitve za prebivalstvo. V naslednjih 50 letih se bo število vseh zaposlenih zmanjšalo s 845.000 v letu 2017 na 685.000 v letu 2067. Zaradi tega zmanjšanja bo preostali del gospodarstva moral povečati svojo produktivnost za 1,36-krat, da bo lahko pokrival vse potrebe družbe.

## 10 Viri in literatura

- Eurostat 2018: EUROPOP 2015: Population projections – Population (Demography, Migration and Projections). Medmrežje: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data> (17. 11. 2018).
- Eurostat 2019: EUROPOP 2018: Population projections – Population (Demography, Migration and Projections). Medmrežje: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data> (11. 11. 2019).
- IRSSV (Inštitut RS za socialno delo) 2021: Pomoč na domu, socialna oskrba na domu. Medmrežje: <https://www.irssv.si/index.php/socialne-zadeve/dolgotrajna-oskrba-in-varstvo-starejsih/pomoc-na-domu-socialna-oskrba-na-domu> (3. 3. 2021).
- Miljevič, J., Bensa, B., Gregorc, C., Kristl, M., Dolinar, M., Krivec, D. 2003: Raziskava povpraševanje in ponudbe storitev bolnišnične urgentne službe Kliničnega centra Ljubljana. Razvojno-raziskovalna naloga, OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana. Ljubljana.
- Miljevič, J., Bensa, B., Gregorc, C., Kristl, M., Dolinar, M., Krivec, D., Zupančič, P. 2004a: Raziskava povpraševanja in razpoložljivih zmogljivosti ter možne variante ureditve operacijskega bloka KC Ljubljana. Elaborat, OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana. Ljubljana.
- Miljevič, J., Bensa, B., Gregorc, C., Kristl, M., Dolinar, M., Krivec, D., Zupančič, P. 2004b: Raziskava povpraševanja in razpoložljivih zmogljivosti ter možne variante ureditve intenzivnih terapij KC Ljubljana. Elaborat, OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana. Ljubljana.
- Miljevič, J., Bensa, B., Kristl, M., Krivec, D., Bolko, N., Sirc, P. 2006a: Prenova urgence Splošne bolnišnice Maribor (Predinvesticijska zasnova). Elaborat, OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana. Ljubljana.
- Miljevič, J., Bensa, B., Rupar, R. 2006b: Določitev lokacije urgentnih centrov v Sloveniji v okviru priprave nacionalnega program izgradnje urgentnih centrov znotraj 7. okvirnega sporazuma v obdobju med leti 2007 in 2013. Razvojno-raziskovalna naloga, OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana. Ljubljana.
- Ministrstvo za zdravje: Mreža javne zdravstvene službe. Medmrežje: <https://www.gov.si teme/mreza-javne-zdravstvene-sluzbe/> (1. 3. 2021).
- NIJZ 2018: Podatkovni portal. Medmrežje: [https://podatki.nijz.si/pxweb/sl/NIJZ%20podatkovni%20portal?px\\_language=sl&px\\_db=NIJZ%20podatkovni%20portal&rxid=3fffd693-9111-41fc-856d-2f5522f81e9d](https://podatki.nijz.si/pxweb/sl/NIJZ%20podatkovni%20portal?px_language=sl&px_db=NIJZ%20podatkovni%20portal&rxid=3fffd693-9111-41fc-856d-2f5522f81e9d) (16. 10. 2021).
- Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020. Uradni list Republike Slovenije 39/2013. Ljubljana.
- Skupnost socialnih zavodov Slovenije: Pregled kapacitet in pokritost institucionalnega varstva starejših in posebnih skupin odraslih. Medmrežje: <http://www.ssz-slo.si/splosno-o-posebnih-domovih/pregled-kapacitet-in-pokritost-institucionalnega-varstva-starejsih-in-posebnih-skupin-odraslih/> (11. 3. 2021).
- SURS: Statistični urad Republike Slovenije. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStat/si> (15. 2. 2021).
- ZZZS (Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) 2021: Baza podatkov o izvajalcih zdravstvene dejavnosti. Medmrežje: [https://partner.zzzs.si/wps/portal/portali/aizv/e-poslovanje/baza\\_podatkov\\_o\\_izvajalcih\\_zdravstvene\\_dejavnosti/](https://partner.zzzs.si/wps/portal/portali/aizv/e-poslovanje/baza_podatkov_o_izvajalcih_zdravstvene_dejavnosti/) (17. 11. 2018).



# MISLITI PRIHODNOST: ONTOLOGIJA, FUTUROLOGIJA IN NAČRTOVANJE RAZVOJA

**Tadej Pirc**

Razvojni center Murska Sobota, RRA za Pomurje  
Inštitut za afriške študije Univerze v Leipzigu  
tadej.pirc@rcms.si, tadej.pirc@uni-leipzig.de

**Medina Baskar Weber**

Univerza v Ljubljani  
medinabw@gmail.com

UDK: 001.18:71

## IZVLEČEK

### **Misliti prihodnost: ontologija, futurologija in načrtovanje razvoja**

V članku, ki je opredeljen s filozofskim raziskovalnim poljem ontologije, raziskujeva, kakšno je razmerje prihodnosti do sedanjosti in preteklosti, kako lahko mislimo prihodnost ter kako mišljenje prihodnosti vključiti v procese načrtovanja in aplicirati na kreativno ustvarjanje vizionarskih, strateških in razvojnih vsebin. Tekom besedila izpostaviva različne vidike in teorije, ki so pomembno sooblikovali vznik dinamičnih ontologij prihodnosti in futuroloških modelov anticipacijskega mišljenja. Slednji omogočajo odmik od pasivne repetitije konvencionalnih vzorcev razvojnega mišljenja in vključitev kairoloških elementov spremembe, inovacije in ustvarjalnosti v načrtovanje razvoja na vseh ravneh. Tovrstni modeli so lahko dobrodošlo orodje pri razvojnem načrtovanju v Sloveniji, ki ostaja ujeto v reakcijsko metodo brez inovativne vizije prihodnosti.

## KLJUČNE BESEDE

prihodnost, ontologija prihodnosti, čas, anticipacija, futurologija, načrtovanje razvoja

## ABSTRACT

### **Thinking the future: ontology, futurology and development planning**

In this article, characterised by the philosophical research field of ontology, we scrutinize how the future is related to the present and the past, how we are thinking the future, and how to include the thinking of the future in the processes of planning and apply it to the creative building of visionary, strategic, and developmental narratives. Throughout the text, we stress various aspects and theories which significantly contributed to the emergence of dynamic ontologies of the future and futurological models of anticipatory thinking. These enable a step away from passive repetition of the conventional patterns of developmental thinking and the introduction of kairological elements of change, innovation, and creativity to the planning of development at all levels. These models could be a welcome tool in developmental planning in Slovenia, which in its current state remains trapped in a reactionary method lacking an innovative vision of the future.

## KEY WORDS

future, ontology of future, time, anticipation, futurology, development planning

## 1 Uvod

Ontologija je filozofska disciplina, ki raziskuje, kaj obstaja in ali pojavi, ki jih zaznavamo, tudi dejansko obstajajo. Ontologija prihodnosti tako pomeni preučevanje obstoja prihodnosti, pri čemer je ključno vprašanje, na kakšen način prihodnost obstaja. Iz tega izpeljan problem, ki ga izpostavlja v tem prispevku, se nanaša na zagato vsakega načrtovalca razvoja: kako misliti prihodnost zdaj, v sedanjosti?

Problem mišljenja prihodnosti temelji na osnovnem razlikovanju med *facta* in *future* (glej Øverland (2013) za oris). Slednje so le miselne podobe ali kognitivne projekcije in ne ontološko dejanske prihodnje entitete. Brez dejstev prihodnost tako ni primerna za znanstveno obravnavo ali kot izhodišče strokovne razprave, s čimer je odvzeta legitimnost vsakršnemu mišljenju, ki skuša motriti prihodnost, sedanjost pa razumeti v luči postajanja in ne dovršene biti. Temu problemu je teoretsko podlago zagotovil Roberto Poli (2011) z oblikovanjem raziskovalnega polja ontologije dejstev, ki se nanašajo na prihodnost.

Gre za post-pozitivistično znanost, ki sploh omogoča tehten in temeljit študij prihodnosti oziroma futurološke raziskave. Čeprav govori o prihodnosti, je futurologija analiza bistvene medsebojne povezanosti preteklosti, sedanjosti in prihodnosti. Kot bova pokazala v nadaljevanju, te povezave vzpostavljajo določene strukture, katerih temporalna določenost je le ena izmed njihovih točk vpetosti v ontološki ustroj dejanskosti. Za njeno nenehno reprodukcijo, modifikacije in vztrajanje skozi čas so tako pomembni tudi drugi elementi, med njimi denimo kulturni, ideološki, geopolitični, ekonomski, demografski ter ostali gradniki identitet in etosa. Slednji je namreč tista trans-historična nit, ki zagotavlja vez med različnimi življenjsko-svetnimi manifestacijami dejanskosti v linearno pojmovanem času (Sloterdijk 2000).

Na podlagi procesov razvojnega načrtovanja za finančno perspektivo Evropske unije (EU) za obdobje 2021–2027 – v katerega je eden od avtorjev tega prispevka tudi intenzivno vključen – ugotavljava, da so tako na nacionalni kot na regionalni ravni v Sloveniji prisotne izključno konvencionalne metode načrtovanja. Gre za reakcijsko načrtovanje razvoja (glej Ackoff (1981) za oris in definicijo), za katerega je značilno, da ne anticipira izvirne vizionarske prihodnosti, temveč sledi smernicam, ki jih določajo globalni trendi (v tem primeru pa generični cilji politik na ravni EU), je sektorsko organizirano in sestoji iz projektnih, parcialno zasnovanih ukrepov, ki le redko uravnoteženo upoštevajo okoljske, družbene in gospodarske učinke.

Trdiva, da je vzpostavitev raziskovalnega področja ontologije prihodnosti – primarno filozofskega raziskovalnega področja – pomemben metodološki in epistemološki korak pri krepitevi strokovnega področja načrtovanja razvoja, tako v Sloveniji kot tudi na evropski ravni. Še zlasti, če ta želi biti zasnovan celostno, integralno, dolgoročno in trajnostno.

## 2 Čas, ontologija prihodnosti in anticipatorni modeli mišljenja

Filozofi, ki so se tekom zgodovine ukvarjali z ontologijo prihodnosti, so se vprašanja lotevali skozi analizo časa (glej denimo Staley (2017) za prikaz). V delu *Bit in čas* Heidegger (2005) trdi, da je predstava o biti popolnoma odvisna od razumevanja časa; čas je edina možna podlaga za razpravo o biti, saj so bitja temeljno temporalne entitete. Biti in časa ni mogoče razumeti neodvisno drug od drugega, saj je na ontološki ravni temporalnost zgolj proces spreminjanja ali dinamični aspekt biti v postajanju in propadanju (glej denimo Röck (2019) za analizo). Kot povzame Roberto Poli (2017), čigar anticipatorni model prihodnosti nameravava tukaj predstaviti, je posebna lastnost Heideggerjevega koncepta tubiti ta, da je usmerjena proti prihodnosti. Bitje, ki je »vrženo« v svet, je v prvi vrsti umrljivo in zato nujno anticipira svojo smrt.

Ontološko razumevanje časa kot temporalnosti, stališče, da so bitja temeljno temporalna, oziroma da je bit sama v nekem smislu temporalnost, je značilnost dinamičnih ontologij, katerih pomembna predstavnik sta poleg Heideggerja tudi Bergson in Deleuze.

Bergson v svoji filozofiji časa razlikuje med subjektivnim časom – časom, kot ga dejansko doživljamo in ki ga imenuje »trajanje« (*la durée*) ali »realno trajanje« (*durée réelle*) – ter objektivnim, statičnim časom znanosti (glej Phipps (2004) za oris). Trajanje, ki ga je po Bergsonu mogoče dojeti zgolj intuitivno, je dejanska bit, objektivni čas pa je zgolj umetna konstrukcija, ki temelji na zmotnem preslikavanju prostorskih konceptov na časovne (»uprostorjeni čas«) in s tem popači njihovo pravo naravo. Čas, kot zgolj aspekt spremembe v prostoru, je narobe razumljen, saj v resnici obstaja sam po sebi; lahko bi tudi rekli, da obstaja samo čas. Razdalja znotraj objektivno pojmovanega časa je od ure do ure vedno enaka, »*la durée*« pa je relativna, njen čas teče neenakomerno in noben njen trenutek ni enak drugemu. Za Bergsona je »hitrost« trajanja povezana s človeško zmožnostjo delovanja, ta pa je vedno pod vplivom subjektivnih spominov in anticipacije prihodnosti (glej Rao (2005) za prikaz).

Bergsonova teorija trajanja (glej Bergson (2010)) je pomembno vplivala tudi na Deleuza, predvsem na njegovo analizo kinematografske obravnave časa v delu Podoba-gibanje, v katerem piše, da namesto negibnih podob, nanizanih ena za drugo, ki bi jim nato dodali abstraktno gibanje, film ponudi podobo-gibanje, ki ni vpeta v objektivni čas in tako bolje kot katerikoli drugi medij predstavlja Bergsonov »subjektivni« čas, »*la durée*« (Deleuze 1986, 1–2). V knjigi Logika smisla (Deleuze 1969), ki je njegovo osrednje delo iz filozofije časa, Deleuze pomembno razlikuje med Kronosom in Aionom, dvema različnima grškima koncepcijama oziroma bogovoma časa. *Kronos* koncipira kot razširjeno sedanost, ki vključuje tudi preteklost in prihodnost, *aion* pa kot sedanost, ki neprekinjeno ločuje preteklost od prihodnosti, tako da na koncu sedanosti v resnici sploh ni. *Kronos* je v Polijevi (2017) interpretaciji sedanost »determinističnih rezultatov«, *aion* (ki je pri Poliju najbrž po kakšnem lapsusu postal *aition*) pa prava anticipacija prihodnosti. Poli tudi trdi, da Deleuzov *kronos* predstavlja »gosto« (*thick*), *ai(ti)on* pa »redko« (*thin*) sedanost. Bergsonova in Deleuzova teorija po Poliju obe uporabljata koncept goste/redke sedanosti. V nadaljevanju tega besedila bova pozornost namenila predvsem gosti sedanosti, saj je ta po Poliju primernejša za razvijanje teorije anticipacije.

Ob Heideggerju, Bergsonu in Deleuzeu bi lahko omenili še več drugih filozofov, ki so razmišljali o pomenu prihodnosti. Med njimi je bil tudi Hegel, čeprav po mnenju mnogih velja za filozofa, ki o prihodnosti ni imel kaj dosti povedati. Vplivna je bila predvsem Heideggerjeva ostra kritika Heglove koncepcije časa v Biti in času, ki Heglu očita »vulgarno«, »običajno« in »nivelizirajoče« razumevanje časa (Malabou 2005, xviii–xix). Čas naj bi enako kot Aristotel razumel zgolj kot »homogeno okolje«, kot golo sosledje ali tok trenutkov, tok »zdajev«, in prihodnost zgolj kot enega izmed teh trenutkov ali trenutek, ki še ni nastopil (Jeffs 2012, 36).

Med tistimi, ki zavračajo Heideggerjevo kritiko, je tudi Catherine Malabou (2005), ki poskuša ponovno premisliti Heglovo razumevanje časa in zagovarjati tezo, da je tudi Hegel mislec prihodnosti. Po njenem mnenju Heglovo teorijo temporalnosti najbolje opiše pojem »plastičnosti« (*Plastizität*). S predelavo tega koncepta pokaže, da Heglova prihodnost ni samo trenutek v homogenem času in da Heglova teorija temporalnosti ni »homogena in prazna« (Jeffs 2012, 42). Prihodnost je plastična oziroma gnetljiva, saj je odprta za nenehno spreminjanje skozi našo interpretacijo, še zlasti, če je ta utemeljena na skepticismu in kreativnosti (glej Bell (2005) za zagovor te teze).

Dinamično razumevanje časa kot temporalnosti zagotavlja podlago za perspektivno razmišljanje o prihodnosti in o potrebi po razvoju mehanizmov za anticipiranje prihodnosti. Za vzpostavitev ontologije prihodnosti, ki bi zagotovila teoretično podlago študijam prihodnosti, si je v zadnjem desetletju sistematično prizadeval Roberto Poli (2013; 2017; 2019).

Poseben izziv futurologije je po Poliju v tem, da stoji med bistveno nevednostjo o prihodnosti in potrebo uporabe prihodnosti za odločanje in strateško delovanje v sedanosti. Pomankanje ustreznega teoretskega okvira za razumevanje prihodnosti vodi k pomankanju alternativ v sedanosti, a je razvoj tehnik za učinkovito odločanje v hitro spreminjajočem se svetu ključnega pomena (Poli 2014a). Kot eno glavnih ovir za razvoj futurologije Poli (2011) izpostavi dejstvo, da se večina teoretikov na tem področju še vedno oklepa problematičnega razlikovanja med *facta* in *futura*, ki ga je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja vpeljal filozof, ekonomist in futurolog Bertrand de Jouvenel (1967). *Facta* ali dejstva po de



Jouvenelovi definiciji sodijo v znanost: so tisto, kar se je že zgodilo in na podlagi česar znanost zbira in analizira podatke ter pride do relevantnih zaključkov in napovedi. Pod *futura* pa spada vse, kar se še ni zgodilo, česar ne moremo analizirati in kar iz tega razloga ne sodi v znanost. Brez dejstev prihodnost tako ni primerna za znanstveno obravnavo, še za izhodišče strokovne razprave ne. S tem je odvzeta legitimnost vsakršnemu mišljenju, ki skuša motriti prihodnost, sedanost pa razumeti v luči postajanja in ne dovršene biti. Ko govorimo o *futura*, imamo opravka zgolj z miselnimi podobami ali kognitivnimi projekcijami in ne z ontološko dejanskimi prihodnjimi entitetami.

Kot pomemben miselni preskok v teoretiziranju prihodnosti Poli izpostavi Bellovo (2003, 76) vpeljavo pojma »dispozicij«. To so situacije, ki se lahko uresničijo, kadar se sprožijo ustrezne okoliščine. Lahko jih razumemo kot dejstva, zasidrana v prihodnosti. Z vpeljavo dispozicij *futura* niso več omejena na kognitivne in miselne procese, ampak imajo ontološko naravo, možnost njihove uresničitve pa je vedno prisotna, saj je vsebovana v strukturi sami. Pri tem ni nujno, da so vse možnosti (*possibles*) tudi dejansko dispozicije. Poli dispozicije umesti v širšo kategorijo latentov. To so dimenzije realnosti pod površjem vidnih dejstev, ki jih lahko zaznamo samo z ustreznimi metodami (Poli 2011).

Če na realnost gledamo kot na stanje negotovosti, kot na proces, v katerem prihodnost ni determinirana, preteklost pa se nenehno spreminja pod vplivom sedanosti, ta odprtost prihodnosti in preteklosti, preusmeritev zgodovinskih tokov skozi vpeljavo nečesa novega v situacijo, razpira prostor za kreativnost in inovacijo ter omogoča bolj učinkovito anticipiranje prihodnosti (glej Röck (2019) za razlago). Priložnost oziroma možnost zato lahko razumemo tudi kot dvojno dinamiko *kairosa*, ki vznikne iz *kronosa*: *kronos* razkrije okno v času ali priložnost in od anticipatornega sistema zahteva, da priložnost prepozna ter da je nanjo zmožen ustrezno reagirati (glej Leston (2013) za razlago). Pomemben poudarek dinamičnega razumevanja realnosti je v tem, da prihodnost ni determinirana s preteklostjo, saj to izključuje možnost za inovacijo in tudi svobodo ter prevrat, revolucijo.

Ó Murchadha (2013) izpostavi bistvo priložnosti v tubiti »kot instanco (ki obstaja) v času in skozi čas« in jo poveže z idejo revolucije kot priložnosti radikalne, nenadne spremembe. Tubiti se ne nahaja v objektivnem času, temveč se »raje nanaša nase kot na možnost, ker je temporalna.« Razumevanje tubiti leži v njeni usmerjenosti v prihodnost, hkrati pa njeno bivanje v »sedanosti« vselej že temelji na dediščini, ki »prihaja iz preteklosti«, in na njenih »preteklih možnostih« (glej tudi Yates (2013)).

Heideggerjevemu anticipacijskemu razumevanju tubiti in Bellovim dispozicijam je skupno prepričanje, da preteklosti, sedanosti in prihodnosti ne moremo razumeti kot ločenih dimenzij, saj med njimi obstaja bistvena strukturna povezanost tudi v primeru, ko en del strukture ni aktiviran. Vsi procesi so temporalno razširjeni, saj vsaka sprememba korenini v preteklih dogodkih, njene posledice pa segajo daleč v prihodnost.

Nekatere teorije časa večjo pozornost posvetijo preteklosti in prihodnosti, tako kot denimo Bergsonova, medtem ko se druge bolj posvečajo predvsem sedanosti. Dispozicije kot sedanja dejstva, ki lahko vplivajo na prihodnje stanje, pozornost preusmerijo k sedanosti in njenim strukturam. Podoben učinek ima tudi teorija nivojev realnosti, ki prinaša kategorije in kriterije za organizacijo informacij (Poli 2001). Teorija nivojev realnosti predpostavlja, da je sedanost večplastna in da je okarakterizirana s pojavi, ki operirajo na ravneh različnih globin, trajanja in vidnosti (Poli 2017). Eden najpomembnejših avtorjev na tem področju je bil nemški filozof Nicolai Hartmann, ki je trdil, da je svet enoten, a slojevit sistem. V svoji ontologiji, utemeljeni na teoriji kategorij, je razlikoval med štirimi sloji realnosti oziroma biti: anorganski, organski, zavestni in duhovni (Poli 2016).

Teorijo dispozicij je treba po Poliju (2010) nadomestiti z bolj artikuliranimi teorijami anticipacije, latentov in teorije nivojev realnosti, ki bi morale biti kot kategorialno orodje na razpolago vsem futurologom. Posebno pozornost velja nameniti teoriji anticipacije.

Poli v Uvodu v ontologijo anticipacije (2010) glavnima predpostavkama futurologije – prihodnost vsaj delno določa preteklost, s prihodnostjo se lahko bolje soočamo, če smo dovzetni za nove ideje – doda še tretjo, in sicer stališče anticipatornih sistemov.

Anticipacijske teorije so se pojavile na več področjih, od fizike, biologije in psihologije do ekonomije, antropologije in filozofije, vendar se še ni razvila sistematična primerjava med njimi. Njihova skupna točka je, da si prizadevajo spremeniti konceptualni okvir znanosti s preusmerjanjem pozornosti s preteklosti na prihodnost (Poli 2014b).

Psihologi so denimo pripoznali, da je prospekcija temeljno prisotna lastnost človeškega uma, hkrati pa je večina psihološke teorije in prakse zgrajena na ideji, da človekovo delovanje determinira njegova preteklost. Glede na to, da zmožnost organizmov, da izboljšajo svoje možnosti za preživetje, leži v prihodnosti in ne v preteklosti, je nujno potreben ponovni razmislek o pomenu prihodnosti v človeškem vedenju. Dokaze, ki podpirajo idejo anticipacije kot primarne vedenjske lastnosti ljudi in živali, je v zadnjih desetletjih prispevala predvsem biologija. Pri tem ne gre za to, da bi odločitve usmerjala prihodnost sama, temveč jih usmerjajo reprezentacije oziroma podobe možne prihodnosti v sedanjosti (ibid.).

Pri preučevanju anticipacijskih sistemov se Poli opira na delo Roberta Rosena (1985), avtorja knjige iz sistemske biologije *Anticipacijski sistemi*, v kateri opisuje način, kako biološki sistemi anticipirajo okolje. Anticipacijski sistem Rosen definira kot sistem, ki vsebuje predikcijski model sebe samega in svojega okolja, kar mu omogoča, da takoj spremeni in prilagodi svoje stanje v skladu z napovedmi modela, ki se nanašajo na kasnejši trenutek (Poli 2010).

Anticipacijo torej omogoča zmožnost kompleksnega organizma (organizma, ki ga ne moremo nikoli reducirati na neki drugi model), da v svoje vedenje inkorporira model svojega okolja, kar mu v stiku z novimi informacijami omogoča, da prilagodi oziroma popravi svoje vedenje.

Organizmi imajo po tej teoriji razvit interni nadomestek za čas, ki mora teči hitreje kot realni čas, da lahko omogoči anticipacijsko dejavnost. Prisotnost predikcijskega modela organizmu omogoči, da prihodnost »pritegne« v sedanjost. Napovedni model ne omogoča nikakršne »gotovosti« glede prihodnosti, temveč je zgolj trditev, utemeljena na modelu, ki operira s hitrejšo časovno lestvico (*faster time scale*): organizem ima model prihodnosti, nima pa dokončne vednosti o prihodnosti sami (Louie 2010).

Rosen je v svoji teoriji izhajal iz prepričanja, da tradicionalna znanost še zmeraj temelji na statični »newtonski paradigmi«, ki je primerna za preučevanje sveta mehanizmov, ne pa tudi za preučevanje bioloških sistemov. Newtonovi zakoni gibanja predpostavljajo, da sta čas in prostor absolutna, statična in strogo ločena; dejanska »organizirana kompleksnost«, ki jo najdemo v bioloških sistemih, je reducirana zgolj na interakcijo njihovih fizičnih delov (Mikulecky 2000). Ena od predpostavk newtonske mehanike je tudi ta, da je dinamika sistema popolnoma odvisna od preteklih in sedanjih stanj sistema ter da nobena prihodnja stanja ne morejo vplivati na sedanja stanja (Poli 2010).

Rosen si je prizadeval dokazati nesmiselnost in omejenost takega tradicionalnega pristopa. Medtem ko je svet mehanizmov preprost, kemijske in biološke entitete niso. Že če jih zgolj reduciramo na podelnote, s tem izgubimo nekaj bistvenega. V nasprotju s prevladujočim mnenjem je Rosen trdil, da jedra same stvarnosti ne tvorijo atomi in molekule, temveč relacije med njimi. Alternativa mehanicističnemu svetu je svet relacij in procesov (ibid.).

Na podlagi teh spoznanj je Rosen razvijal ontologijo, ki ni utemeljena v strukturi, temveč v funkciji; ta je neizogibna pri razumevanju življenja in organizmov. Bistvena lastnost kompleksnih sistemov je ta, da se funkcijske komponente ne prekrivajo z materialnimi. Ker jih definira položaj v strukturi in njihov pomen izhaja neposredno iz konteksta, torej predstavljajo tisto, kar se z redukcionizmom izgubi. Rosenova pomembna ugotovitev je, da funkcijske komponente, procesi in organizacija tvorijo ločen aspekt sistema, ki pa ima enak ontološki status kakor njegovi materialni deli. Razlika med živimi in neživimi sistemi je v anticipacijski zmožnosti; mehanizmi ne morejo vplivati na svojo lastno zgradbo in potrebujejo zunanjšega akterja, ki jih bo ustvaril ter posodabljal, medtem ko se biološki sistemi spreminjajo in prilagajajo sami. Biološki sistemi zato v nasprotju s predpostavkami Newtonove mehanike poleg preteklih in sedanjih nujno vključujejo tudi prihodnja stanja. Sistemi z anticipacijskimi zmožnostmi so zaradi boljše prilagoditve na okolje hkrati tudi veliko robustnejši od tistih, ki teh zmožnosti nimajo (ibid.).

Evolucijo organizma moramo po Rosenu razumeti kot evolucijo funkcijskih komponent, med katerimi so glavne tri metabolizem, regeneracija in replikacija (Mikulecky 2000). Dejstvo, da jih določa trenutna situacija in da torej niso permanentne lastnosti sistema, sistemom omogoča, da se spreminjajo in razvijajo, kar je za futurologe posebej relevantno. Metode relacijske biologije in specifično anticipacijski sistemi so pomembno orodje za študij prihodnosti. Najpomembnejše vprašanje futurologije ni, kot poudari Poli, kako napovedati prihodnost, temveč kako se bolje pripraviti na nenehno spreminjajoči se svet in kako ukrepati, da bi dosegli zastavljene cilje. Zmožnost soočanja z novimi situacijami je pomembnejša od proizvajanja pravih napovedi. Napovedovanje kot ekstrapolacija iz preteklosti je nadomeščeno z zmožnostjo orientiranja in reorientiranja v realnem času, z zmožnostjo proaktivnega odločanja in fleksibilnosti, ki dolgoročno prinese zelene rezultate (Poli 2017). Anticipacijsko vedenje pri tem ni omejeno zgolj na biološko sfero, temveč je temelj tudi družbene, ekonomske in politične dejavnosti.

### 3 Aplikacija futuroloških metod anticipacije v načrtovanju razvoja

Če želimo preučevanju prihodnosti zagotoviti trdno teoretsko podlago, je treba realnost razumeti kot v temeljih dinamično in temporalno ter ob tem upoštevati, da temporalnost vedno že vključuje kairolski zastavek svobode, kreativnosti, spremembe, inovacije in revolucije.

Dejstvo je, da morajo akterji kljub neznanu prihodnosti razvijati pričakovanja z ozirom na veliko število različnih dejavnikov, kot so tehnološki razvoj, politična regulacija, stanje naravnega okolja, družbeni procesi ... (Poli 2014a). Bolj kot se metode anticipacije uveljavljajo, lažje bo razmišljati o prihodnosti in razvijati družbeno sprejemljive anticipacijske strategije kot načine soočanja s spremembami, priložnostmi in negotovostmi.

Slednje je ključno upoštevati pri razumevanju omejitev anticipatornih modelov, saj ti ne nudijo nobene gotove vednosti glede prihodnosti. Vsakršna gotovost bi namreč pomenila možnost natančne predikcije prihodnosti, s čimer bi moč nad oblikovanjem tega, kar še pride, prevzeli pasivni deterministični (morebiti celo fatalistični) vzorci mišljenja in vedenja, medtem ko je aktivno načrtovanje razvoja neposredno povezano z ustvarjanjem tega, kar je v postajanju in nastajanju. Le v takšnem, torej nedeterminističnem modelu razumevanja prihodnosti, časa, zgodovine in navsezadnje življenja ima dejavnost razvojnega načrtovanja sploh smisel.

Želiva prikazati, da je anticipacija prihodnosti ključna v procesu načrtovanja razvoja in ponuja inovativno alternativo reakcijskemu razvojnemu načrtovanju, značilnem tudi za Slovenijo. Pri tem lahko s svojimi pristopi k razumevanju anticipacije in njene vloge pomaga metodološka teorija Riela Millerja (2018), ki razlikuje med različnimi načini anticipacije kot načina spodbujanja mišljenja izven okvirov ustaljenih paradigem. Miller (2018, 66) je svojimi sodelavci ugotavljal, da *»boljše razumevanje anticipatornih predvidevanj, vključno s tistimi, ki so povezani z različnimi anticipacijskimi sistemi, opolnomoči ljudi, da dojemajo zakaj in kako imaginarna prihodnost vpliva na to, kar vidijo in počnejo v sedanjosti. Če ta hipoteza drži, to pomeni, da je prihodnostno pismena oseba [a futures literate person] boljše usposobljena za prepoznavanje in pripisovanje pomena novostim in kompleksnim pojavom kot nekdo, ki je prihodnostno nepismen [futures illiterate] ... Druga hipoteza pravi, da zaradi okrepljene zmožnosti za razumevanje kompleksnosti prihodnostna pismenost omogoča lažje izkoriščanje spremembe, razporejanje vsakodnevnih oblik kontekstualne kreativnosti in sprejemanje diverzifikacije strategij za krepitev odpornosti.«* Anticipacija prihodnosti tako ključno pripomore k realizaciji tistega, k čemur stremimo. Kar pa pomeni, da moramo imeti jasno oblikovano vizijo te prihodnosti. Brez jasne imaginacije prihodnosti so tudi anticipacijski naporji zaman, saj bosta naše vedenje in delovanje ostala ukleščena v paradigmi sledenja obćim trendom, slepega prenosa preizkušanih praks iz drugih okolij in ponavljanja utečenihi vzorcev iz preteklosti.

Pri načrtovanju razvoja – ne glede na raven, najsibo lokalna, regijska, nacionalna ali transnacionalna – se strategii sooćajo s podobnimi izzivi, za spopadanje z njimi pa povećini uporabljajo analitićna

in predikcijska orodja, ki svojo zalogo pomena in informacij v veliki meri črpajo iz preteklosti, medtem ko se prihodnosti lotevajo z morfološko preslikavo historičnih in statističnih vzorcev na prihodnje obdobje, kar je v nasprotju s tezo o temporalni in dinamičnosti realnosti, prav tako pa ne vsebuje nobenega kairološkega momenta. Anticipacija v tem primeru ne vključuje skorajda nikakršne vizije, ki je bistveno odvisna do moči imaginacije strateškega načrtovalca razvoja. Millerjeva (2018) metoda zato predlaga, da se ta najprej odloči, zakaj in kako bo uporabil domišljijo za vnos neobstoječe prihodnosti v sedanost. Pomembno je upoštevati načelo, da s to metodo sedanosti ne premeščamo v prihodnost, saj s tem v prihodnost premeščamo tudi vse že videne in pogosto zastarele vzorce mišljenja in spopadanja z izzivi. Nasprotno ta metoda predvideva, da s pomočjo anticipacijskih modelov mišljenja v povezavi z močjo imaginacije neobstoječo prihodnost pritegnemo v dinamično sedanost, s tem pa ustvarimo pogoje za vznik nove paradigme in načina mišljenja.

Miller (2018, 97–107) je svoj predlog pristopa h krepitvi »prihodnostne pismenosti« orisal v treh fazah in prikazal, kako lahko prihodnost »uporabljamo« v sedanosti. Prvi korak tako predvideva mapiranje pričakovanj in upov, ki temelji na dolgoročnem mišljenju in posledičnem generiranju imaginarnih prihodnosti. V tem prvem koraku je ključno, da se načrtovalec prepusti moči imaginacije in se ne obremenjuje z natančnostjo oziroma verjetnostjo svojih predikcij glede prihodnosti. V tej fazi se tako ustvarijo pogoji za oblikovanje vizije prihodnosti, ki temelji na projekciji svojih upov v čas, ki šele prihaja in ne na predvidevanju, kakšna bi glede na analitiko sedanosti in preteklosti prihodnost najverjetneje lahko bila.

Druga faza izpostavlja »poigravanje z anticipacijo« (*playing with anticipation*), kar pomeni odmik od zamišljanja prihodnosti s pomočjo verjetnostnih formulacij v smeri, za katero je značilna nasprotujoča si dvojnost. Mišljenje prihodnosti v tej fazi namreč predvideva tako abstrakcijo kot konkretizacijo. Načrtovalec razvoja si mora s pomočjo lastne kreativnosti zamišljati, kako vsakdanje življenje zgleđa v prihodnosti, vendar v doslej nepoznanih okvirih. Prihodnost v tej formulaciji tako ni zgolj podaljšek ali nadaljevanje sedanosti, ampak anticipacija raznovrstnih realnosti, ki bi si jih želeli, če nas ne bi omejevale konvencionalne spone sedanosti in tradicionalna pričakovanja iz preteklosti. Nekaterim izhodiščem – denimo okoljskim, ekonomskim in kulturnim – se seveda ne da izogniti, a sta namen in moč anticipacijskega mišljenja prihodnosti prav v tem, da se ne prepustimo določilom preteklosti in sedanosti, ki nas običajno ohranjajo zavezane utečenim vzorcem mišljenja in ustvarjanja. Ta proces posledično izzove vpeljavo novih alternativnih načinov razmišljanja o vznikajoči prihodnosti in poigravanja z njimi na načine, ki doslej niso bili prisotni.

To omogoči načrtovalcu razvoja, da prihodnost – na tej točki temporalno in posledično tudi ontološko prepleteno s sedanostjo – uporabi v mišljenju in ustvarjalnem načrtovanju korakov, ki bodo privedli do udejanjenja te prihodnosti. V tretji fazi mišljenja prihodnosti s pomočjo anticipacijskega modela načrtovalec razvoja razume, kako si običajno (neinovativno in nekreativno) zamišljamo prihodnost: vpeto v specifična predvidevanja, ki posledično in logično sledijo statističnim in analitičnim trendom iz preteklosti ter ozkogledno osredotočeno na normativne in konvencionalne vidike sedanosti. Zadnji korak tega modela tako zaznamuje dokončen odmik od motrenja kompleksne vznikajoče sedanosti in vzpostavitev nove paradigme v mišljenju, ki se osredotoča na specifične zamišljene prihodnosti. Z vnosom slednjih v razvojno mišljenje in dejavnost se ta razpre vsem kairološkim potencialom in priložnostim, ki jih prinašajo nenehno spreminjajoča se sedanost, moč imaginacije ter kreativni in inovacijski zanos mislečega načrtovalca razvoja.

## 4 Sklep

V besedilu sva se posluževala filozofskega diskurza, s katerim sva ontologijo, filozofsko disciplino, ki raziskuje, kaj obstaja in ali pojavi, ki jih zaznavamo, tudi dejansko obstajajo, aplicirala na vprašanje mišljenja prihodnosti. Ontologija prihodnosti je skozi vidik tradicionalne ontologije problematična

formulacija, saj se loteva preučevanja obstoja prihodnosti, torej entitet in njihovih medsebojnih razmerij, ki še ne obstajajo. Tako sva se skozi prispevek spraševala, na kakšen način prihodnost obstaja, kako jo misliti v sedanjosti in – kar je bistveno za dejavnosti na področju načrtovanja razvoja – kako mišljenje prihodnosti vključiti v procese načrtovanja in aplicirati na kreativno ustvarjanje vizionarskih, strateških in razvojnih vsebin.

Filozofi, ki so se tekom zgodovine ukvarjali z ontologijo prihodnosti, so se vprašanja lotevali skozi analizo časa, kar je bila tudi najina vstopna točka v raziskovanje mišljenja prihodnosti. Ontologija, ki se ne osredotoča le na trenutno dejanskost, torej le na to, kar obstaja tukaj in zdaj, ampak razume čas in bit kot temporalnost, je značilnost dinamičnih ontologij, pri čemer vse bolj v ospredje prehaja anticipacijsko razumevanje naše eksistence. To pomeni, da preteklosti, sedanjosti in prihodnosti ne moremo razumeti kot ločenih dimenzij, saj med njimi obstaja bistvena strukturna povezanost tudi v primeru, ko en del strukture ni aktiviran. Vsi procesi so temporalno razširjeni, saj vsaka sprememba korenini v preteklih dogodkih, njene posledice pa segajo daleč v prihodnost. Pa vendar to ne pomeni, da sta tako sedanjost kot prihodnost deterministično pogojeni s preteklostjo. Obratno. Pomemben poudarek dinamičnega razumevanja dejanskosti je v tem, da prihodnost kljub svoji temporalni zvezi s preteklim ni determinirana s preteklostjo, četudi ji slednja nalaga določene neobhodne prvine (zlasti fizične in okoljske, deloma pa tudi historične, kulturne in ekonomske). Tovrstna koncepcija sploh omogoči kairološke možnosti za inovacijo in tudi svobodo ter prevrat, bistveno utemeljeno na moči imaginacije in kreativnosti mišljenja.

Precej pozornosti sva namenila delu Roberta Polija na področju ontologije prihodnosti in futuroloških anticipatornih modelov mišljenja. Ob ključnih predpostavkah futurologije, da prihodnost vsaj delno določa preteklost in da se s prihodnostjo lahko bolje soočamo, če smo dovzetni za nove ideje, Poli uvede še tretjo, in sicer stališče anticipatornih sistemov. Anticipacijske teorije so se pojavile na več področjih znanosti, njihova skupna točka pa je, da si prizadevajo spremeniti konceptualni okvir znanosti s preusmerjanjem pozornosti s preteklosti na prihodnost. Glede na to, da zmožnost organizmov, da izboljšajo svoje možnosti za preživetje, leži v prihodnosti in ne v preteklosti, je nujno potreben ponovni razmislek o pomenu prihodnosti v človeškem vedenju, kar sva v besedilu storila tudi sama. Dokaze, ki podpirajo idejo anticipacije kot primarne vedenjske lastnosti ljudi in živali, je v zadnjih desetletjih prispevala predvsem biologija. Pri tem ne gre za to, da bi odločitve usmerjala prihodnost sama, temveč jih usmerjajo reprezentacije oziroma podobe možne prihodnosti v sedanjosti.

To spoznanje naju je naposled vodilo k orisu Millerjevega modela anticipatornega mišljenja, ki temelji na predpostavki, da je anticipacija prihodnosti ključna v procesu načrtovanja razvoja. Ta metoda predvideva, da z močjo imaginacije neobstoječo prihodnost pritegnemo v dinamično sedanjost.

Trdila sva, da se s tem odločno odvrnemo od reakcijskega modela načrtovanja in ustvarimo pogoje za vznik nove paradigme ter načina mišljenja. To predstavlja pomemben metodološki in epistemološki korak pri krepitevi strokovnega področja načrtovanja razvoja, še zlasti, če ta želi stremeti k inovativnemu, celostnemu in integralnemu ustvarjanju trajnostne prihodnosti.

## 5 Viri in literatura

- Ackoff, R. 1981: *Creating the Corporate Future. Plan or be Planned For.* New York.
- Bell, W. 2003: *Foundations of Futures Studies: History, Purposes and Knowledge: Human Science for a New Era.* London.
- Bell, W. 2005: *Creativity, skepticism, and visioning the future.* Futures. Amsterdam.
- Bergson, H. 2010: *The Creative Mind.* Mineola.
- de Jouvenel, B. 1967: *The Art of Conjecture.* London.
- Deleuze, G. 1969: *Logika smisla.* Ljubljana.
- Deleuze, G. 1986: *Cinema 1: The Movement-Image.* Minneapolis.

- Heidegger, M. 2005: *Bit in čas*. Ljubljana.
- Jeffs, R. 2012: *The Future of the Future: Koyré, Kojève, and Malabou Speculate on Hegelian Time*. Parrhesia 15. Melbourne.
- Leston, R. 2013: *Unhinged: Kairos and the Invention of the Untimely*. Atlantic Journal of Communication 21-1. Milton Park.
- Louie, A. H. 2010: Robert Rosen's anticipatory systems. Foresight 12-3. Bingley.
- Malabou, C. 2005: *The Future of Hegel: Plasticity, Temporality and Dialectic*. Abingdon.
- Mikulecky, D. C. 2000: Robert Rosen: the well-posed question and its answer – why are organisms different from machines? Systems Research and Behavioral Science 17-5. New York.
- Miller, R. (ur.) 2018: *Transforming the Future, Anticipation in the 21st Century*. New York.
- Ó Murchadha, F. 2013: *The Time of Revolution: Kairos and Chronos in Heidegger*. London.
- Øverland, E. 2013: Universal perspectivism: transcending »facta« and »futura« through foresight theory building. On the Horizon 21-1. Bingley.
- Phipps, J. 2004: Henri Bergson and the Perception of Time. Medmrežje: [https://philosophynow.org/issues/48/Henri\\_Bergson\\_and\\_the\\_Perception\\_of\\_Time](https://philosophynow.org/issues/48/Henri_Bergson_and_the_Perception_of_Time) (12. 4. 2021).
- Poli, R. 2001: *The Basic Problem of the Theory of Levels of Reality*. Axiomathes 12. New York.
- Poli, R. 2010: *An Introduction to the Ontology of Anticipation*. Futures 42-7. Amsterdam.
- Poli, R. 2011: *Steps Toward an Explicit Ontology of the Future*. Journal of Futures Studies 16-1. Taipei.
- Poli, R. 2013: *On the Horizon: Theoretical Basis of Futures Studies*. Bingley.
- Poli, R. 2014a: *Anticipation: A New Thread for the Human and Social Sciences?* Cadmus 2-3. Trst.
- Poli, R. 2014b: *Anticipation: What about turning the human and social sciences upside down?* Futures 64. Amsterdam.
- Poli, R. 2016: Nicolai Hartmann. Medmrežje: <https://plato.stanford.edu/entries/nicolai-hartmann/> (12. 4. 2021).
- Poli, R. 2017: *Introduction to Anticipation Studies*. Cham.
- Poli, R. 2019: *Working with the Future: Ideas and Tools to Govern Uncertainty*. Milano.
- Rao, J. S. 2005: *Deleuzean time with reference to Aristotle, Kant and Bergson*. Magistrsko delo, Filozofska fakulteta Univerze Södertörn. Stockholm.
- Röck, T. 2019: *Time for Ontology? The Role of Ontological Time in Anticipation*. Axiomathes 23. New York.
- Rosen, R. 1985: *Anticipatory Systems: Philosophical, Mathematical and Methodological Foundations*. Oxford.
- Sloterdijk, P. 2000: *Evrotaoizem*. Ljubljana.
- Staley, D. 2017: *Time and the ontology of the future*. World Futures Review 9-1. Thousand Oaks.
- Yates, C. 2013: *The Time of Revolution: Kairos and Chronos in Heidegger*, Review. Medmrežje: <https://ndpr.nd.edu/reviews/the-time-of-revolution-kairos-and-chronos-in-heidegger> (12. 4. 2021).





## CESTNA IN OKOLJSKA INFRASTRUKTURA V MARIBORU PRED 100 LETI IN UREDITVE DANES

**dr. Daniela Dvornik Perhavec**

Fakulteta za gradbeništvo, prometno inženirstvo in arhitekturo, Univerza v Mariboru  
daniela.d-perhavec@um.si

UDK: 911.372.7(497.4Maribor)(091)

### IZVLEČEK

#### **Cestna in okoljska infrastruktura v Mariboru pred 100 leti in ureditve danes**

Načrtovanje in urejanje javnega odprtega prostora in infrastrukture zahteva kompleksni pristop. Pri načrtovanju in urejanju javnih mestnih prometnih površin in površin za pešce bi pozornost morala biti usmerjena na odnos med uporabnikom in prostorom, med zgodovino in prihodnostjo, med trajnostjo in začasnostjo in s tem na odnos med načrtovanjem, projektiranjem in upravljanjem. Iz analize zgodovine lahko ugotovimo, da rezultat zanemarjanja zgodovinskih dejstev, avtohtonih materialov in utripa vsakodnevnega življenja v mestu prinaša instant rešitve, ki se v prostoru ne obnesejo. Slabe in dobre izvedbe ostanejo mestu, tudi ko županov ali meščanov že dolgo ni več. V prispevku smo opisali infrastrukturne dosežke v preteklosti in urejanje prometnih površin v mestu Maribor. V razpravi smo potegnili vzporednice med ureditvijo prometnih površin v Mariboru pred skoraj 100 leti in danes.

### KLJUČNE BESEDE

Mestna občina Maribor, cestna infrastruktura, okoljska infrastruktura, regulacija ulic, regionalna vpetost

### ABSTRACT

#### **Road and environmental infrastructure in Maribor 100 years ago and regulations today**

The planning and design of public open spaces and infrastructure requires a complex approach. The planning and design of urban public transport and pedestrian areas should take into account the relationship between users and space, between history and the future, between sustainability and the temporary, and thus between planning, design and management. From the analysis of history, we can conclude that the result of neglecting historical facts, indigenous materials and the pulse of everyday life in the city brings immediate solutions that do not work in space. Bad and good solutions remain in the city, even when mayors or people are long gone.

In this paper we describe the infrastructural achievements of the past and the traffic regulation in the city of Maribor. We have drawn parallels between the regulation of traffic areas today and almost 100 years ago in Maribor.

### KEY WORDS

Municipality of Maribor, road infrastructure, environmental infrastructure, street regulation, regional involvement

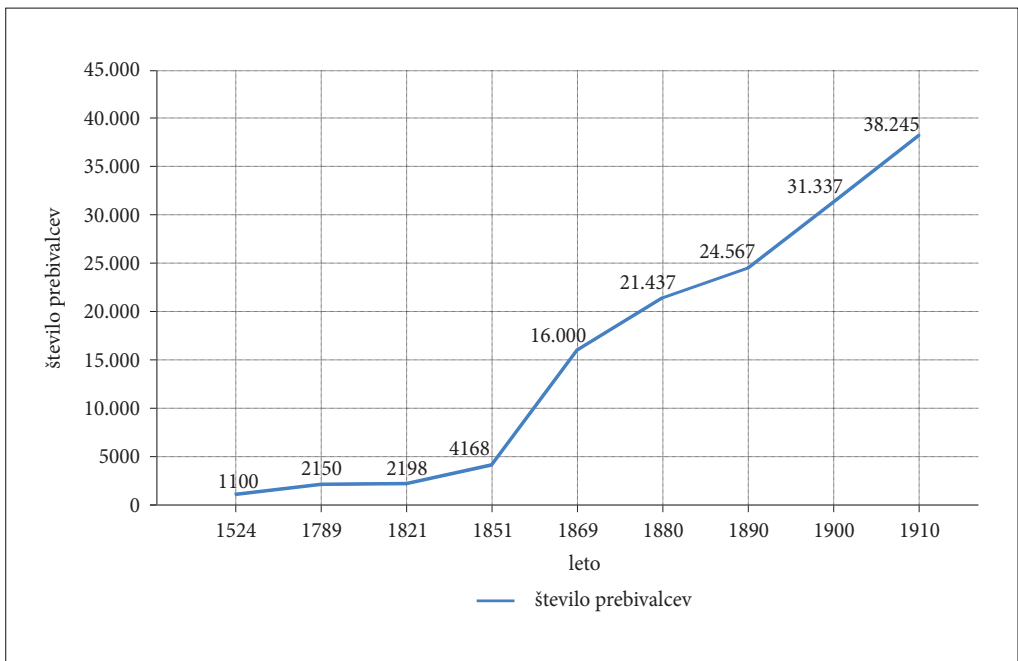
## 1 Uvod

Kot posledica izgradnje železnice Dunaj–Trst se je Maribor iz majhnega podeželskega mesta v srednjem veku v 18. stoletju postopoma začel spreminjati. Razmahnila sta se obrt in trgovina. Z izgradnjo koroške železnice leta 1863 se je razmahnila mariborska izvozna trgovina, ki je vzpodbudila naraščanje proizvodnje. V pričetku 19. stoletja se je pričela postopna industrializacija mesta ter se razmahnila v pričetku 20. stoletja z izgradnjo hidro elektrarne na Fali in postopno elektrifikacijo mesta (Majcen 1926).

Raslo je število prebivalcev in rasla je potreba po stanovanjskih površinah. Od leta 1851 do 1910 se je število prebivalcev v Mariboru povečalo za devetkrat, kar je pomenilo veliko novogradenj, ki so spremenile prvotno podobo srednjeveškega mesta. Na sliki 1 je prikaz rasti števila prebivalcev skozi 400 letno zgodovino mesta Maribor.

## 2 Metodologija

Pri snovanju prispevka smo se oprli na razpoložljive podatke (GURS 2015; Radovanovič 2015), nekatere temeljne knjižne vire (Majcen 1926; Radovanovič 2015) in druge vire, kot je Stavbni redi za vojvodino Štajersko (Deželno vladni list ... 1857). Nadalje so bili uporabljeni viri spletnih strani Mestne občine Maribor in Mariborske plinarne in spletni viri zapisov iz dogajanja v Mariboru v zvezi s prenovo glavnega trga in ustanovitve Javnega holdinga. Uporabili smo deskriptivno metodo za pisne vire in komparativno metodo za primerjavo zgodovinskih in današnjih ureditev javnega mestnega prostora v Mariboru.



Slika 1: Gibanje števila prebivalcev med leti 1524 in 1910 (Geodetska uprava Republike Slovenije – izpostava Maribor).

### 3 Stanje cestne in komunalne infrastrukture pred I. svetovno vojno

Maribor, kot tudi druga mesta, se je spopadal s komunalnimi težavami, ki so bile posledica izredno nagle rasti mesta in pomanjkanja izkušenj pri urejanju komunalnih zadev. Za primerjavo zgolj podatek, da je Pariz kanalizacijo pod Rou Montmartre zgradil že leta 1370. Največji problem so predstavljale fekalije in odpadki gospodinjstev. Predstavljali so potencialno grožnjo za kužne bolezni, s katerimi se je Maribor v preteklosti že srečal. Ob vse bolj zavedajočem problemu možnosti kontaminiranja vodnjakov s fekalijami (Ferlež 2001) ter zaradi poudarjanja pomena higijene na zdravje ljudi povsod po Evropi (Mlakar 1998) so mestne oblasti pričele s programom komunalne dejavnosti tudi v Mariboru. Komunalna dejavnost mestne občine se je pričela z vlado Andreja Tappeinerja (1861–1867) ter nadaljevala, ko je župan postal Aleksander Nagy (1886–1902).

#### 3.1 Vodovod in kanalizacija

Mestni svet je leta 1886 na priporočilo zdravstvenega sveta sprejel vrsto ukrepov za izboljšanje higijene pri oskrbi z vodo iz javnih in zasebnih vodnjakov, praznjenju greznic in odvajanju odpadnih voda. Vsako novogradnjo vodnjaka je praktično nadzirala zdravstveno policijska komisija. Za gradnjo vodnjakov je bilo treba pridobiti gradbeno dovoljenje, ki ga je izdal mestni svet. Po predpisih iz štajerskega stavbnega reda (Deželno vladni list ... 1857) so morali biti vodnjaki vsaj osem metrov oddaljeni od greznic, gnojnih jam in varnostnih jam, tri metre v globino zgrajeni iz nepropustnih materialov in na površju so morala biti tla v premeru dveh metrov tlakovana iz nepropustnih materialov, tako da je voda odtekala stran od jaška (vodnjaka), od časa do časa so jih morali temeljito očistiti. Fekalije so lahko zbirali le v greznicah ali fekalnih sodih, v katerih so jih tudi odvažali. Deževnico, odpadno vodo in odplake so morali speljati preko kanalov v Dravo. Od lastnikov hiš so zahtevali, da morajo biti greznice čim manjše, da bi jih hitreje in bolj redno praznili ter s tem preprečevali širjenje raznih bolezni. Z vsebino iz greznic je bilo prepovedano gnojenje zemljišča tik ob hišah v mestu, dovoljeno pa je bilo gnojenje zunaj mesta, in sicer v oddaljenosti 200 korakov od stanovanjskih hiš in 25 korakov od javnih prometnih poti, in to v času med 10. uro zvečer in 4. uro zjutraj. V kolikor gnojnice niso uporabljali kot gnojilo, so morali vsebino izprazniti v reko Dravo na mestu, ki ga je določil mestni svet. Do konca dvajsetih let 20. stoletja so fekalije zlivali v Dravo pod Meljskim hribom. Kaj kmalu je prišlo spoznanje, da mesto potrebuje urejen kanalizacijski sistem. Gradnja kanalizacije se je začela že leta 1862, ko so zgradili prvi kanal v Gosposki ulici. Ulico so po končani gradnji kanala tudi tlakovali. Hiter razvoj industrije je narekoval izgradnjo tudi drugih komunalnih naprav, kot so vodovod, plinifikacija, tlakovanje in urejanje starih in novih cest, čiščenje ulic, cest in trgov, ter sistemsko rešitev za praznjenje in odvoz fekalij iz greznic. Poleg kanalizacije je bila najpomembnejša izgradnja mestnega vodovoda, ki je bil odprt 1. januarja 1902.

#### 3.2 Ceste in ulice

V skladu s štajerskim deželnim redom iz leta 1857 (Radovanovič 2015), je Maribor na prelomu iz 19. v 20. stoletje uredil in posodobil mrežo ulic in cest v mestu. Konec 19. stoletja je levi breg Drave, od Partizanske ulice do Piramide dobil današnjo podobo, in sicer zgledno urejen mestni predel s širokimi pravokotno sekajočimi in komunalno urejenimi ulicami. Na žalost se na desnem bregu zgodba ni ponovila.

Ob pritoževanju prebivalcev o hoji in vožnji po prašnih cestah, je mestni svet občine Maribor leta 1884 sprejel odlok o rednem škropljenju mestnih ulic, in sicer v pomladnih, poletnih in jesenskih mesecih. Tako so se mestne ulice spreminjale tudi v blatne mlakuže. Leta 1896 so mestne oblasti izkoristile predpis v štajerskem deželnem zakonu o vzdrževanju cest in na račun lastnikov hiš dale asfaltirali nekatere pločnike v mestu.

Z odlokom, sprejetim 1909, je mestni svet sklenil, da se mestne ulice, ceste in trgi pometajo oziroma počistijo dvakrat na teden, in sicer vsako sredo in soboto (če je bil ta dan praznik, pa dan prej). V pomoč pri čiščenju ulic so bili tedaj še škropilni vozovi. Toda le pometanje delno tlakovanih in večinoma makadamskih cest ob vedno večjem tovornem in osebnem prometu ni zadoščalo za normalno vzdrževanje mestnih ulic. Prah ni bil edina nadležnost meščanov, več preglavic je povzročalo jesensko in zimsko blato.

Leta 1910 so se meščani pritožili, da so ulice v središču mesta bolj podobne blatnim mlakužam kot mestnim ulicam, ponekod jih celo ni bilo mogoče prečkati. Pešci so zaradi tega morali delati velike ovinke, nepredstavljivo je bilo tudi srečanje pešca s kočijaži.

Večina ulic v Mariboru je bila pred letom 1918 brez urejenega vozišča in zarasla s travo, pa vendarle je bilo do leta 1918 v Mariboru tlakovanih okoli 10 km ulic, že pred letom 1918 pa so dve ulici s skupno površino 1 km celo asfaltirali. Tlak je bil povečini iz dravskih prodnikov, ki se na prometnejših cestah ni ohranil.

### 3.3 Razsvetljava

Prva električna svetilka je v Mariboru zasvetila leta 1883, kmalu zatem pa je mesto razsvetljevala javna razsvetljava (medmrežje 1). Vzrok temu je bila izgradnje hidroelektrarne na Fali. Prav ta izgradnja je obudila predvojno idejo o ureditvi mestnega prometa z uvedbo tramvaja.

Največji napredek v komunalni opremljenosti mesta pomeni obdobje županovanja inženirja Aleksandra Nagya med leti 1886 in 1902 (medmrežje 2). V pičlih 16 letih je mesto dobilo moderno podobo, z izgradnjo kanalizacije je poskrbel za dobre higienske razmere, za čistočo in lepši videz. Izvajanje in načrtovanje oziroma regulacija infrastrukture je bilo do konca 1. svetovne vojne v pristojnosti gradbenega urada (Majcen 1926). Na sliki 2 je podoba Slomškovega trga iz leta 1900.



Slika 2: Podoba Slomškovega trga iz leta 1900 (PAM fototeka 11671).

## 4 Infrastruktura v Mariboru med obema vojnama

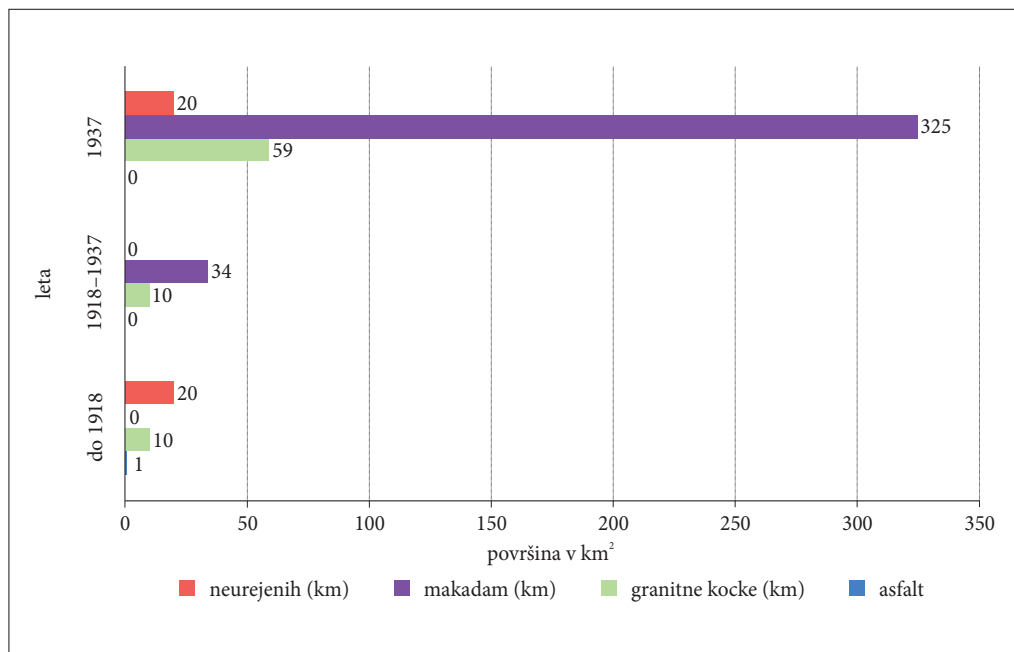
Posledice 1. svetovne vojne so bile za mestno komunalno in infrastrukturo zelo hude. Večji del cest in trgov v mestu je ostal posut z gramozom. Večja vozila so povzročila, da se je poslabšalo stanje na že tako majhnem številu tlakovanih cest, zaradi teže vozil so se polomili pokrovi kanalskih jaškov.

Konec prve svetovne vojne, je Maribor doživel večji industrijski napredek. Razvijale so se tekstilna, kovinska in deloma živilska industrija. Z izgradnjo mesta se je širila tudi cestna mreža. V grafu na sliki 3 je prikazana površina in struktura cestnih površin do leta 1937.

Zaradi povečanega tovornega prometa so nove in stare ceste zahtevale pogostejše in kakovostnejše vzdrževanje. Dotedanje ročno delo pri popravilih cest, škropljenje ulic z vozovi s konjsko vprego in le občasno pometanje in čiščenje ulic niso več zadoščali potrebam časa. Zavest o popolni komunalni ureditvi mesta je vzpodbudila potrebo po usklajenosti mestnih javnih služb. Mesto je z modernizacijo starih in gradnjo novih ulic istočasno urejevalo drugo infrastrukturo, do leta 1937 je bilo 73 % mestnih ulic opremljeno s kanalizacijo. Zaradi pospešene izgradnje kanalizacije je mestni gradbeni urad ustanovil delavnico betonskih cevi. Pred II. svetovno vojno je v Mariboru manjkalo le še 16 km kanalizacije.

### 4.1 Regulacija ulic

Ob regulaciji Magdalenskega predmestja leta 1925 je občinski svet sklenil, da bodo nekatere glavne ulice in prehod čez železniško progo proti Koroški široki 15 metrov, druge, stranske ceste pa 10 metrov. Istočasno so določili višino stavb, ob širših ulicah tri-nadstropne stavbne, ob ožjih dvo-nadstropne. Uredili so ulice na desnem bregu, predvsem tiste, ki so bile potrebne do novih tovarn v Melju. Na najbolj obremenjenih ulicah v mestu (mesto omejeno na takratno zazidavo, večinoma na levem bregu reke Drave)



Slika 3: Razvitost in urejenost cestnega omrežja (prirejeno po Radovanovič 2015).



in Magdalenskem predmestju so vrhnje plasti asfaltirali oziroma prepojili z bituminoznimi ali katra-nastimi prepojitvami.

Med leti 1924 in 1927 je bila popravljena in obnovljena večina pločnikov. Kot eksperiment je bil del pločnika pred hišami v Smetanovi in Prežihovi ulici narejen iz bazalta, ki je bil cenejši od asfalta in naj bi zagotavljal minimalno obrabo. Po urejenih pločnikih je bila prepovedana vožnja, jahanje, kole-sarjenje in gonjenje živine, prav tako po pešpoteh in drevoredih. Veljale so še druge prepovedi, na primer postavljanje vozov in dvokolnic ter krmljenje vprežne živine na cestah in javnih prostorih, z izjemo tržnih dni, izlivanje odpadnih voda in odmetavanje smeti na javne površine.

Pozno jeseni leta 1927 je občina Pobrežje zahtevala od mestne občine Maribor, da škropijo Pobreško cesto proti Brezju vsaj do mestnega pokopališča. S 1. novembrom 1927 je bila uvedena avtobusna proga do pokopališča, s čimer se je prašenje povečalo. Podobno se je s pojavom prašenja v povezavi z uvedbo avtobusne proge zgodilo na Studencih, Košakah in Krčevini. Mesto se je trudilo, da bi to nadlogo odpravilo s škropljenjem ulic, porabili so ogromno vode ob razmeroma redkem škropljenju. Pojavila se je nuja po primerni utrditvi vozišč, s čimer bi preprečili nastajanje prahu in blata.

Kljub prizadevanju za ureditev cest in pločnikov v mestu, pa niso bile vse ceste deležne enake ureditve. Glavna ulica od železniškega kolodvora do mestnega središča (Partizanska cesta) je bila na primer tlakovana le po sredini. Pločniki so bili posuti s peskom, ki ga je veter raznašal. Praviloma so se protiprašno obdelale tiste ulice, ki so bile pozidane z obeh strani, tako so ogromne površine pločnikov ostale neasfaltirane. Meščani so mestni upravi predlagali, da se asfaltirajo celotni pločniki ob trasi tlakovanih in z bitumnom ali katranom prepojenih cest, kajti le tako se bo postopoma odstranil prah iz mesta.

Leta 1930 so bile ulice dovolj široke za promet, pločniki za pešce pa v glavnem preozki. Na cestiščih so sledili drevoredi, ob robovih pločnikov so praviloma potekali jarki za meteorno vodo. Pozimi so se odtoki jarkov praviloma zamašili in je voda s cestišč ob deževnih dneh počasi odtekala. Cestišča so bila dolgo mokra, na voziščih in pločnikih je nastajalo blato, ki se je poleti spremenilo v prah. Poleti



Slika 4: Partizanska cesta 1930 (vir: PAM 1702-001-006-002-00124).

so morali zato škropiti celotno površino, kar pa ni bili zanemarljiv strošek. Na sliki 4 je Partizanska cesta v Mariboru leta 1930.

Ker so bili do takrat znani načini utrjevanja cestišč, kot so tlakovanje, asfaltiranje, oljenje, razmeroma dragi, se je porodila ideja, da bi vozišča zožili na najmanjšo možno mero za normalno odvijanje prometa, s tem, da bi dejanska širina ulic ostala nespremenjena. Proste površine pa se namenijo pešcem.

Leta 1934 je mestni gradbeni urad pripravil predlog utrditve cest in vozišč, in sicer:

- na vseh manj prometnih ulicah (večina mestnih ulic) bi zožili vozišče na 6 metrov,
- za glavne prometne poti so predlagali širino 7,5 m, kar je omogočalo hkratno srečevanje dveh vozil in sočasno prehitevanje tretjega vozila,
- obcestni jarki bi bili ob robu cestišč in ne več ob pločnikih, vozišče in pločnike pa naj bi ločeval tako imenovani nevtralni pas, zasajen s travo ali drevesi,
- predlagali so razširitev povečini preozkih pločnikov,
- kanalizacijo naj bi vodili na sredi cestišča; v kolikor hiš ob ulici še ni bilo, bi se pred ureditvijo cestišča položile cevi za kasnejši priklop.

Tako bi bila površina cestišč 40 % manjša, kar je pomenilo, da bi jih lahko primerno utrdili s tlakovanjem, asfaltiranjem ali oljenjem z neprimerno manj sredstvi. Le za Partizansko cesto, kot najpomembnejšo mestno prometnico, so predvidevali širše vozišče. Mestni svet je predlog soglasno podprl in maja 1934 je mestna občina na podlagi načrta gradbenega urada sprejela sklep, da se cestišča v Mariboru zožijo na 6 metrov širine, pločniki pa razširijo vsaj na 3 metre. Pod novonastalimi razširjenimi pločniki pa naj bi speljali vse vodovodne, plinske in električne napeljave. Sočasno naj bi ob preureditvi cestišč preuredili tudi vse hišne priključke, izvedli bi jih tudi tam, kjer stavb še ni bilo. S predlagano zožitvijo cest naj bi se prihranilo tudi 40 % denarja za njihovo vzdrževanje. Leta 1935 je bil Maribor v splošnem kanaliziran.



Slika 5: Koroška ulica leta 1930 (vir: PAM\_1702\_001\_006\_002\_00053).



Tlak so obojestransko obrobili z vrsto velikih kock, ki so tvorile robnik ob vozišču. Pločnik so razširili ter ga obrobili z betonskim robnikom. Med pločnikom in voziščem so uredili travnat pas, v katerem so ostala drevoredna drevesa. Med cestiščem in pločnikom so pustili 1,5 m širok neutrjen pas za drevesa. Kljub skrbnemu urejanju cestišč in pločnikov pa se meščanom Maribora ni uspelo znebiti prahu. Poleti 1939 so meščani Maribor poimenovali Jugoslovanska Praha, ker je bil v sušnem obdobju vedno prašen. Eden izmed vzrokov za to so bile pomanjkljivosti pri tlakovanju glavnih mestnih ulic, ker rež oziroma fug med kamni zavoljo pomanjkanja finančnih sredstev niso zalili z bitumensko smolo.

#### 4.2 Izvedbene strategije in sodelovanje

Da bi lahko omrežje mariborskih cest sistematično uredili, je bilo treba določiti strategijo izvajanja. Pri načinu in prioriteti urejanja so se ravnali po številu in stanju prometa. Ulice s tranzitnim ter zbiralnim prometom ter ceste, ki jih je kot takšne označilo predstojništvo mestne policije v Mariboru, so označili kot ceste za težek promet. Praviloma so bile tlakovane z granitnimi kockami in primerno utrjene. Izkazalo se je, da je tak način še najbolj primeren za mešani promet motornih in vprežnih vozil, ki je tedaj prevladoval.

Za lažji promet so predvidevali ulice, kjer je potekal le lokalni dovozni promet. Tam je bilo potrebno preprečiti nastajanje prahu in blata, zato so jih uredili le z različnimi bituminoznimi in katranastimi prevlekami ali pa prepojitvami.

Sredi leta 1940 je meščane razveselil predlog za sodelovanje med mestnimi podjetji, še posebej med električnim podjetjem, plinarno in vodovodom. Po navadi se je dogajalo, da je cesto najprej razkopalo eno podjetje, ko so končali svoje delo, je pričelo drugo in kasneje še tretje.

## 5 Po II. svetovni vojni

Maribor je konec vojne dočkal s 47 % porušenega ali težje poškodovanega stavbnega fonda. Organiziranost komunale je bila v povojnem obdobju podobna predvojni organiziranosti. Leta 1946 je bila ustanovljena Mestna uprava cest Maribor, ki je poslovala v okviru takratnega komunalnega oddelka Mestnega ljudskega odbora, v katerem so bile združene vse takratne komunalne dejavnosti oziroma podjetja. Cestna mestna uprava je skrbela tudi za vzdrževanje cestnega omrežja in kanalizacije.

V sklopu te organizacije je bila tudi mestna vrtnarija, ki je vzdrževala javne nasade, gramoznice ter skrbela za snago in čistočo v mestu ter za praznjenje greznic, kjer ni bilo izgrajene kanalizacije. Leta 1948 se je mesto razširilo na okoliške kraje in k mestu priključilo naselja Brezje, Hoče, Reko, Radvanje, Limbuš, Kamnico, Košake, Studence, Pobrežje in Tezno. Površina občine Maribor se je v sedmih letih (od 1941 do 1948) povečala iz 22 km<sup>2</sup> na 138 km<sup>2</sup>. S tem se je dejavnost mestne komunale drastično povečala. Prvi splošni načrt za ureditev mesta je bil izdelan leta 1949, kasneje, leta 1960, je regulacijo mesta prevzel ZUM, Zavod za urbanizem, ki svoje poslanstvo opravlja še danes.

## 6 Regionalna povezanost in turizem

Povezave z okoliškimi kraji, ki niso ležali ob železnici, so bile za mestno oblast pomembne zaradi naraščajočih potreb po delovni sili, oskrbe s hrano in možnosti razvoja turizma. Daljinske proge so pričele delovati v 30. letih prejšnjega stoletja. 1926 je bila vzpostavljena avtobusna linija med Mariborom in Celjem, kasneje tudi do okoliških predelov, predvsem do krajev v Slovenskih goricah in na Dravskem polju. Leta 1930 je bilo mesto z avtobusnim prometom, poleg Celja, povezano še z Rušami, Slivnico, Duplekom, Šentiljem, Slovenskimi Konjicami, Oplotnico, Poljčanami, Vitanjem, Vojnikom, Gornjo

Radgono, Lenartom, Ptujem, Kungoto in Svečino. S tem je bil Maribor dostopnejši za delovno silo, potrebno za razvijajočo se industrijo in počasi sta se spreminjala velikost in značaj mesta.

Kot osrednja točka za razvoj turizma v okolici Maribora je bilo predvideno Pohorje. Že leta 1930 so načrtovali izgradnjo cest Hoče–Mariborska koča–Ruška koča–Ruše in Ribniška koča–Sveti Martin na Pohorju, kar naj bi turistom omogočilo dostop na Pohorje z avtomobili in vozovi iz vseh smeri. Poleg tega so načrtovali izgradnjo žičnice med Limbušem in Bolfenkom na Pohorju. Poleg obstoječih planinskih postojank na Mariborski koči, Klopnem vrhu, Ruški koči in Pesku so leta 1930 pričeli graditi Ribniško kočjo proti Ribniškemu jezeru.

## 7 In piše se leto 2021

Današnja površina mesta Maribor je 147,50 km<sup>2</sup>, vključuje 33 naselij in ima urejenih 74,1 km državnih cest, 593,3 km lokalnih cest, 679,2 km vodovodnega omrežja, 642,0 km kanalizacijskega omrežja, 387 km plinovodnega in 64,8 km toplovodnega omrežja in beleži 37.918 stavb (medmrežje 2).

Vsaka mestna oblast ima priložnost vzpostavljanja celovitih in trajnostnih rešitev, ki bodo lahko občudovane še dolgo po končani eri župana ali izvršilnega strokovnjaka. Avtohtonost in zgodovinska izhodišča dajejo priložnost za ohranjanje identitete edinstvenega prostora in posledično naroda in narodnega izročila. Ena izmed rešitev je zgledno prenovljen Žički prehod, kjer so projektanti dali prednost zgodovini in avtohtonosti (sliki 6 in 7). Pri obeh je uporabljeno avtohtono gradivo dravski prodec večje granulacije, tako imenovane mačje glave, v novejši različici so granitne kocke zamenjale dotrajan asfaltni tlak.

S prenovo Koroške ceste, praktično ene najbolj zanemarjenih ulic v mestnem jedru, so se avtomobili umaknili pešcem in mesto je v tem delu dobilo novo podobo. Nastalo je mesto druženja, doživljanja,



DANIELA DVORNIK PERHAVEC

Slika 6: Žički prehod proti Vojašniškemu trgu oziroma Lentu 2010.



DANIELA DVORNIK PERHAVEC

Slika 7: Žički prehod proti Vojašniškemu trgu oziroma Lentu 2020.

srečevanja in oddiha (Goličnik 2006). Na sliki 5 je ureditev iz leta 1930, kot vzporednico na sliki 8 prikazujemo podobo 90 let kasneje.

Tako kot pred 80 leti in kasneje po II. svetovni vojni je tudi sedanjí mestni svet pod vodstvom župana Arsenoviča združil komunalna in energetska podjetja v Javni holding Maribor. Ta bo skrbel za usklajeno delovanje in s tem cenejše storitve za občane (medmrežje 3). Možnosti za dodano vrednost na tem področju je veliko, predvsem veliko obeta informatika oziroma podatkovne analize in načrtovanje na podlagi le-teh. V preteklosti smo pogrešali strategije dolgoročnega planiranja, ki bi izkazovale vizijo in voljo za razrešitev infrastrukturnih problemov, ki so se v mestu nakopičili skozi daljše časovno obdobje.

Če smo še ne dolgo tega dajali prednost avtomobilom tudi skorajda v mestnih jedrih, se s pozitivnimi zgledi v Sloveniji (Slovenj Gradec, Ljubljana), s podnebno, Covid in še kakšno prihajajočo krizo kaže potreba po lokalni in bivanjski ugodnosti in celovitosti. Izvajanje celostnih prometnih strategij je le del mozaika, katerih ukrepi naredijo mestno jedro prijazno in privlačno za meščane in turiste. Za tovrstni rezultat je na eni strani potrebna sistemska obravnava in optimizacija širšega konteksta prometa in bivanja. Pri tem gre za usklajevanje komunalnih in energetskih infrastrukturnih posegov, načrtovanje obnove objektov, načrtovanje števila turistov, kot tudi njihovega vodenja v interakciji z meščani, na drugi strani pa zadostna delovna mesta in regionalna vpetost kraja z dobrimi potovalnimi povezavami. Vrsto let je bilo potrebno, da smo dojeli (na primeru Velenja in Idrije), da selitev v drug kraj ni rešitev, potrebna je boljša prometna povezanost (Bole in sodelavci 2010).

Mesto je dokazalo, da je v preteklosti znalo razmišljati širše, razvojno in celovito, s poslušom za težave meščanov. Premalokrat se namreč zavedamo energije, potrebne za usklajeno načrtovanje in izvedbo nečesa, kar v prostoru predstavlja ulico ali trg. Dodana vrednost posameznega posega se kaže v drobnih stvareh, kot na primer v označevanju infrastrukturnih vodov (sliki 9 in 10), polaganju tlakov, urejanju odvajanja meteornih voda ali zasaditvi. Enostavni način prikazovanja podzemnih vodov (sliki 9 in 10) lahko mnogokrat prihrani dilemo, predvsem ko zataji natančnost podatkov v informacijskih sistemih.



DANIELA DVORNIK PERHAVEC

Slika 8: Koroška po prenovi leta 2021.



DANIELA DVORNIK PERHAVEC



Slika 9: Označevanje komunalnih vodov v Ulcinju.

DANIELA DVORNIK PERHAVEC



Slika 10: Označevanje podzemnih komunalnih vodov v Mariboru.

## 8 Sklep

Kljub sicer dolgi zgodovini starega mestnega jedra do sedemdesetih let 19. stoletja je Maribor skoraj 500 let za Parizom (Lamprell 2012) pričel z izgradnjo komunalne infrastrukture in drugih komunalnih dejavnosti. Ulice so bile brez tlakov, prašne in umazane – nekaj je k splošni nesnagi pripomogla še vprežna živina – prevozno sredstvo meščanov. Kmalu je vprežno živino zamenjal avto in cestišča so bila preozka, pešci izrinjeni na ožje površine. Kmalu so se jim na pločnikih pridružili še kolesarji. Ob ukrepih za umiritev prometa in v skladu s celostnimi prometnimi strategijami, ki naj bi pripomogle k reševanju podnebnih sprememb, se vračamo v dobo, kjer so podobne rešitve že obstajale. Obstajala je tudi sodelovalna energija, ne le v mestu, temveč tudi med kraji v dobrobit razvoja kraja ali regije.

Priložnost, ki jo imamo meščani Maribora, se kaže v odprtem dialogu in aktivni udeležbi pri sourejanju mesta. Če smo še pred 10 leti preko komentarjev v zvezi z rešitvami ureditve Glavnega trga (Kereži 2010) modrovali, da se mora trg ujemati s starim mestnim jedrom, smo novo ureditev končno uspeli temu približati. Maribor ima pri ureditvi trgov že eno razdvajajočo izkušnjo, in sicer pred 20 leti neuspelo prenovo Slomškovega trga, kjer so meščani svoje doživljajske izkušnje (posedanje v senci v poletni vročini) postavili visoko pred popločenje celotnega trga. Navsezadnje, zgodovinsko gledano, je tudi Slomškov trg bil vedno zelen in zasajen.

V obeh obdobjih (zgodovinskem in v prihodnosti) je ureditev namenjena meščanom in k temu je še naprej potrebno usmerjati politiko načrtovanja urejanja mestnih površin.

## 9 Viri in literatura

- Bole, D., Gabrovec, M., Kozina, J. 2010: Prednosti in slabosti prometne (ne) dostopnosti občine Idrije. Na prelomnici: Razvojna vprašanja občine Idrija. Ljubljana.
- Deželno vladni list za vojvodino Štajersko, Stavbni red za vojvodino Štajersko, razen pglavnega mesta Gradca, leto 1857, IV. Del Izdan in razposlan v edino nemškem izdanji 12. marca, v pričujočem dvojnem izdanji 17. septembra 1857.
- Ferlež, J. 2001: Mariborska dvorišča. Etnološki oris. Mladinski kulturni center Maribor. Maribor.
- Goličnik, B. 2006: Vedenjski zemljevidi Ljubljanskih trgov in parkov. Novi izzivi in pogledi na načrtovanje in urejanje prostora. Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Ljubljana.
- GURS: Elektronsko sporočilo, 16. 3. 2015. Ljubljana.
- Kereži, U. 2010: Glavni trg pešcem in kolesarjem. Večer, 27. 1. 2010. Maribor.
- Lamprell, K. 2012: Pariz: vse, kar te zanima. Ljubljana.
- Majcen, G. 1926: Kratka zgodovina Maribora. Maribor.
- Mariborski vodovod, načrt vodovodnega omrežja 1900, lastni arhiv.
- Medmrežje 1: <https://www.elektro-maribor.si/o-podjetju/zgodovina-dru%C5%BEbe/> (15. 1. 2021).
- Medmrežje 2: <https://www.maribor.si/podrocje.aspx?id=216> (14. 1. 2021).
- Medmrežje 3: <https://jhmb.si/> (15. 1. 2021).
- Mlakar, J. 1998. Razvoj mariborskega vodovoda. Zgodovina za vse, vse za zgodovino 5-1. Celje.
- Radovanovič, S. 2015: Mariborske ulice nekoč in danes. Miklavž na Dravskem polju.

## KAKOVOST VODNIH VIROV IN RABA TAL NA VODOVARSTVENEM OBMOČJU LJUBIJA

**dr. Natalija Špeh, dr. Anja Bubik**

Visoka šola za varstvo okolja

natalija.speh@vsvo.si, anja.bubik@vsvo.si

**Blaž Barborič**

Visoka šola za varstvo okolja

Geodetski inštitut Slovenije

blaz.barboric@gis.si

UDK: 91:628.19:711.14(497.43)

### IZVLEČEK

#### **Kakovost vodnih virov in raba tal na vodovarstvenem območju Ljubija**

Na območjih kraških vodonosnikov se avtohtono prebivalstvo tradicionalno zaveda vloge in pomena vodnih virov. Historično-geografsko-okoljski pogled na vodovarstveno območje Ljubija izraža dosedanjo usmerjenost v ekstenzivni, sonaravni način življenja in dela, sledeč vodovarstvenim in naravovarstvenim zakonodajnim zahtevam. Vodovarstveno območje Ljubija občinskega pomena zavzema skupaj 0,79 km<sup>2</sup>. V letu 2020 smo spremljali pet vodnih teles, dva ponora in dva izvira dolvodno ter izvir Ljubijo. Njihovo kakovost smo ocenili v povezavi z rabo površja na obravnavanem območju. Na podlagi hidrogeoloških, geomorfoloških in meteoroloških značilnosti smo prikazali naravno ranljivost VVO Ljubija. Vodni viri območja raziskave so z vidika obremenjevanja z nitrati izkazali naravne, referenčne lastnosti.

### KLJUČNE BESEDE

hidrogeografija, vodni viri, kras, vodovarstveno območje, naravna ranljivost, nitrati, Ljubija

### ABSTRACT

#### **Quality of water sources and landuse in the Ljubija Water Protection Area**

In karst aquifer areas, indigenous people are traditionally aware of the role and importance of water resources. The historical-geographical-environmental view of the water protection area (WPA) Ljubija reflects the current orientation in an extensive, co-natural way of life and work, following water protection and nature protection legislative requirements. The Ljubija WPA (municipal importance), occupies a total of 0.79 km<sup>2</sup>. In 2020 we monitored five bodies of water, two surfaces and two springs downstream and the source of Ljubija. Their quality has been linked to the sensitivity to different land uses in the area. Based on hydrogeological, geomorphological and meteorological characteristics, we have demonstrated the natural vulnerability of WPA Ljubija. The water resources of the research area have demonstrated natural, reference properties in terms of nitrate loading.

### KEY WORDS

hydrogeography, water resources, isolated karst, water conservation area, natural vulnerability, nitrates, Ljubija



## 1 Uvod

V študiji ranljivosti okolja, predhodnici Presoje vplivov na okolje (Zakon o varstvu ... 2004) in opredeljeni v Zakonu o varstvu okolja iz leta 1993 (Zakon o varstvu okolja ... 1993), smo z uporabo različnih specifičnih kazalcev ugotavljali obremenjenost okolja, zlasti po posameznih pokrajnotvornih sestavinah (zrak, vode, relief ...). Kot ciljno vsebino je predvidela oceno dosežene stopnje celotne in integralne obremenjenosti okolja (Špes in sodelavci 1995; Brečko in sodelavci 1996; Špes in sodelavci 2001; Špes in sodelavci 2002; Cigale 2002).

Kraški vodonosniki so zaradi globinskega povirja primerni viri pitne vode, a zelo ranljivi za onesnaževanje. Onesnažena voda se v kraški notranjosti slabo in zelo počasi čisti, zato je kraški svet silno ranljiv. Zaradi obsežnosti zaledja in povezanosti z oddaljenimi ponikalnicami, je njihovo varovanje zahtevno. Vodonosniki pod površjem, ki dobivajo vodo tudi z neprepustnega ozemlja, hranijo velike zaloge pitne vode (Mihevc 1998).

Z Uredbo o stanju podzemnih voda (Uredba o stanju podzemnih ... 2009) so določeni standardi parametrov kakovosti podzemne vode in vrednosti praga, ki razmejujejo dobro oziroma slabo kemijsko stanje. Vodno telo podzemne vode ima dobro kemijsko stanje, če so na vsakem merilnem mestu izpolnjeni vsi od treh pogojev; to so ustrezna kemijska sestava podzemne vode z vrednostmi parametrov v okviru standardov kakovosti in vrednosti praga; koncentracija onesnaževal, ki ne izkazuje pomembnih in značilnih sprememb vezanih na vodno telo podzemne vode ter z njim povezanimi ekosistemi, ter električna prevodnost, ki ne nakazuje vdora slane vode v podzemno vodno telo. Preseganje standardov kakovosti in vrednosti praga se ugotavlja na podlagi povprečne letne vrednosti na posameznem merilnem mestu. Nitrati so pomemben parameter za oceno kemijskega stanja podzemne vode s standardom kakovosti 50 mg/L (Kemijsko stanje ... 2020; Nitrati v podzemni ... 2020). Nadzorni monitoring v letu 2020 je pokazal, da so zaradi intenzivnih človekovih dejavnosti najbolj obremenjena vodna telesa v severovzhodnem delu Slovenije, kjer so slabo kemijsko stanje določili za Savinjsko, Dravsko in Mursko kotlino. Na področjih vodnih teles podzemnih vod Karavank in Kamniško-Savinjskih Alp, na katerih obrobju se obravnavano območje nahaja, je kemijsko stanje dobro (Kemijsko stanje ... 2020; Nitrati v podzemni ... 2020).

Področje varovanja vodnih virov ureja Zakon o vodah (2002). Na njegovi ter drugih strokovnih podlagah so opredeljena vodovarstvena območja (v nadaljevanju VVO) z režimi varovanja. Cilj naše raziskave je bil spremljati vodne vire na območju VVO Ljubija. Terensko delo smo opravili v letu 2020 in opravljene meritve zajetih vodnih vzorcev kategorizirali po letnih časih, glede na izdatnost padavin in tip vodnih virov. Kakovost vodnih virov smo povezali z intenzivnostjo različnih rab površja na obravnavanem območju (travniki, njivske površine, gozdna zemljišča, pozidano). Na podlagi pokrajinskih značilnosti: usmerjenost, naklon, kamninska sestava, poraščenost oziroma raba tal, smo prikazali naravno ranljivost VVO Ljubija, s podatki za vsebnost nitratov pa kakovost vodnih virov oziroma njihovo obremenjenost.

## 2 Območje raziskave

Vodovarstveno območje Ljubija občinskega pomena (Občina Šoštanj) obsega 0,75 km<sup>2</sup> (0,71 km<sup>2</sup> zavzema območje 3. režima, ki se širi gor vodno, nad izviro), sledita manjši površini 2. varstvenega režima (0,02 km<sup>2</sup>) in najožje območje z najstrožjim, 1. režimom varovanja, ki je v neposredni bližini kraškega izvira (0,02 km<sup>2</sup>). V prispevku obravnavamo kakovost vodnega telesa izvira Ljubija, dveh ponorov na območju 3. režima ter dveh izvirov dol vodno, neposredno ob strugi potoka Ljubije. Nižje ležeča izvira imata različno vodozbirno zaledje.

Preučevano območje (slika 1) leži v severovzhodnem Predalpskem hribovju, v podnožju karavanškega sredogorja na skrajnem zahodnem robu Šaleške doline, kot jo je opredelil v regionalizaciji Slovenije Melik (1954), oziroma Gams (1996), ki jo poimenuje Velenjska kotlina. Značilnost območja je močna horizontalna in vertikalna razčlenjenost, kar hkrati z veliko litološko pestrostjo (menjavanje karbonatnih





Slika 1: Lega vodovarstvena območja Ljubija s širšo pokrajino.

in nekarbonatnih kamnin) ustvarja veliko pokrajinsko ter ekotopsko pestrost. Prevladujejo strma do zelo strma pobočja, kjer imajo gozdovi izrazito varovalno vlogo, značilna je zelo razpršena poselitev, prilagojena omejenim naravnim virom (samotne kmetije, zaselki), ter v zadnjih desetletjih naglo propadanje kulturne pokrajine (Špes in sodelavci 2002).

Obe imeni, Šaleška dolina in Velenjska kotlina, sta v rabi lokalnega poimenovanja. Kasnejšega imena regije, Velenjsko in Konjiško hribovje (Perko in Orožen Adamič 2001), domačini niso posvojili.

### 3 Metodologija

Na območju VVO Ljubija smo v letu 2020 spremljali pet vodnih teles, dva ponora (P1 in P2), izvir Ljubijo ter dva izvira ob strugi potoka dolvodno (S1 in S2). Dvakrat na mesec, ob visokem vodostaju in v suhih vremenskih razmerah, smo spremljali njihove lastnosti s šestimi fizikalno-kemijskimi kazalniki: temperaturo, pH, električno prevodnost in motnost smo merili na terenu z digitalnim vmesnikom in ustreznimi sondami Vernier Labquest 2, trdoto ter vsebnost nitratov smo določili v laboratoriju spektrofotometrično z uporabo hitrih kivetnih testov (Hach Lange LCK 327 za trdoto, Hach Lange LCK 399 za  $\text{NO}_3^{2-}$ ). Meritve smo interpretirali glede na (a) letni čas (zima: december–februar, pomlad: marec–maj, poletje: junij–avgust, jesen: september–november), (b) izdatnost padavin (po padavinah in v suhih pogojih) ter (c) tip vodnega vira (izvir, ponor).

Za ponazoritev meteoroloških razmer smo podatke zajemali iz podatkovne baze Agencije RS za okolje. Na obravnavanem območju se nahaja padavinska postaja Bele Vode (965 metrov NV), drugih tipov postaj ni. Za okvirni prikaz temperaturnih razmer smo v razpoložljivi mreži postaj Agencije RS za okolje zaradi podobne NV izbrali glavno meteorološko postajo Lisca (943 metrov NV) in klimatsko postajo Nova Vas na Blokah (720 metrov NV). Tudi razpon NV na našem območju je med 720 metri (izviri) in 920 metri (ponora).

Z vidika ranljivosti območja, smo na VVO Ljubija analizirali pridobljene vektorske podatke – geološke podatke, podatke rabe tal (medmrežje 1) ter rastrske podatke, ki smo jih izdelali na osnovi Digitalnega modela višin z velikostjo gridne celice  $5 \times 5$  m (DMV5), in sicer naklonov, usmerjenosti površja ter izračuna globalnega obsevanja površja na preučevanem območju. Nakloni in usmerjenost v stopinjah so bili izračunani v programu ArcGIS. Naklone smo razdelili v naklonske razrede;  $0-2^\circ$ ,  $2-6^\circ$ ,  $6-12^\circ$ ,  $12-20^\circ$  ter nad  $20^\circ$ . Usmerjenost površja je podana z azimutom. Vrednosti se gibljejo med  $0^\circ$  na severu in v smeri urinega kazalca do  $360^\circ$ , vrednost 1 se pripiše celicam z ravnim terenom (celicam brez naklona). Usmerjenost površja je pomembna naravna pokrajinska prvina, saj vpliva na količino sončne energije, ki je pomemben dejavnik pri geomorfoloških, hidroloških, pedoloških, bioloških in drugih naravnih procesih ter hkrati pomemben dejavnik pri poselitvi in različnih dejavnostih človeka (Perko 2001).

Izračun globalnega obsevanja površja na preučevanem območju je bil izdelan na osnovi orodja za analizo sončnega obsevanja v programu ArcGIS na osnovi Digitalnega modela višin Slovenije (DMV 5). Orodja za analizo sončnega obsevanja izračunajo osončenost v pokrajini ali za določene lokacije na podlagi metod iz hemisferičnega algoritma, ki sta ga razvila Fu in Rich (2002).

Po vzoru Študije ranljivosti okolja (Špes in sodelavci 2002) smo za prikaz naravne ranljivosti območja uporabili razpoložljive in javno dostopne podatkovne baze. Glede na majhnost preučevanega območja, smo poskušali izbrati kazalce, ki bi ustrezno predstavili naravne razmere obravnavane pokrajine. S podatki monitoringa vodnih teles smo izdelali aproksimirano rastrsko ploskev na osnovi interpolacije izmerjenih vrednosti nitratov. Z vsako metodo interpolacije določamo ali ocenjujemo vrednosti pojava na izbranih lokacijah, ki leže med lokacijami z znano vrednostjo pojava. Prostorsko onesnaženost vodnih virov z nitrati (izvirov in ponorov) smo prikazali z rastrskim površinskim modelom, ki uporablja za izračun površja na osnovi točkovno izmerjenih povprečnih vrednosti nitratov metodo zlepkov (*spline*). Metoda je najprimernejša za gladko aproksimacijo površja, ki ga definirajo na primer NV, globine morskega dna ali koncentracije onesnaženosti. Rezultate analiz smo tabelarično prikazali po posameznih razredih. Podatke z vidika ranljivosti in obremenjenosti VVO Ljubija smo interpretirali v poglavju 4.3.

## 4 Rezultati

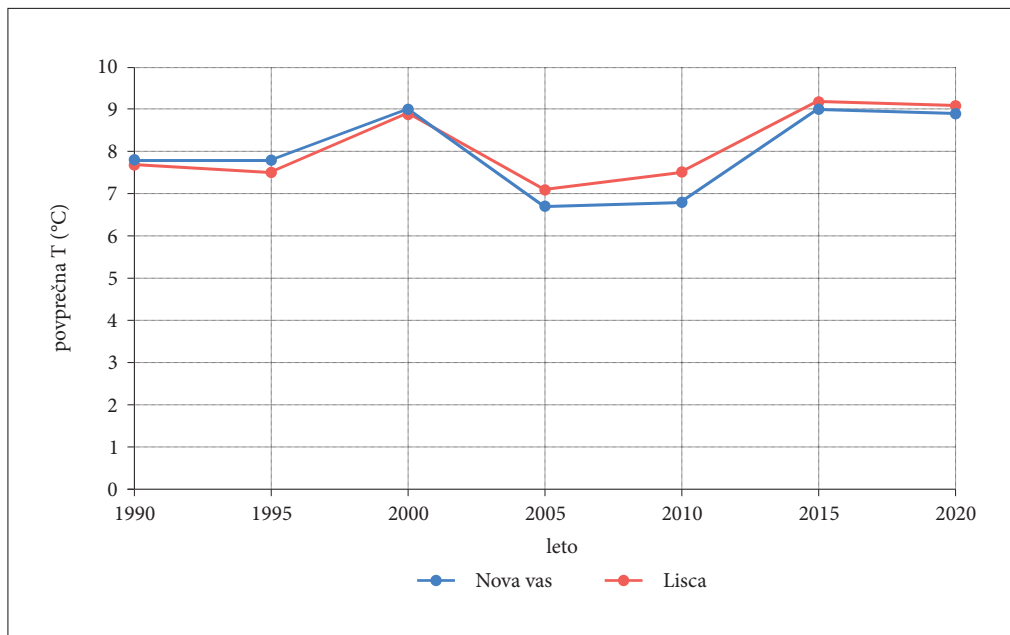
### 4.1 Naravne razmere

Za predstavitev in vrednotenje podnebnih značilnosti je potrebno obravnavati sočasno podatke o treh vremenskih prvinah: padavinske in temperaturne razmere ter osončenost (Cegnar 1998, 100).

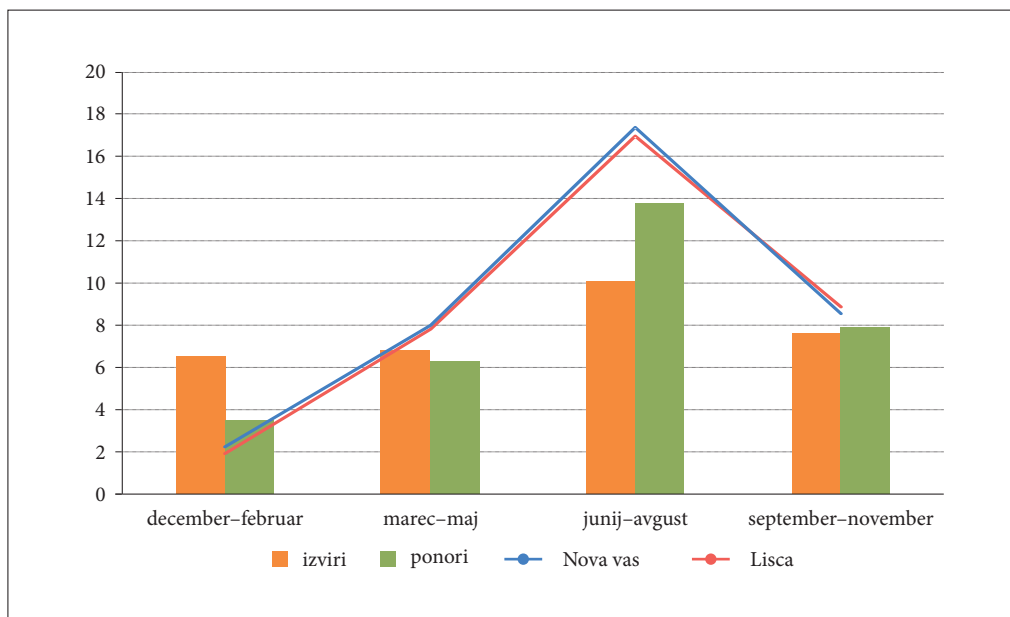
#### *Temperatura zraka*

Mreža klimatoloških postaj, kjer se standardizirano meri temperatura zraka na višini 2 metrov nad travnatimi tlemi, je v opazovanem obdobju, 1990–2020, zelo skrčila število merilnih mest, od 59 leta 1990 na 16 v letu 2020. Primerneje kot izbrati najbližjo postajo našemu območju preučevanja, se nam je zdelo, da poiščemo merilno mesto za spremljanje povprečne temperature zraka (v nadaljevanju T) s podobno nadmorsko višino (v nadaljevanju NV), ker je z meteorološkega vidika spreminjanje temperature z NV pomembno. Edina primerna je Nova vas na Blokah (720 metrov NV). Povprečna letna vrednost meritev povprečne temperature zraka, izmerjene na 2 metrih na postaji Nova vas na Blokah (slika 2), je narasla za  $1,4^\circ\text{C}$ , od  $7,7^\circ\text{C}$  leta 1990 na  $9,1^\circ\text{C}$  v 2020. Na prikazu gibanja vrednosti povprečne temperature zraka po mesecih (slika 2) vidimo, da leto 2020 ne označujejo več negativne temperaturne vrednosti.

V mreži glavnih meteoroloških postaj smo po istem kriteriju sorodne NV izbrali Lisco (943 m NV), ki ostaja v celotnem obdobju opazovanja na seznamu 13 postaj, kjer v Sloveniji spremljamo



Slika 2: Prikaz gibanja vrednosti povprečne temperature zraka na postajah Lisca in Nova vas na Blokah, obdobje 1990-2020 (Arhiv meritev 2021).



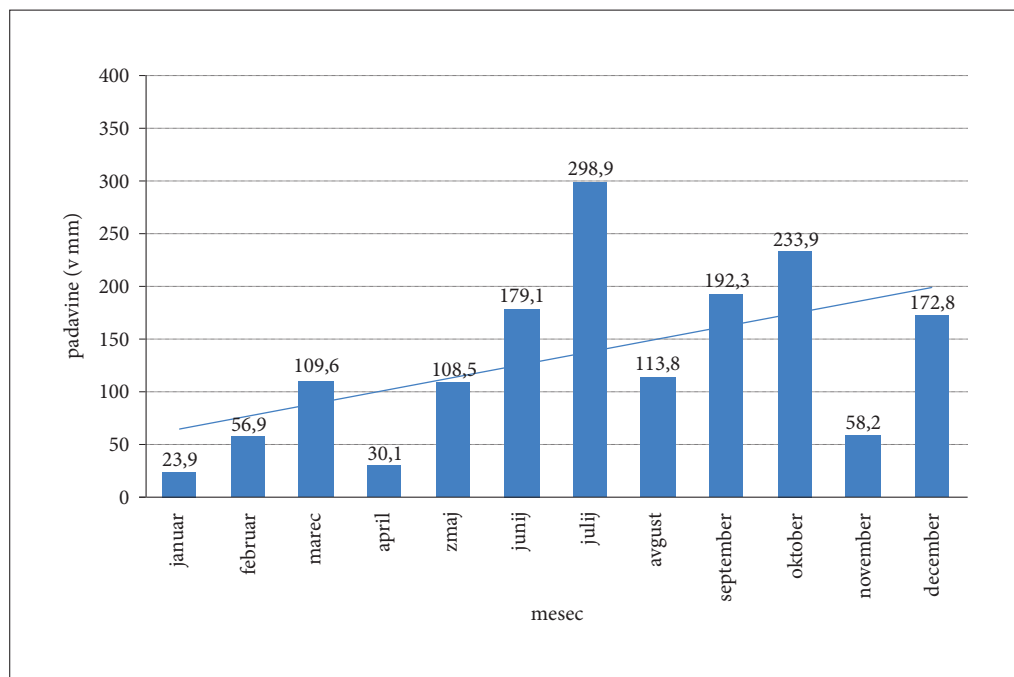
Slika 3: Gibanje temperature izvirov (oranžna) in ponorov (zelena) glede na letni čas, ter primerjava z gibanjem temperature zraka (črna dela diagrama) na postajah Lisca in Nova vas na Blokah v letu 2020 (Arhiv meritev 2021).

kazalnik povprečne temperature zraka. Podobno kot na meteorološki postaji Nova vas na Blokah kažejo izmerjene vrednosti povprečne temperature zraka 2 metra nad površjem porast letne povprečne vrednosti, in sicer za 1,1 °C; leta 1990 je znašala 7,8 °C, po zadnjih meritvah za leto 2020 pa 8,9 °C. Tudi na Lisci v letu 2020 ne beležijo več povprečnih mesečnih negativnih temperatur (slika 2).

Temperature zraka postaj Lisca in Nova vas prikazujejo sezonski trend v skladu s temperaturo vodnih virov, značilno za letne čase. V zimskem obdobju (december–februar) so povprečne temperature vseh vodnih virov presegle povprečne temperature zraka. Podatki kažejo na neodvisnost zimske temperature podzemnih kraških vodnih virov od zunanjih vplivov. Izviri so bili pozimi toplejši od ponorov (6,6 °C v izvirih in 3,5 °C v ponorih). Tudi v poletnem obdobju so se temperature izvirov in ponorov značilno razlikovale, a v obratnem smislu. Poletne meritve temperatur so bile višje v ponorih (13,8 °C) kot v izvirih (10,1 °C) (slika 3).

### Padavine

Rečni režim ponazarja spreminjanje stanja vode med letom, ki je posledica padavin, taljenja snega, izhlapevanja in vpliva kraškega zadrževanja vodnega odtoka (Zupančič 1998, 98). Meteorološki podatki padavinske postaje Bele Vode (slika 4) za leto 2020 kažejo najvišje količine padavin v juliju (298,9 mm). Poletni višek padavin potrjuje celinsko značilnost razporeditve padavin, po navadi v obliki ploh in neviht, ki povzročajo hudourniške posledice, naravne ujme ... Zaradi prostorske omejenosti nalivov, meritve padavinskih postaj ekstremov običajno ne zajamejo. Na našem območju je bilo sedemnajst nevihtnih dni v letu 2020, od tega osem v avgustu, pet julija. Po en nevihtni dan beleži Arhiv meritev ARSO v januarju, februarju, junija in septembra ter en dan s točo februarja. Naslednja padavinsko najbolj bogata meseca na padavinski postaji Bele Vode sta bila oktober (233,9 mm) in september (192,3 mm). Sledi mesec junij (179,1 mm). Letna vsota padavin



Slika 4: Mesečne količine padavin za postajo Bele Vode (965 m NV) (Arhiv meritev 2021).

v letu 2020 je bila 1578 mm. Za padavinski režim na VVO Ljubija je značilen poletni višek padavin, jesenski višek pa se spremeni v postopno upadanje padavin proti zimi (slika 4) (Arhiv meritev 2021).

#### *Naklon površja*

Podatki o razporeditvi naklonov na obravnavanem območju so prikazani v preglednici 1. Območje vzdolž izvira potoka Ljubije je na obeh straneh vodotoka zelo strmo, z nakloni nad 20°, ki je tudi najobsežnejši površinski razred na obravnavanem območju. V bližini ponorov se naklon površja zmanjša, več je površja z nakloni od 6–12° in od 12–20°. Manjši naklon je posledica kamninske zgradbe, na tem območju prevladujeta andezitni tuf in tufit (slika 8). Območja blažjih naklonov (0–6°) predstavljajo manj kot 4 % površja.

#### *Usmerjenost površja*

Na preučevanem območju je največ jugovzhodno orientiranih pobočij (slika 5), to je 21,0 % površin območja. Sledijo južno in severno orientirana pobočja z dobrimi 14,0 %, vzhodna in severovzhodna pobočja skupaj predstavljajo 19,8 %. Najmanjši delež pripada severozahodnim, jugozahodnim in zahodnim pobočjem.

#### *Izračun globalnega obsevanja površja na preučevanem območju*

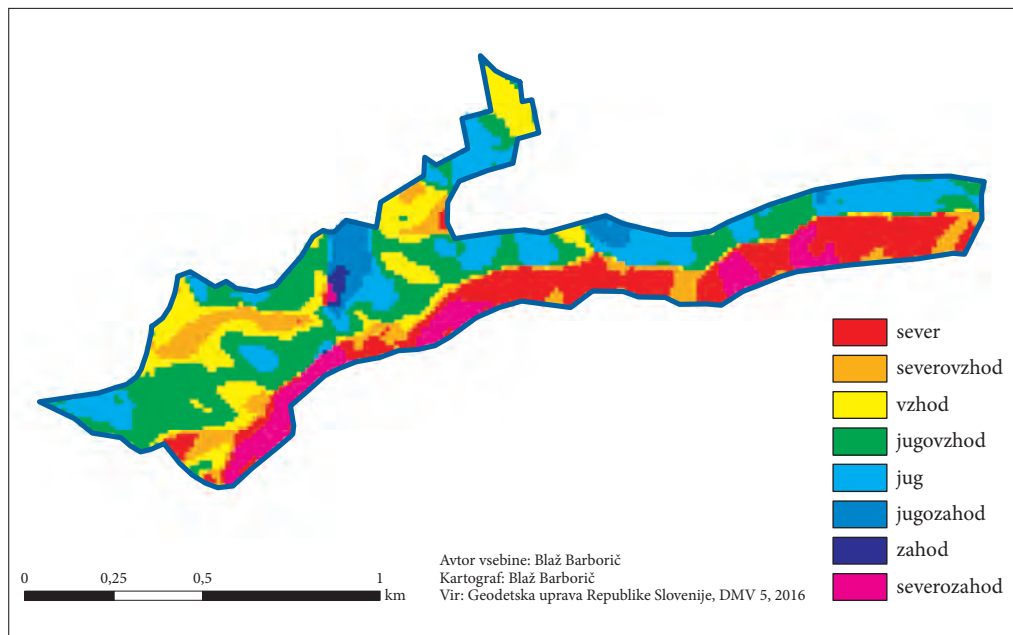
Slika 6 predstavlja globalno obsevanje ali skupno količino dohodnega sončnega obsevanja (neposredno in difuzno), izračunano za vsako lokacijo vhodne površine. Vrednosti obsevanega površja sledijo površju ekspozičij. Prisojne lege imajo višje vrednosti prejete sončne energije, osojne lege z večjimi nakloni manjše vrednosti.

*Preglednica 1: Površine naklonov na preučevanem območju.*

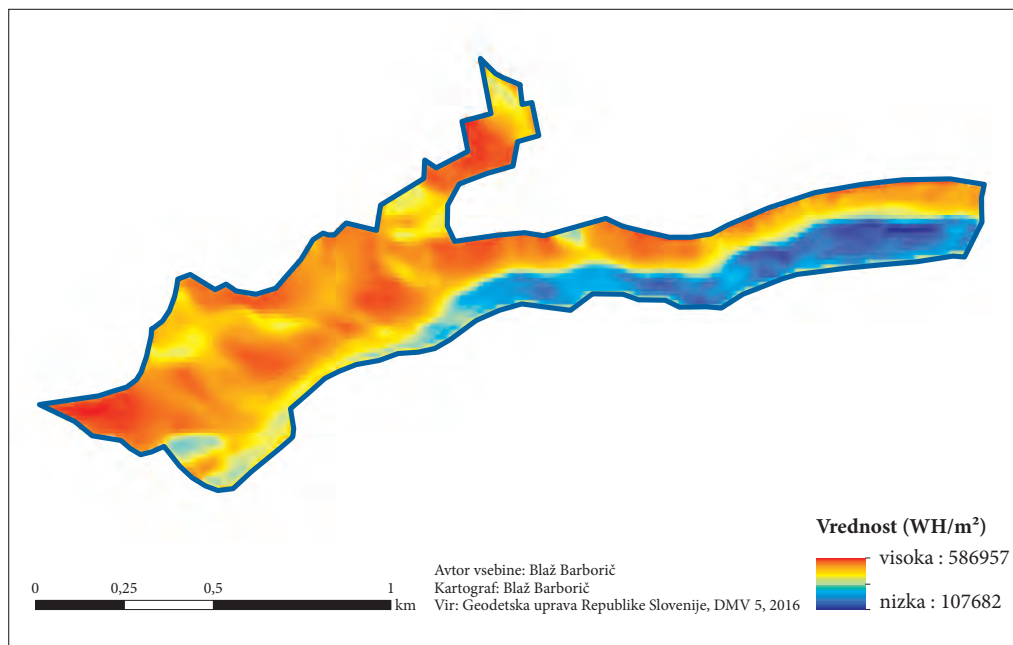
razred	od	do	ha	%
1	0	2	0,4	0,5
2	2	6	2,6	3,3
3	6	12	8,4	10,6
4	12	20	16,4	20,8
5	20	60	51,1	64,7

*Preglednica 2: Površine usmerjenosti površja na preučevanem območju.*

razred	usmerjenost površja	od	do	ha	%
1	sever	337,5	22,5	14,1	17,9
2	severovzhod	22,5	67,5	8,2	10,3
3	vzhod	67,5	112,5	11,6	14,7
4	jugovzhod	112,5	157,5	20,9	26,4
5	jug	157,5	202,5	14,4	18,3
6	jugozahod	202,5	247,5	2,9	3,7
7	zahod	247,5	292,5	0,4	0,5
8	severozahod	292,5	337,5	6,3	8,0



Slika 5: Prikaz usmerjenosti površja na preučevanem območju.



Slika 6: Prikaz izračunanega površja globalnega obsevanja površja na preučevanem območju.

## 4.2 Kakovost vodnih virov

Letne spremembe in nihanja fizikalno-kemijskih parametrov kakovosti vode (pH, električna prevodnost, motnost in trdota) v letu 2020 niso nakazovali na prisotnost naravnih ali antropogenih motenj, ki bi vplivale na kakovost obravnavanih vodnih virov (preglednica 3).

Razlike med izviri in ponori so bile prisotne pri večini kazalnikov. Spremembe električne prevodnosti in trdote lahko najverjetneje pripišemo naravnemu ozadju, spremembe motnosti pa padavinskim razmeram. Vrednosti pH so bile najbolj konstantne, razlik med letnimi časi zaradi padavinskih razmer ali glede na tip vodnega vira nismo opazili. Vrednosti pH so bile nevtralne do rahlo bazične (najmanj 6,9 in največ 8,9, v povprečju 7,44), kar ustreza pH vrednostim kraških vod, okrog 8 (Zupan Hajna 2014). Motnost, ki opisuje količino suspendiranih delcev v vodi, je bila nizka, izrazitih razlik med izviri in ponori ni bilo, razen pričakovanih nihanj vrednosti glede na padavinske razmere.

Električna prevodnost je pomemben kazalnik kemijskega stanja podzemnih vod. V višje ležečih ponorih je bila nižja (v povprečju < 150  $\mu\text{S}/\text{cm}$ ), na izvirih pa višja (v povprečju > 240  $\mu\text{S}/\text{cm}$ ), kar nakazuje na večjo prisotnost raztopljenih večvalentnih ionov. Električna prevodnost pričakovano narašča dolvodno, od ponorov do izvirov, kot posledica podzemnega toka skozi karbonatne kamnine. Na izvirih narašča električna prevodnost tudi sezonsko od zime do jeseni, medtem ko v ponorih očitnega trenda naraščanja električne prevodnosti med letnimi časi nismo opazili (preglednica 3). Podobno se na izvirih zviša celokupna trdota vode. Neposredne meritve trdote kažejo, da je voda v ponorih zelo mehka (< 4° d), v izvirih pa srednje trda (6 >° d < 8), kar sovпада z geološkimi razmerami obravnavanega območja.

Območje raziskave in njegove vodne vire smo preučili z vidika obremenjevanja z nitrati ( $\text{NO}_3^{2-}$ ). Nitrati v podzemni vodi so lahko naravnega izvora. Njihova vsebnost je odvisna od geološke sestave vodonosnikov in je v Sloveniji nižja od 10 mg  $\text{NO}_3^{2-}/\text{L}$  (Nitrati v podzemni ... 2021). Povišane vsebnosti nitratov v podzemni vodi so običajno posledica človekovih dejavnosti, na primer kmetijstva, neurejenga odvajanja komunalnih odpadnih voda ...

Vrednosti koncentracij nitratov so bile na vseh merilnih mestih v letu 2020 zelo nizke (< 4 mg/L), nakazujejo le trend višanja vrednosti od zime do jeseni. Na izvirih (slika 7a, IZVIR, S1 in S2) se trend zviševanja v jesenskih mesecih umiri, na ponorih ne, a so vrednosti vseskozi za cca 1–1,5 mg/L nižje v primerjavi z izviri (slika 7a, P1 in P2). Nižje vrednosti nitratov v ponorih so bile pričakovane glede na njihovo lego nad kmetijskimi površinami. Vrednosti nitratov na vseh virih nekoliko narastejo po dežju, na izvirih za 5,6 %, na ponorih za 9,9 % (slika 7b), kar je lahko posledica močnejšega spiranja. Sezonske spremembe koncentracij nitratov so pričakovane, a glede na zelo nizke povprečne letne

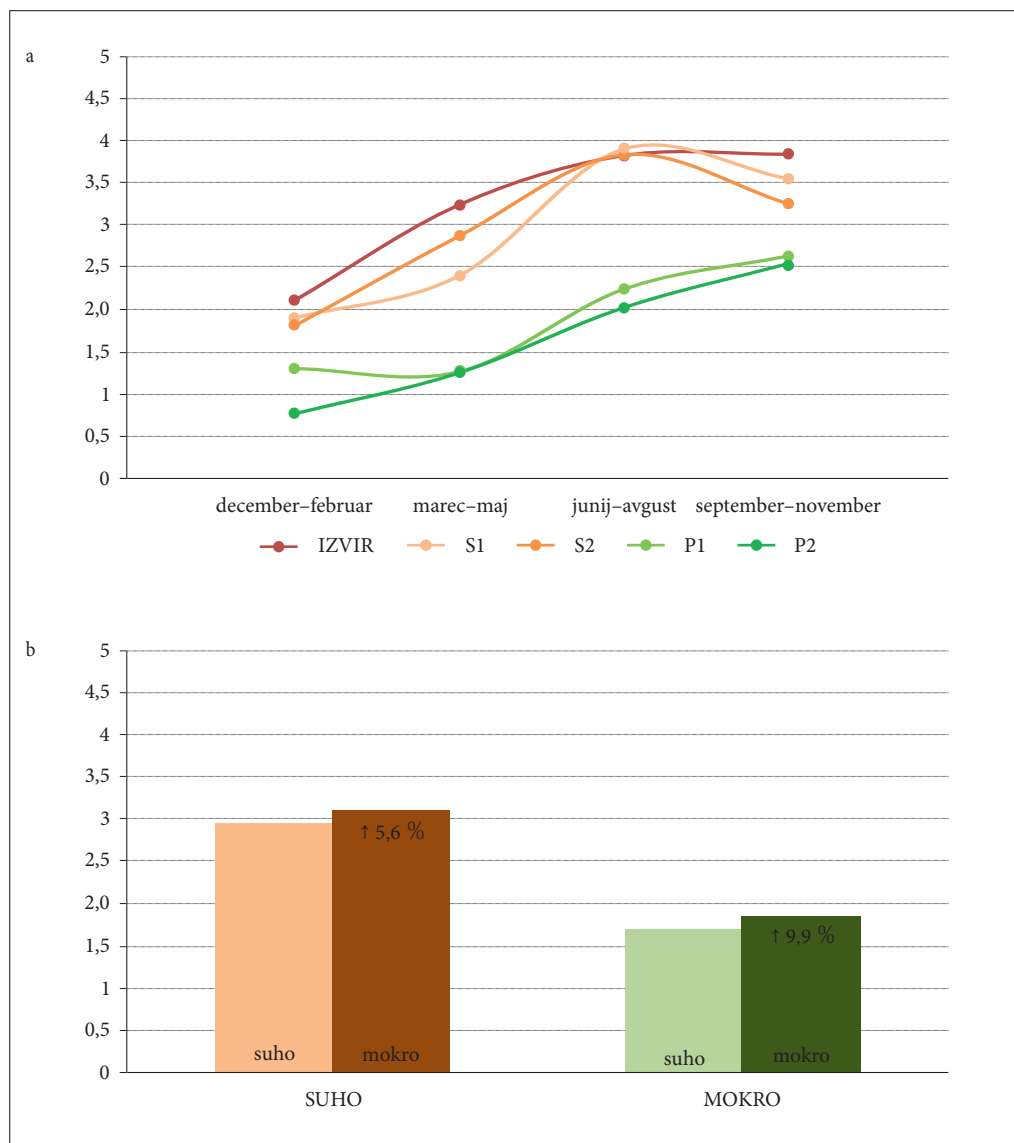
*Preglednica 3: Fizikalno-kemijski parametri vodnih virov v letu 2020, kategorizirani glede na letni čas in lastnost vira. Dodano je letno povprečje vsakega kazalnika na izvirih in ponorih.*

	pH		električna prevodnost ( $\mu\text{S}/\text{cm}$ )		motnost (NTU)		trdota (° d)		nitrati (mg/L)	
	IZVIRI	PONORI	IZVIRI	PONORI	IZVIRI	PONORI	IZVIRI	PONORI	IZVIRI	PONORI
dec–feb	7,42	7,21	243,14	119,52	8,60	12,89	6,30	3,10	1,94	1,04
mar–maj	7,68	7,81	249,69	141,45	11,52	13,36	6,67	2,92	2,84	1,26
jun–avg	7,24	7,26	271,00	135,14	4,77	5,24	6,83	2,99	3,86	2,14
sept–nov	7,53	7,32	283,61	149,83	12,29	12,77	7,02	3,19	3,56	2,59
letno povprečje	7,47	7,41	263,22	137,22	9,31	10,99	6,72	3,05	3,13	1,79

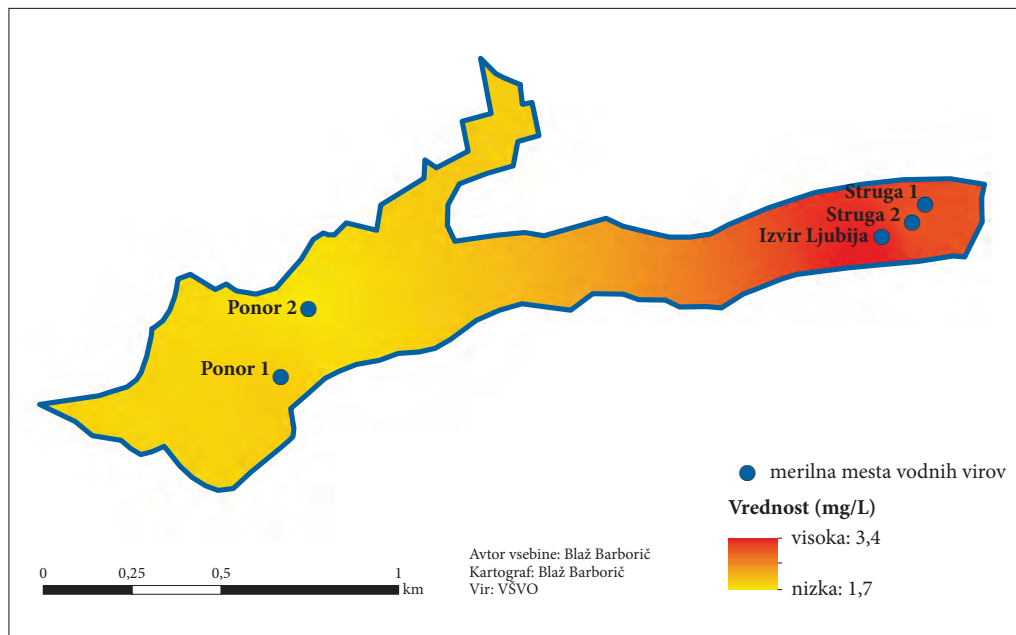


vrednosti, ki so v skladu z vsebnostjo nitratov naravnega izvora v Sloveniji, ne moremo govoriti o obremenjenosti virov z dušikovimi spojinami.

Povprečne letne vrednosti koncentracij nitratov na vseh virih smo tudi prostorsko prikazali z rastrskim površinskim modelom (slika 8). Izkazala se je nepredvidljivost kraškega terena; območje ponorov, ki je na kmetijskih tleh, je imelo nižje vrednosti nitratov od vzhodnega, izvirskega predela VVO Ljubija, kjer prevladuje gozdna raba tal.



Slika 7: Nitrati na območju VVO Ljubija v letu 2020. (a) Prikaz sprememb nitratov na vseh 5 merilnih mestih glede na letni čas (4 obdobja). (b) Vpliv padavinskih razmer na vsebnost nitratov in primerjava vsebnosti nitratov med različnima tipoma vodnih virov (izviri in ponori).



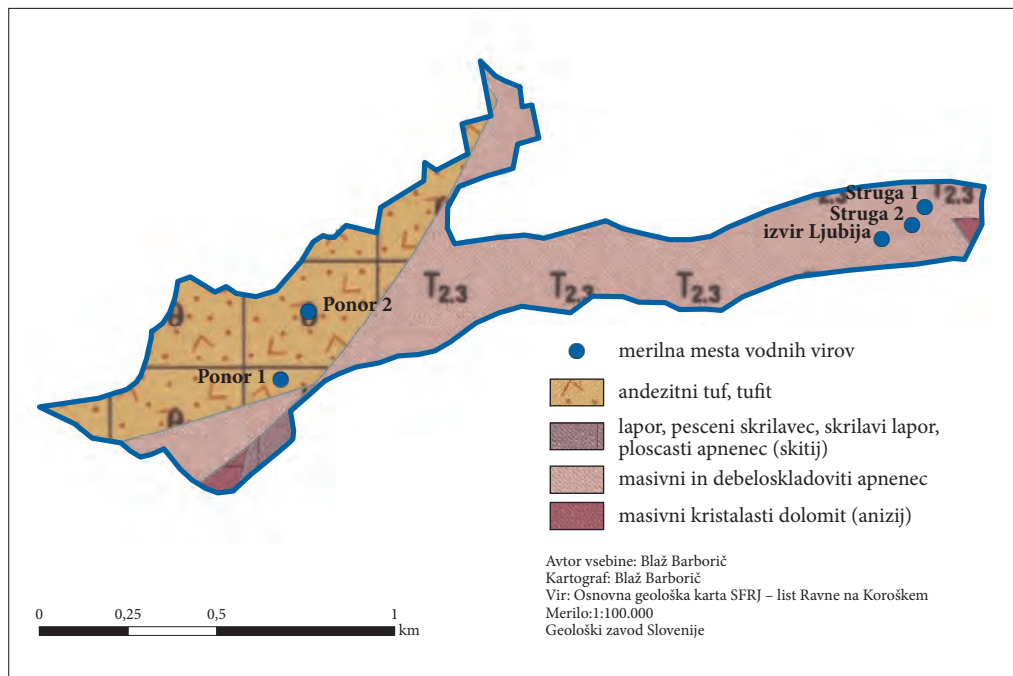
Slika 8: Prostorski prikaz povprečnih letnih vrednosti koncentracij nitratov opazovanih vodnih virov VVO Ljubija.

### 4.3 Ranljivost in obremenjenost VVO Ljubija

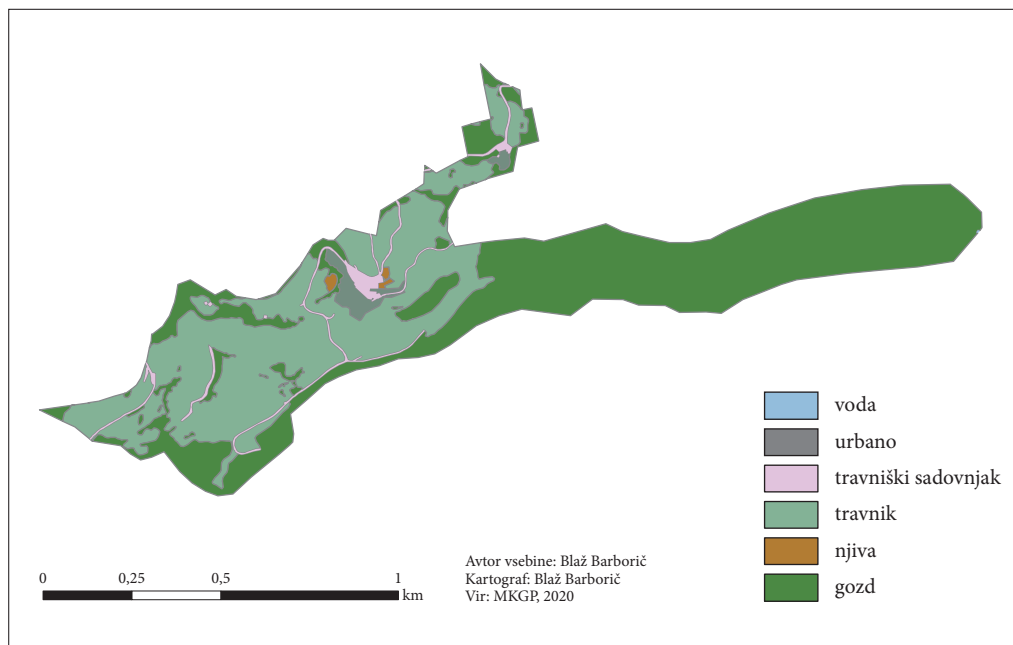
Pri vrednotenju ranljivosti VVO Ljubija smo se glede na zbrane podatkovne viře pri vrednotenju fizičnogeografskih kazalcev osredotočili na delež karbonatnih kamnin (apnencev in dolomitov) na osnovi geološke karte (slika 9) in naklonov površja. Ocenili smo intenzivnost erozijsko-denudacijskih procesov ter regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti preučevanega območja z vidika reliefa. Vpliv človekovih dejavnosti na obremenjevanje okolja smo ocenili s pomočjo ocene intenzivnosti kmetijske dejavnosti oziroma na podlagi rabe tal (slika 10) ter onesnaženosti vodnih virov z nitrati.

Največji delež predstavljajo masivni in debeloskladoviti apnenci (54,0%), kar je z vidika erozijsko-denudacijskih procesov (majhna intenzivnost) ter regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti reliefa ugodno, saj so procesi na kraškem površju manj intenzivni zaradi vertikalne cirkulacije vode. Na karbonatnem območju je tudi izvir Ljubije. Prevladujejo nakloni nad 20°, kar pomeni, da je intenzivnost recentnih geomorfnihi procesov močna. Prevladujoča raba tal (slika 10, preglednica 4) v tem delu je gozd, ki tudi sicer pokriva več kot polovico območja VVO Ljubija, kar je z vidika ohranjanja okolja in vodnih virov ugodno. Ocenjujemo, da je ranljivost območja na osnovi kamninske sestave, erozijsko-denudacijskih procesov, regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti reliefa, majhna. Prav tako je obremenjenost VVO z vidika kamninske sestave in rabe tal majhna, kar kažejo nizke izmerjene vrednosti nitratov v vodnih virih.

V vzhodnem delu VVO, na območju ponorov, prevladujejo andezitni tufi in tufiti, ki so manj odporni na mehansko preperevanje, kar je z vidika erozijsko-denudacijskih procesov ter regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti reliefa manj ugodno. Nakloni so na tem območju manjši, več je površin z nakloni od 6–12°. Prisotna je kmetijska dejavnost – travniki, ki predstavljajo 40,0% vse površine VVO, njivske površine in travniški sadovnjaki (slika 10, preglednica 4) ter poselitve (dve kmečki gospodarstvi).



Slika 9: Geološka karta VVO Ljubija.



Slika 10: Raba tal na območju VVO Ljubija.

Ranljivost območja na osnovi kamninske sestave, erozijsko-denudacijskih procesov, regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti reliefa ocenjujemo kot zmerno. Obremenjenost, upošteva je kamninsko sestavo in rabo tal na nekarbonatnem območju, je večja od karbonatnega dela VVO, a še vedno nizka.

Ocenjujemo, da je skupna ocena ranljivosti in obremenjenosti na območju VVO majhna. Povprečne letne vrednosti koncentracij nitratov na preučevanih vodnih virih VVO Ljubija so zelo nizke ( $< 4$  mg/L), medtem ko je v Sloveniji naravno ozadje nitratov do 10 mg/L. Standard kakovosti (dopustna mejna vrednost) za nitrato v podzemni vodi v Sloveniji je določena v Uredbi o standardih kakovosti podzemne vode (Uredba o standardih ... 2005) in znaša 50 mg  $\text{NO}_3^{2-}$ /L.

*Preglednica 4: Kategorije rabe tal s površinami in deleži glede na površino VVO Ljubija.*

raba	P (ha)	delež %
njiva	0,3	0,3
travniški sadovnjak	1,4	1,8
travnik	31,8	40,2
gozd	43,4	55,0
urbano	1,7	2,2
voda	0,0	0,0

## 5 Razprava in sklepi

Pri VVO Ljubija gre za občutljivo in zelo pestro pokrajino kraških vodonosnikov, kar dokazuje podatek, da se na območju preučevanja stikajo, dopolnjujejo in prekrivajo štiri različni režimi varovanja: 1) ekološko pomembna območja Kamniško-Savinjske Alpe, 2) predpisani režimi varovanja vodnih virov na območju VVO Ljubija, 3) pripadnost območju Grintovci v sklopu Natura 2000 ter 4) režim zavarovanega območja Krajinskega parka Golte kot območje naravnih vrednot (ID 412).

Meritve fizikalno-kemijskih parametrov (pH, električna prevodnost, motnost, trdota in nitrati) kakovosti vodnih virov na preučevanem območju v letu 2020 dokazujejo ustreznost obstoječe stopnje varovanja pokrajinskih virov na VVO Ljubija. Izmerjene vrednosti električne prevodnosti in trdote so skladne z geološko sestavo merilnih mest, nitrati pa potrjujejo neobremenjenost vodnih virov z dušikovimi spojinami. Kartografski prikaz predstavlja ustreznost rabe tal oziroma človekovih dejavnosti z naravnimi danostmi območja, katerega regeneracijske in nevtralizacijske sposobnosti ostajajo vitalne. Prebivalci v zaledju kraškega izvira Ljubija gojijo sonaravno tradicijo in ohranitveno kmetijstvo; vrednosti nitratov v vodnih vzorcih so nizke (do 4 mg/L). Naravno ozadje nitratov je odvisno od geološke sestave vodonosnikov in je v Sloveniji nižje od 10 mg  $\text{NO}_3^{2-}$ /L.

Nosilci kmetijske dejavnosti na območju VVO Ljubija sprejemajo drugačno tržno konkurenčnost ekstenzivno pridelanih proizvodov hrane. Z vztrajanjem v spoštovanju naravne občutljivosti posledično ohranjajo ekosistemske storitve in trajno krepijo habitate in genetsko banko rastlinskih ter živalskih vrst ob obravnavanih vodnih virih. Dobro polovico površin (55,0 %) pokriva gozd, travnike obdeluje na 40,0 % celotnega VVO. Zahtevnosti območja stičnega krasa, dobremu poznavanju in majhnem obsegu terena navkljub, smo naredili oceno interpoliranih vrednosti za prisotnost onesaženja vodnih virov. VVO Ljubija se je izkazalo za heterogeno območje. Prikaže se vzhodni, izvirski del območja kot bolj obremenjen (povprečna vrednost nitratov je 3,13 mg/L) od zahodnega ponornega (1,79 mg/L). Ranljivost območja na osnovi kamninske sestave, erozijsko-denudacijskih procesov, regeneracijskih in nevtralizacijskih sposobnosti reliefa ocenjujemo kot zmerno. Obremenjenost, upošteva je kamninsko sestavo in rabo tal na nekarbonatnem območju, je večja od karbonatnega dela VVO, a še vedno nizka. Ocenjujemo, da je skupna ocena ranljivosti in obremenjenosti na območju VVO majhna.

Naš prispevek predstavlja veliko obogatitev podatkov o sicer majhnem območju s površino 0,75 km<sup>2</sup>, ki jo zavzema VVO Ljubija, predvsem pa primer kakovostnega upravljanja in učinkovite zaščite kraških vodonosnikov, pomembnih in količinsko najbolj zastopanih virov pitne vode v Sloveniji (95,0%). Je dokaz, da zmorejo študije manjših območij podpreti 96. člen Zakona o varstvu okolja, ki predvideva spremljanje naravnih pojavov, stanja in obremenjevanja okolja.

V nadaljevanju je na ta način možno dopolnjevanje informacijskega sistema okolja za potrebe načrtovanja in trajnostnega upravljanja s prostorom lokalnih skupnosti, izvajanje obveznosti države do informiranja javnosti z okoljskimi podatki oziroma poročanja o stanju okolja EU (105. člen Zakona o varstvu okolja (Zakon o varstvu ... 2004). Participatornost zainteresirane javnosti je od podpisa Arhuške konvencije leta 1998 (Konvencija o dostopu ... 1998) dalje obvezna vsebina programiranja, od evropskih, nacionalnih do regionalnih razvojnih programov. Sonaravno ohranjeno območje raziskave, ki bi ga razvojni (predvsem demografski) kazalci uvrstili med problemska, predstavlja uspešno uresničevanje strateškega cilja Upravljanja z naravnimi viri v okviru Regionalnega razvojnega programa (v nadaljevanju RRP) Savinjske razvojne regije za obdobje 2014–2020 (Razvojnina ... 2014), ki je vključena v nadrejeno medregijsko shemo Kohezijske regije Vzhodna Slovenija. Istočasno pa zdrav temelj novemu RRP 2021–2027.

## 6 Viri in literatura

- Arhiv meritev 2021. Agencija RS za okolje. Medmrežje: <https://meteo.arso.gov.si/met/sl/archive/> (18. 3. 2021).
- Brečko, V., Hočevnar, M., Lampič, B., Natek, K., Plut, D., Smrekar, A., Šebenik I., Špes, M., Vovk, A. 1996: Ranljivost okolja. V: Pak, M. (ur.), Spodnje Podravje s Prlekijo: Možnosti regionalnega in prostorskega razvoja, 17. zborovanje slovenskih geografov. Ptuj.
- Cegnar, T. 1998: Temperature zraka. Geografski atlas Slovenije. Ljubljana.
- Cigale, D. 2002: Izbrani kazalci obremenjenosti okolja pri študijah ranljivosti okolja. Dela 18. Ljubljana.
- Fu, P., Rich, P. M. 2002: A Geometric Solar Radiation Model with Applications in Agriculture and Forestry. Computers and Electronics in Agriculture 37.
- Gams, I. 1996: Geografske značilnosti Slovenije. Ljubljana.
- Kemijsko stanje podzemne vode v Sloveniji. Kratko poročilo za leto 2020. Agencija Republike Slovenije za okolje. Ljubljana. 2020.
- Konvencija o dostopu do informacij, udeležba javnosti in dostop do pravnega varstva o okoljskih zadevah 1998. Sklep 2005/370/ES. Aarhus.
- Medmrežje 1: Evidenca dejanske rabe kmetijskih in gozdnih zemljišč 2019. <https://rkg.gov.si/vstop/> (1. 3. 2021).
- Melik, A. 1954: Slovenski alpski svet. Slovenska matica. Ljubljana.
- Mihevč, A. 1998: Kraške vode. Geografski atlas Slovenije. Ljubljana.
- Nitrati v podzemni vodi 2021. Medmrežje: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/nitrati-v-podzemni-vodi-9> (15. 9. 2021).
- Perko, D., Orožen Adamič, M. (ur.) 2001: Slovenija. Pokrajine in ljudje. Ljubljana.
- Perko, D. 2001: Analiza površja Slovenije s stometrskim digitalnim modelom reliefa. Geografija Slovenije 3. Ljubljana.
- Razvojnina agencija Savinjske regije in območne razvojne agencije 2014. Regionalni razvojni program Savinjske razvojne regije za obdobje 2014–2020. Medmrežje: [http://sasaora.si/wp-content/uploads/2017/03/7c14f4\\_bbd031b9133f47b89c54de1f19ab230b.pdf](http://sasaora.si/wp-content/uploads/2017/03/7c14f4_bbd031b9133f47b89c54de1f19ab230b.pdf) (7. 5. 2021).
- Špes, M., Gabrovec, M., Bat, M., Hočevnar, M., Natek, K., Natek, M., Plut, D., Sadar, K., Šebenik, I. 1995: Ranljivost okolja v novomeški občini: študija ranljivosti okolja in osnove za pripravo podzakonskega akta. Inštitut za geografijsko, Ljubljana.

- Špes, M., Cigale, D., Lampič, B., Natek, K., Smrekar, A. A. 2001: Ranljivost okolja na območju mestne občine Koper. Inštitut za geografijo. Ljubljana.
- Špes, M., Cigale, D., Lampič, B., Natek, K., Plut, D., Smrekar, A. 2002: Študija ranljivosti okolja (Metodologija in aplikacija). *Geographica Slovenica* 35/1–2. Ljubljana.
- Uredba o standardih kakovosti podzemne vode 2005. Uradni list RS 100/2005, 25/2009. Ljubljana.
- Uredba o stanju podzemnih voda 2009. Uradni list RS 25/2009, 68/2012, 66/2016. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja 1993. Uradni list RS 32/1993. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja 2004. Uradni list 41/2004. Ljubljana.
- Zakon o vodah 2002. Uradni list RS 67/2002, 57/2008, 57/2012, 100/2013. Ljubljana.
- Zupan Hajna, N. 2014: Nepopolno raztapljanje karbonatnih kamnin v kraških jamah Slovenije. *Carsologica e1*. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.3986/9789612546724>.
- Zupančič, B. 1998: Padavine. Geografski atlas Slovenije. Ljubljana.





## STOLETJE (NE)PARTICIPATIVNOSTI: GRADNJA HIDROELEKTRARN V POSOČJU

**dr. Blaž Komac, dr. Matija Zorn**

Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Geografski inštitut Antona Melika  
blaz.komac@zrc-sazu.si, matija.zorn@zrc-sazu.si

UDK: 913:621.311.21(497.47Posočje)(091)

### IZVLEČEK

#### **Stoletje (ne)participativnosti: gradnja hidroelektrarn v Posočju**

Slovenske Alpe so pomemben vodni vir za vodno oskrbo in gospodarstvo. Vodni potencial so zgodaj uporabili za transport in pridobivanje energije, v zadnjem stoletju predvsem električne. V prispevku je kot stalen »poligon« za velike hidroenergetske načrte predstavljeno Posočje. V srednjem in spodnjem toku reke Soče je bilo zgrajenih več hidroelektrarn, ki letno proizvedejo prek 1100 GWh električne energije, potencial reke pa je ocenjen na 1800 GWh. V obdobju od druge svetovne vojne do osamosvojitve Slovenije so se ambiciozni načrti gradnje hidroelektrarn pojavljali vsako desetletje. Predstavljena je kronologija dogajanja in spreminjajoči argumenti »za« in »proti« gradnji, razvoj razprav pa je postavljen tudi v kontekst razvoja naravovarstvene misli in participativnosti.

### KLJUČNE BESEDE

ekonomska geografija, geografija varstva okolja, hidroenergija, participativnost, HE Trnovo, HE Kobarid, HE Učja, HE Trebuša

### ABSTRACT

#### **A century of (non)participation: construction of hydroelectric power plants in the Soča Valley**

The Slovenian Alps are an important water source of water for the supply and the economy. Water potential was used early for transport and energy production, in the last century especially for electricity. The article presents the Soča Valley as a permanent »testing ground« for large hydropower plans. Several hydropower plants were built in the middle and lower reaches of the Soča River, generating over 1100 GWh of electricity per year, and the potential of the Soča River is estimated at 1800 GWh. In the period from the Second World War until Slovenia's independence, ambitious plans for the construction of hydropower plants appeared every decade. The chronology of events and the changing arguments »for« and »against« construction are presented, and the development of the discussions is also placed in the context of the development of the idea of nature conservation and participation.

### KEY WORDS

economic geography, geography of environmental protection, hydropower, participation, HPP Trnovo, HPP Kobarid, HPP Učja, HPP Trebuša

## 1 Uvod

Alpe so pomemben vodni vir za vodno oskrbo in gospodarstvo, zato jih glede rabe zaznamuje dvojnost. Na eni strani je »neokrnjena« gorska narava, na drugi pa stalne težnje po (iz)rabi naravnih virov. Vodni potencial so zgodaj uporabili za transport in pridobivanje energije, v zadnjem stoletju predvsem električne (slika 1). Tudi Posočje je bilo stalen »poligon« za velike hidroenergetske načrte (Pirih 2020). V 20. stoletju so na srednjem in spodnjem toku Soče v Sloveniji zgradili več hidroelektrarn (v nadaljevanju HE), ki letno proizvedejo 1150 GWh električne energije (preglednica 1). Zaradi ocene, da porabljajo le tretjino razpoložljive energije, so stalne težnje po gradnji novih HE. Prvi načrti segajo v čas pred drugo svetovno vojno, stalna gradbena prizadevanja pa do sodobnosti. Ker hudourniški značaj in pretočni režim Soče (Radinja 1966; 1978; Hrvatini in Zorn 2017; 2020) omejujeta možnost izrabe, so želeli pretočna nihanja »ukrotiti« z akumulacijskimi jezeri (Radinja 1965; Pirih 2020). Te težnje so že v šestdesetih letih preteklega stoletja naletele na nasprotovanja, zaradi katerih so načrte stalno posodabljali in prelagali.

Načrtovanje in razvoj HE v Posočju je skladen s trendi v Alpah, v katerih je Bätzing (2015) prepoznal šest obdobjev razvoja. Med letoma 1890 in 1920 so bile zgrajene prve HE za potrebe lokalnega gospodarstva (1. obdobje), med letoma 1920 in 1940 je bilo zgrajenih prek 200 umetnih zajezev za pridobivanje elektrike za industrijska središča zunaj Alp (2. obdobje), med letoma 1940/55 in 1970 je bilo zgrajenih prek 100 novih zajezev (3. obdobje). Obdobje 1970–1990 zaznamuje konec gradnje velikih HE z izjemo črpalnih, pojavijo se okoljski protesti (4. obdobje), med letoma 1990 in 2011 vodijo težnje po uporabi obnovljivih virov energije v gradnjo črpalnih HE (5. obdobje). Po nesreči jedrske elektrarne v Fukušimi marca 2011 pride zaradi opuščanja jedrske energije do novih hidroenergetskih pobud (6. obdobje).

Prispevek izpostavlja hidroenergetski pomen Posočja za Slovenijo ter daje vpogled v spreminjajoča se razmerja med energetske, kapitalne, okoljske in družbeno-politične spremembe. S tega vidika je reka primerljiva s sicer energetske bolj izrabljenimi rekami v italijanskih Alpah (Natek 1999; Bonan 2020a; 2020b). Osredotočamo se na obdobje, ko so v takratni Socialistični republiki (SR) Sloveniji obstajali ambiciozni načrti za izgradnjo velikih HE. Predstavljamo kronologijo dogajanja in spreminjajoče se argumente »za« in »proti«, razvoj razprav pa postavljamo v kontekst razvoja naravovarstvene misli in participativnosti (t.j. sodelovanja državljanov pri odločitvah). Analiza temelji na strokovni literaturi, ki je dostopna v slovenskih knjižnicah, in časopisnih virih, ki so dostopni na portalu Digitalne knjižnice Slovenije.

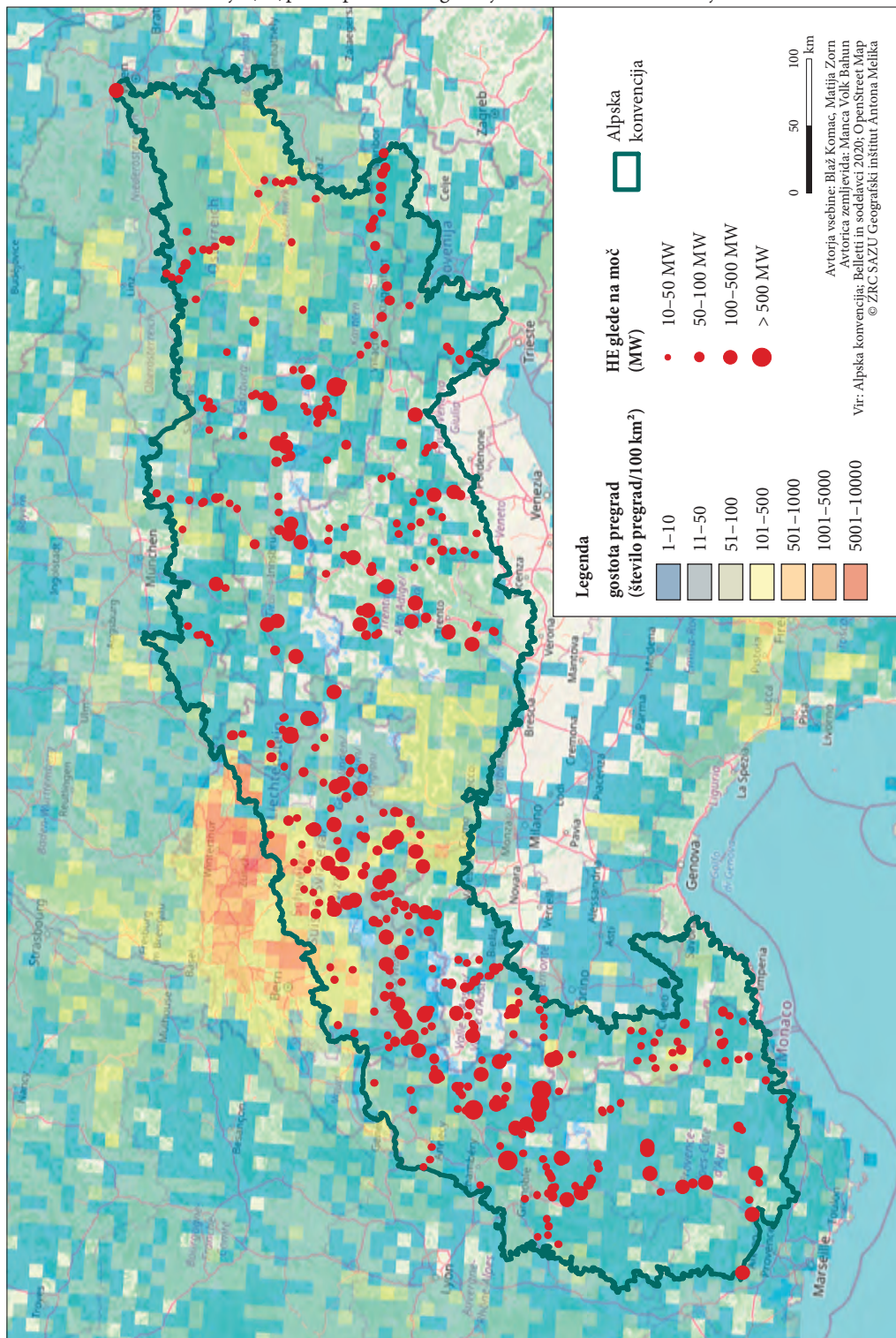
## 2 Izraba hidroenergije v Posočju

### 2.1 Začetki hidroenergetske izrabe

Vodno energijo so v Posočju najprej uporabljali za pogon lokalnih mlinov in žag, prav tako so bile z lokalnim gospodarstvom povezane prve HE. Že v času Avstro-Ogrske sta obratovali HE za potrebe rudnikov v Idriji (od leta 1893) in Rablju (od leta 1898). Ko je območje med obema vojnama pripadalo Kraljevini Italiji (Zorn in Mikša 2018) in je pri gradnji prevladal državni interes, so nad Tolminom načrtovali devet HE z močjo 100,8 MW; zgradili so HE Plužna in HE Log. Od načrtovanih pet HE med Mostom na Soči in Gorico pa so zgradili HE Doblar (slika 2) in HE Plave (slika 3). Med drugim so načrtovali 72-metrski jez pri Kobarižu in zajezev Knežce s 53 m visokim jezom, obstajali so tudi načrti izrabe Krnskega jezera (Nusdorfer-Vuksanovič in Vidrih-Lavrenčič 1991; Pavšič Milost 2007; Kofol 2017; Pirih 2020). Skupna moč HE, zgrajenih med obema vojnoma, je prek 51 MW, letno pa danes proizvedejo 250 GWh električne energije, kar je petina proizvedene električne energije v Posočju (preglednica 1).

*Slika 1: HE z močjo nad 10 MW v Alpah (Water ... 2009; Bätzing 2015) in gostota različnih pregrad na rekah (Belletti in sodelavci 2020). ►*

## Stoletje (ne)participativnosti: gradnja hidroelektrarn v Posočju







MATIJA ZORN

Slika 2: Pregrada Podselo zgrajena za potrebe HE Doblar, ki je začela obratovati leta 1939.



BLAŽ KOMAC














Slika 3: Pregrada Ajba zgrajena za potrebe HE Plave, ki je začela obratovati leta 1940.

Slika 4: Obstoječe in načrtovane HE v Posočju (Radinja 1966; ENGIS 2021; SENG 2021). ►

Stoletje (ne)participativnosti: gradnja hidroelektrarn v Posočju



Legenda

- |  |   |   |
|--|---|---|
|  večja hidroelektrarna            |  obstoječa pregrada  |  obstoječa zajezev       |
|  črpalna hidroelektrarna          |  načrtovana pregrada |  načrtovana zajezev      |
|  mala hidroelektrarna             |  povezava            |  Triglavski narodni park |
|  večja načrtovana hidroelektrarna |  načrtovana povezava |  Alpska konvencija       |
|  |  razvodnica          |   |



0 1 2 3  
km

Avtorja vsebine: Blaž Komac, Matija Zorn  
Avtorica zemljevida: Manca Volk Bahun  
Vir: Alpska konvencija, GURS

© ZRC SAZU Geografski inštitut Antona Melika



Preglednica 1: Moč in povprečna letna proizvodnja hidroelektrarn danes v upravljanju družbe Soške elektrarne Nova Gorica (SENG 2021) glede na obdobja razvoja hidroenergetskega omrežja v Alpah (po Bätzingu 2015). Obdobja v preglednici se kumulativno ne seštevajo (razen v zadnji vrstici), temveč prikazujejo nove pridobitve v posameznih obdobjih.

obdobje	skupna moč (MW)	delež (%)	povprečna letna proizvodnja (GWh)	delež (%)
1 (1890–1920)	0,73	0,22	3,00	0,26
2 (1920–1940)	51,44	15,26	253,55	21,95
3 (1940/55–1970)	–	–	–	–
4 (1970–1990)	42,14	12,50	145,88	12,63
5 (1990–2011)	241,97	71,77	749,40	64,88
6 (2011–)	0,85	0,25	3,30	0,29
Skupaj	337,13	100	1155,13	100

## 2.2 HE kot temelj razvoja in začetki množičnega naravarstvenega gibanja

Po drugi svetovni vojni so si pobude za hidroenergetsko izrabo Soče sledile približno na desetletje. V času, ki sovpada s 3. in 4. obdobjem po Bätzingu (2015), je Jugoslavija potrebovala električno



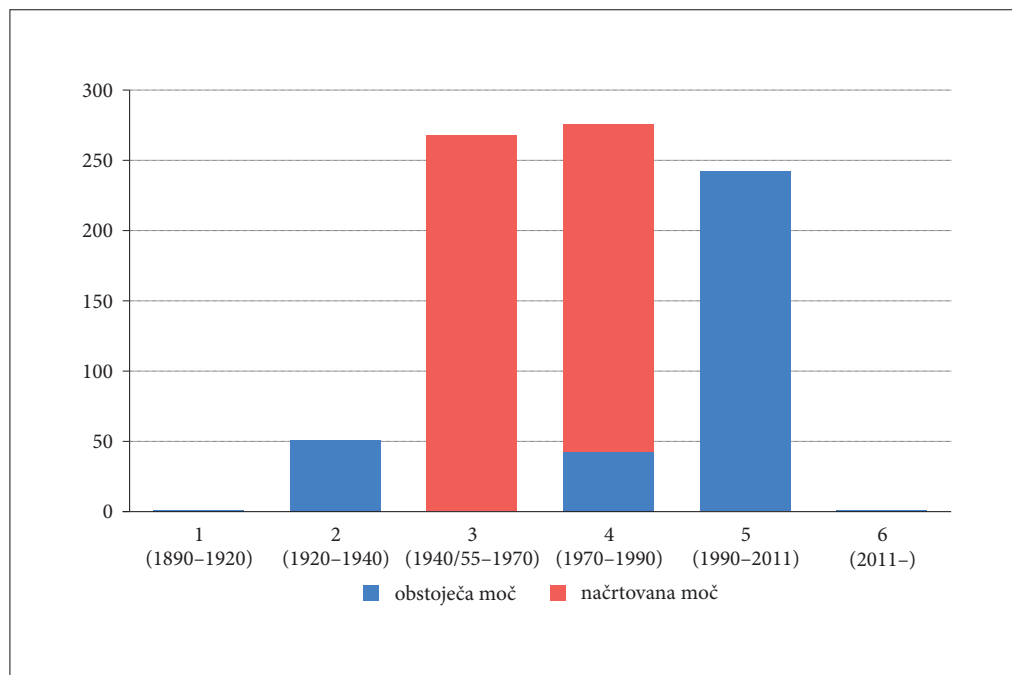
Slika 5: Predvidene HE v Posočju v drugi polovici petdesetih let preteklega stoletja (Jelenc 1957, 263).

energijo za razvoj bazične industrije. Posoške HE so neposredno po drugi svetovni vojni proizvedle polovico električne energije v Sloveniji in skoraj 13 % v vsej Jugoslaviji. Deleža sta leta 1952 upadla na 25 % oziroma 10 %, leta 1964 na 9 % oziroma 1,7 %, sredi sedemdesetih let pa so v Posočju proizvedli 4 % slovenske električne energije (Šimac 1968; Ravbar in Orožen Adamič 1978).

Zaradi naraščajočih potreb so v petdesetih letih zaživele razprave o gradnji verige sedmih HE (slika 5): Kršovec, Učja, Trnovo, Gabrje, Solkan, Trebuša ter HE med Bohinjskim jezerom in Tolminom (Pirih 2020). V šestdesetih letih so načrte omejili, a bi letno še vedno proizvedli petkrat več električne energije kot takratne HE (preglednica 2; slika 6; Radinja 1966; Šimac 1968). Od načrtovanih velikih HE je bila v osemdesetih letih zgrajena HE Solkan (slika 7; Pirih 2020), ki sodi v četrto obdobje, kasneje pa še črpalna HE Avče (5. obdobje) (slika 2).

*Preglednica 2: Načrtovane večje HE v šestdesetih letih preteklega stoletja, predvidena moč in letna proizvodnja (Radinja 1966).*

hidroelektrarna	skupna moč (MW)	povprečna letna proizvodnja (GWh)
Trnovo	140	470
Kamno	22,6	117
Solkan	21	125
Avče	84	324
Skupaj	267,6	1036



*Slika 6: Skupna moč (MW) obstoječih in načrtovanih hidroelektrarn glede na obdobje razvoja hidroenergetskega omrežja v Alpah. Obdobja se kumulativno ne seštevajo, temveč prikazujejo nove pridobitve v posameznih obdobjih.*





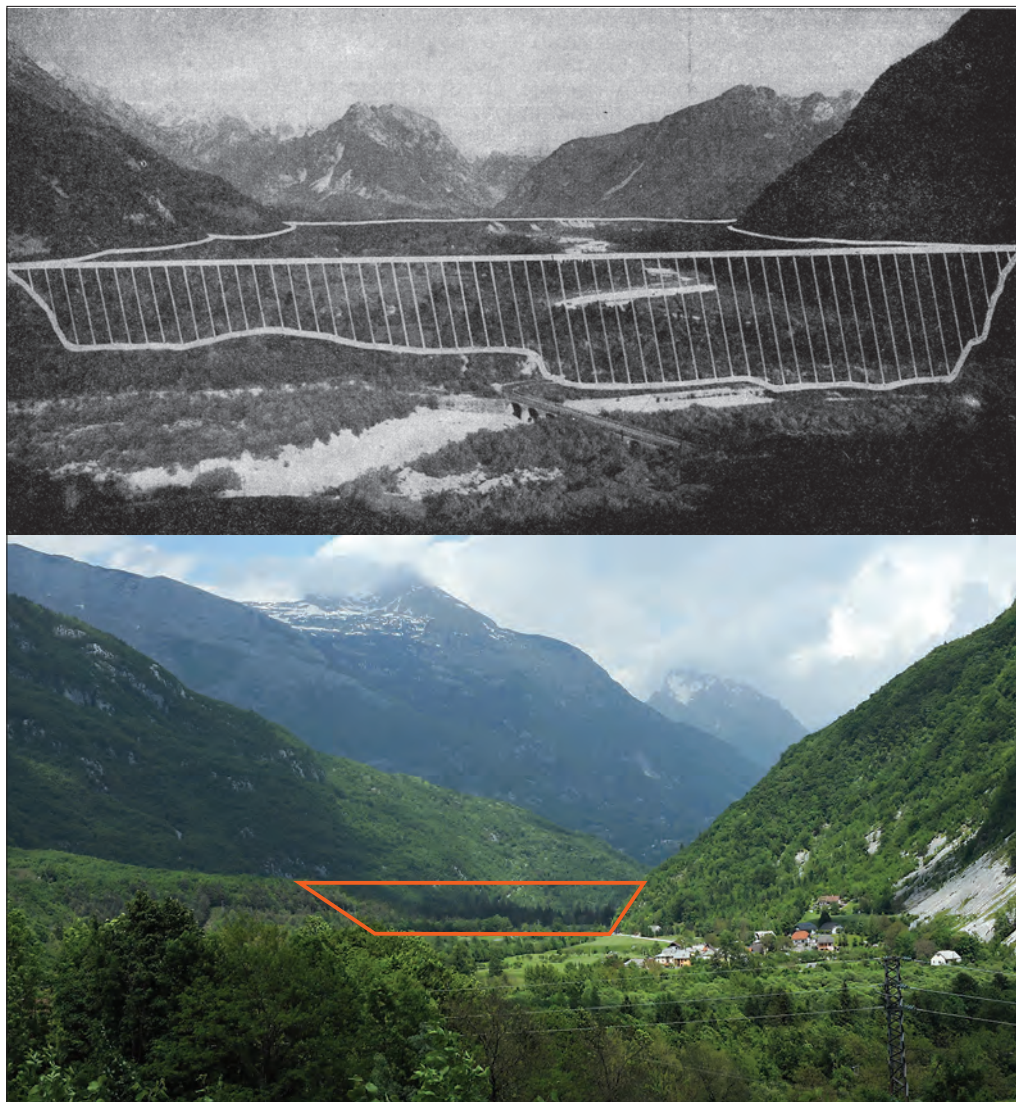
MATIJA ZORN

Slika 7: HE Solkan je začela obratovati leta 1984.

Velikopotezni načrti gradnje HE v šestdesetih letih preteklega stoletja so povezani s skoraj stalno energetske krizo v Jugoslaviji po letu 1963 (Švajgar 1965). So se pa takrat ob težnjah po zmanjšanju porabe elektrike v gospodarstvu (Za dobro ... 1965) tudi že pojavili prvi strokovni pomisleki o upravičenosti usmeritve soške doline v hidroenergetsko izrabo. Polemike so se v šestdesetih letih vrtele okrog izgradnje HE Trnovo (poglavje 2.2.1), v začetku sedemdesetih okrog HE Kobarid (poglavje 2.2.2) in v osemdesetih okrog HE Trebuša na Idrijci (poglavje 2.2.3). Monoizraba doline naj namreč ne bi upoštevala možnosti razvoja drugih panog, kot je turizem (Golja in Brilly 2008). Prvi načrti za zimskošportni turizem so omenjeni že leta 1965 (Kaninske žičnice ... 1965), vedno pomembnejša je plovba po Soči (Vranješ 2020), v spodnjem toku pa je pomembna tudi namakalna funkcija Soče, zaradi katere je morala Jugoslavija po mirovnem sporazumu iz leta 1947 ohranjati dovolj visok pretok (Treaty 1947).

### 2.2.1 HE Trnovo

Sredi šestdesetih let beremo, da je »zgraditev hidroelektrarne na Soči pri Bovcu razgibala našo javnost tako, kot še nobena podobna namera« ter da tovrstne razprave »niso nikoli zajele tako širokega kroga ljudi in tudi nikoli niso bile tako ostre« (Peterlin 1966, 137). Za potrebe HE Trnovo bi na jugozahodu Bovške kotline zgradili 80 m visoko nasuto pregrado (slika 8), za katero bi nastalo okrog 10 km dolgo in do 2 km široko umetno jezero s površino med 2 in 9 km<sup>2</sup>, odvisno od vodostaja (slika 9). Vodo bi do HE odvajali po 5 km dolgem cevovodu skozi Polovnik, kot so načrtovali že Italijani. HE z močjo 140 MW bi služila za kritje energetskih konic ob povprečni letni proizvodnji 470 GWh (Melik 1964; Debelak 1963/64; Peterlin 1966; Radinja 1966; Jug 1967; Ravbar in Orožen Adamič 1978; Pirih 2020).



Slika 8: Načrtovana pregrada v Bovški kotlini bi se pri Boki dvigala približno 80 m visoko (zgoraj vir: Sršen 1966, 3; spodaj: fotograf Blaž Komac).

Ob razgrnitvi načrtov je prišlo do kolizije dveh pogledov – ekonomske koristi HE proti naravnim lepotam (Šimac 1968) oziroma izoblikovanja dveh različnih konceptov: ali gradnja HE bistveno razvrednoti okolje ali prostor s HE pridobi na vrednosti (Ravbar in Orožen Adamič 1978).

Izvršni svet Skupščine RS Slovenije je 7. 2. 1964 imenoval osemčlansko komisijo za preučitev možnosti in potrebe izgradnje HE Trnovo, ki je končala delo 15. 6. 1964. Komisija je ugotovila energetska nujnost in ekonomsko upravičenost gradnje HE, a je tudi opozorila, da bi se spremenila značaj Bovške kotline in režim Soče pod pregrado (Peterlin in Sedej 1963/1964; Ravbar in Orožen Adamič 1978). Eden od članov komisije je zapisal (Peterlin in Sedej 1963/1964, 15–16): »Komisija se je sestajala v času

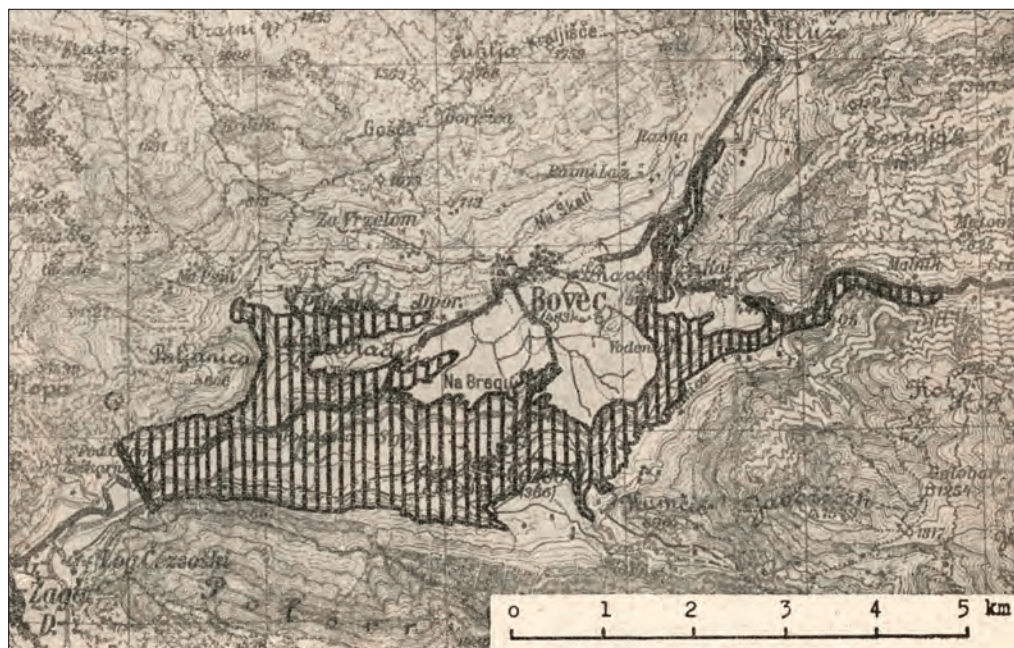


elektroenergetske krize in zato ne moremo mimo dejstva, da je prav ta težka energetska situacija občutno vplivala na [...] odločitev. Zagovorniki projekta so [...] imeli močne argumente, ki so jih neredko še dvomljivo potencirali ...«, ter dodal: »Čudno je tudi to, da je imela komisija na razpolago vsega tri mesece (od tega je delovala praktično le dva meseca), medtem ko je Elektrogospodarska skupnost pripravljala svoj projekt že od leta 1955.«

»Načrti so v javnosti naleteli na takšno nasprotovanje, kakšnega ni bilo dotlej deležen noben poseg v naravo v Sloveniji in najbrž niti v Jugoslaviji« (Peterlin 1980, 203). Zaradi številnih pomislekov komisije ter nasprotovanja javnosti in različnih strok (preglednica 3), je republiški Izvršni svet sklenil, da se vprašanje javno obravnava (Peterlin in Sedej 1963/1964; Ravbar in Orožen Adamič 1978). Javno razpravo je poleg strokovnih odzivov spremljala prava ljudska vstaja z zaporami cest, tribunami, demonstracijami in zbori krajanov (Močnik 2011). Številne članke »za« in »proti« sta od avgusta do novembra 1964 objavljala *Delo* in *Ljubljanski dnevnik*; temi v tisku sledimo do jeseni 1965 (Menaše 1963/64).

Osrednji dogodek je bil simpozij o družbeno-ekonomski upravičenosti gradnje HE Trnovo med 24. in 26. 11. 1965 (Sršen 1965; 1966; Zapisnik ... 1965; Peterlin 1966). Skupina poslancev je namreč Izvršnemu svetu postavila vprašanje, kaj je z gradnjo HE Trnovo, ta pa je ugotovil, da »odgovora ni mogoče dati, ne da bi zaslišali našo javnost«. Republiškem sekretariatu za urbanizem je naložil izvedbo simpozija, »da naša javnost sliši, kaj mislijo prizadeti« in »kjer lahko na strnjen način vsi povedo, kaj mislijo o tej gradnji«, ugotovitve simpozija pa bodo posredovane »skupščini, ki bo o tem mnenju končno tudi odločala«. To je bil pomemben korak k večji participativnosti (Nared in Bole 2020) pri odločanju o (nacionalno) pomembnih vprašanjih (Peterlin 2016). Prvi dan simpozija je bil na sporedu ogled terena, drugi dan se je zvrstilo 20 strokovnih referatov, tretji dan pa je sodelovalo več kot 40 razpravljalcev, skupaj je bilo okrog 150 udeležencev (Prešern 1965a; 1965b; Zapisnik ... 1965).

Glavni razlog za gradnjo je bilo »splošno pomanjkanje električne energije« (Seunig 1966, 2) ter pogošte redukcije električne energije, ki so povzročale milijardne škode (Platiše 1964; Kovač 1964). Šlo je



Slika 9: Bovško jezero za pregrado HE Trnovo (Peterlin 1966, 139).

tudi za vprašanje, ali bo Slovenija financirala gradnjo energetskih objektov v drugih republikah. Takratni predsednik republiškega Izvršnega sveta je menil, da »postaviti se na stališče, da je treba energetiko posebej financirati na nerazvitih območjih, bi pomenilo ostati pri koncepciji, da je energetika ena izmed tistih infrastrukturnih panog, ki naj bi jo imela posebej na skrbi federacija [Jugoslavija, opomba avtorjev], [kar] bi bilo navzkriž z našimi temeljnimi koncepcijami gospodarske reforme ... in bi bistveno zmanjšalo možnost našega [slovenskega, opomba avtorjev] gospodarstva« (Zagotoviti ... 1965, 2). Razpravo je treba razumeti v širšem kontekstu energetske politike (Prešern 1965b), imela pa je tudi politične posledice, saj je »zvenela kot obtožba sedanjega sistema planiranja, ki nas je privedlo v hudo krizo glede električne energije« (Peterlin 2016).

Prvi dan so zagovorniki na terenu »pojasnjevali načrt kar v prihodnjem času« in »ne v pogojniku, kot bi pričakoval nepristranski opazovalec« (Menaše 1965, 101). Trdili so, da bo HE »rešitev« za elektroenergetiko, poudarjali, da bi jezero zalilo slabša zemljišča in da ga bo mogoče sočasno uporabiti za turizem. Nihanja gladine ne bi bila velika in obala ne bi bila blatna (Sajovic 1964b; 1964b). Ocenjevali so, da bi takšne HE na drugih slovenskih rekah ali na Planinskem polju zgradili za 1,5–2-kratno ceno (Platiše 1964).

Nasprotniki so trdili, da se je za energetsko rešitev treba spogledovati z zmogljivejšimi elektrarnami, kakršne so jedrske in termoelektrarne (Bizjak 1966; Potočnik 1966), opozorili so na pretrtost in labilnost kamninskih plasti (prim. Kuščer in sodelavci 1974) ter spomnili na tragične dogodke v Vajontu (Italija) leta 1963 (Dykes in Bromhead 2018). Osvetlili so edinstvenost te pokrajine, ki je »celo po izjavah najeminentnejših strokovnjakov 'resnični prirodni park Evrope'« (Prešern 1965b, 2). Omenjali so neprimernost jezera za kopanje, ki bi ga praznili tudi voletni turistični sezoni, ne le jeseni, ko so načrtovali znižanje gladine za 25 ali celo 60 m (Deset žeblic ... 1964). Nasprotniki so poudarjali estetske učinke (»orjaška kotanja, polna blata«; Prešern 1965a, 2), nastanek megle, nezmožnost ribolova, prodonosnost in erozivnost hudourniške reke ter negativen vpliv gradnje na turizem (Potočnik 1966).

Zagovorniki so hudourniški značaj reke, ki je bil prvotno argument proti, preusmerili v svojo korist z izjavo, da bo reko »slej ko prej, tudi če ne bi gradili na njej akumulacijskega jezera, treba nekoliko 'krotili' zaradi močnih erozijskih pojavov« (Prešern 1965b, 2).

Soške elektrarne so na simpozij pripeljale poseben avtobus »navijačev, ki so nekaterim govorcem glasno ploskali, drugim pa oporekali in žvižgali« (Peterlin 2016). »Kdor je ugovarjal gradnji, tega so projektanti ožigosali z romantikom in sentimentalnežem. [...] Višek je ta cirkus dosegel, ko je nekdo izmed navijačev ugasnil luč in je 'populus' s huronskim vpitjem zahteval od nasprotne strani, naj da zdaj elektriko s svojo romantiko, če more ...«. Avtor nadaljuje: »Ali ne bi lahko imenovali romantičnost kvečjemu napovedi projektantov o bujnem razcvetu turizma ob novem bovškem jezeru z idilničnimi jadrnicami? Vsa dosedanja umetna jezera ... dokazujejo nasprotno« (Bizjak 1966, 99).

Po javni razpravi je vlada investitorju naložila izdelavo okoljevarstvenega elaborata (Peterlin in Sedej 1963/64; Wraber 1965), v katerem so popisali in dokumentirali toliko naravnih in kulturnih vrednot, da Zavod za varstvo narave niti ne bi mogel dati svojega pristanka. Skupščina SR Slovenije je leta 1966 sprejela sklep, da se odločanje o HE Trnovo odloži za 20 let (Peterlin 1966).

Projekt je bil odložen zaradi argumentov strokovnih služb in široke angažiranosti javnosti (Debelak 1974). S sodobnega gledišča je bilo zanimivo tudi sklicevanje na »sodobno regionalno planiranje« in »trajnost« (Sršen 1966, 15): »S tem, ko odklanjamo HE Trnovo, ki bi ... opustošila ... prvovrstno pokrajinsko enoto, se predvsem opiramo na osnovne koncepte sodobnega regionalnega planiranja, ki mora ... ustrezno vrednotiti tudi prirodne lepote, ki postajajo ... v vedno večji meri predmet trajnega gospodarskega izkoriščanja«.

Zagovorniki so kasneje večkrat spominjali na nujnost gradnje HE (Seunig 1966, 2): »Izredno nizka proizvodnja hidroelektrarn v letošnjem januarju pa nas znova opozarja na nujno potrebo gradnje akumulacijskih hidroelektrarn.«

*Preglednica 3: V javni razpravi izpostavljeni argumenti »za« in »proti« gradnji HE Trnovo ter organizacije, ki so jih zastopale (Peterlin in Sedej 1963/1964; Ravbar in Orožen Adamič 1978).*

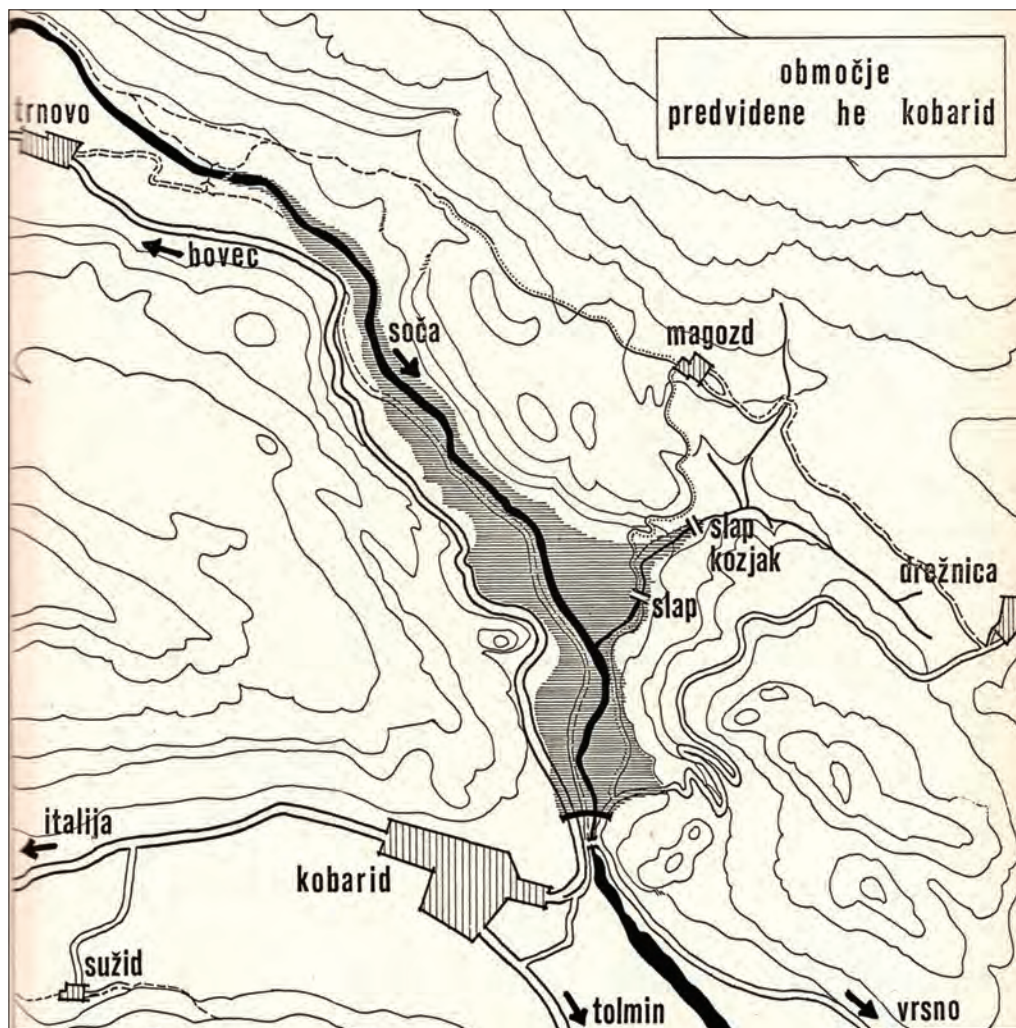
ZA gradnjo		PROTI gradnji	
argument	organizacija	argument	organizacija
Slovenija nujno potrebuje akumulacijsko elektrarno za kritje dnevnih in letnih konic energijske potrošnje	ELES (Elektrogospodarska skupnost Slovenije)	Bovška kotlina predstavlja najbolj izrazito in najpomembnejše dolinsko območje v zahodnih Julijskih Alpah	Konservatorski zavod SRS
od vseh možnih različic je projekt v Sloveniji najugodnejši	ELES	Soča je razen Save Bohinjke edina naša večja alpska reka, ki v zgornjem teku še ni industrijsko onesnažena	Konservatorski zavod SRS
zaradi manjših pritokov struga Soče pod jezom ne bi bila popolnoma suha	ELES	predvidena akumulacija bi potopila pet pomembnih naravnih znamenitosti in bi prizadela z redukcijo vode tudi estetske vrednote spodnjega dela doline Učje in Soške doline med Žago in Kobaridom	Konservatorski zavod SRS
z nastankom umetnega jezera se podnebje, vlažnost in meglenost Bovške kotline ne bi spremenili	Hidrometeorološki zavod SRS	obstaja možnost povečanja vlažnosti, znižanja temperature, kalnosti vode	Turistična zveza Slovenije
kakovost sedimentov v predvideni akumulaciji bi bila v zdravstvenem pogledu ugodna	Univerze v Ljubljani, Inštitut za zdravstveno hidrotehniko	Zgornja Soška dolina zasluži zaradi posebnih pokrajinskih in naravnih vrednot zavarovanje	Urbanistični inštitut SRS
bazen bi se praznil v pozni jeseni in pozimi, dnevna nihanja gladine bi bila nepomembna	ELES	na naše ozemlje sega le majhen del Alp, ki ga je zato treba izkoriščati, v kar se da naravni obliki, da ne bi izgubil svoje tipičnosti	Planinska zveza Slovenije
akumulacija bi bila po predvidenem režimu Slovenije obratovanja elektrarne v skladu z interesi turizma	Goriška turistična zveza, Odbor za turistično izgradnjo Gornjega Posočja	posledice akumulacije bi negativno vplivale na razvoj turizma v Soški dolini	Urbanistični inštitut SRS; Turistična zveza
graditev HE bi bila gospodarsko pomembna za vso tolminsko občino	Skupščina občine Tolmin, lokalne organizacije SZDL in ZKS; Skupščina okraja Koper	akumulacija bi poplavila območje, ki je zanimivo v florističnem pogledu	Zveza hortikulturnih društev Slovenije
		naselbinska in kulturna pokrajinska Bovškega predstavljata v slovenskem merilu kompleksno dediščinsko vrednoto	Konservatorski zavod SRS



### 2.2.2 HE Kobarid

V sedemdesetih letih preteklega stoletja naj bi nad Kobaridom zgradili 65 m visoko betonsko pregrado, kar so načrtovali že Italijani (Pirih 2020). Nastalo bi 4,5 km dolgo in 107 ha veliko jezero (sliki 10 in 11), zaradi katerega bi morali prestaviti nekaj cest (Kozinc 1971). Povprečna letna proizvodnja elektrarne z močjo 63 MW bi obsegala 183 GWh. Ker bi bila v času polnjenja akumulacije struga reka pod pregrado suha, so načrtovali še pregrado pri Kamnem (Debelak 1974; Ravbar in Orožen Adamič 1978).

Državi je tudi v sedemdesetih letih primanjkovalo električne energije (Jakše 1973a; 1973b; 1973c). Poudarjali so, da gradnja HE ni lokalna zadeva, temveč je nujna za narodno gospodarstvo (Jerar 1972) ter hitrejši razvoj Tolminske kot periferne depopulacijskega območja. Desetletje pred tem so zgovorniki poudarjali »urejanje«  
pretočnega režima hudourniške Soče, v sedemdesetih pa so navedli tudi zmanjšanje njene poplavne nevarnosti (Nevarni ... 1972), kar smo lahko nedavno slišali tudi ob gradnji HE na Muri in Savi (Dušak 2020). V naravovarstvenem tisku beremo (Peterlin 1970, 54): »Komaj



Slika 10: Predvideno akumulacijsko jezero HE Kobarid (Peterlin 1970, 55).



so se pomirili duhovi, ki jih je v letih 1964–66 razburila javna razprava o ... HE Trnovo, že grozi druga 'soška fronta'. [...] Jezero bi potopilo enega najlepših predelov soške doline, sotesko med Trnovim in Kobaridom ... To je najtežje dostopni in morda javnosti najmanj znani del soške doline.«

Republiški sklad za urbanizem je leta 1973 razpisal komisijsko obravnavo za določitev smernic za izdelavo lokacijske dokumentacije. Za izdajo dovoljenja so se enotno izrekli: Skupščina občine Tolmin, regionalni klub poslancev, prizadete krajevne skupnosti, turistična društva ter lokalne politične organizacije. Nasproti so jim stali: Urbanistični inštitut SRS, Zavod za spomeniško varstvo SRS, Planinska zveza Slovenije, Turistična zveza Slovenije in Skupnost za varstvo okolja Slovenije (Ravbar in Orožen Adamič 1978).

Za nasprotnike je bila gradnja problematična zaradi akumulacije ter dejstva, da bi bila struga v času zadrževanja vode suha, v času delovanja HE pa bi pretok 2–3-krat presegel povprečnega. Skrbelo jih je, saj »poznalci razmer zato utemeljeno sklepajo, da je HE Kobarid samo trojanski konj, ki naj bi pozneje z argumentom, da ni gospodarno ostati na pol poti, odprl vrata popolni hidroenergetski izrabi Posočja« (Peterlin 1970, 54). Kasneje po izkušnji s potresi v Posočju leta 1976 opozorijo tudi na nevarnost porušitve pregrade (Debelak 1980). Republiški poslanci so februarja 1971 kljub nasprotovanjem gradnjo potrdili.

Skupnost za varstvo okolja v Sloveniji je dobro leto zatem (10. junija 1972) objavilo javno pismo in zahtevala pojasnilo o tem, kaj se dogaja s HE Kobarid (Skupnost ... 1972; 1973). Razplamtela se je javna polemika (Bizjak 1979). Konec leta so nekateri visokošolski in javni zavodi ter društva v odprtem pismu javnosti, republiški skupščini in vladi zahtevali opustitev gradnje in razglasitev območja za »naravno znamenitost posebnega pomena«. Spomnili so, da je skupščina že junija 1966, ko se je izrekla



MATIJA ZORN

Slika 11: Pregrada za HE Kobarid bi se dvigala še več deset metrov nad »Napoleonovim mostom« pri Kobaridu.

proti gradnji HE Trnovo, »zahtevala tudi, da se zavarujejo najpomembnejše naravne znamenitosti Slovenije in še posebej Posočja v okviru zakona o varstvu narave« (Odporno pismo 1973, 4). Nasprotniki so omejnili omejitve za razvoj turizma v regiji in na reki Soči kot naravni vrednoti (Orožen Adamič 1970/1971). Na te javne glasove proti gradnji je treba gledati tudi v luči naraščajoče okoljske zavesti (Piskernik 1963/1964; Polajnar Horvat, Smrekar in Zorn 2014). Leta 1978 je strokovna služba za naravno dediščino izrazila pomislek, da so predvidene HE Kobarid, Žaga in Kršovec sporne, saj je Soča »evidentirana kot naravni spomenik« in »gradnja ni skladna z osnutkom zakona o Triglavskem narodnem parku« (Rogelj 1978); sprejet je bil leta 1981.

Sprememba miselnosti je bila vidna tudi na lokalni ravni. Občina Tolmin je bila prvotno za gradnjo, ko pa so leta 1978 izvedli posvetovanja v krajevnih skupnostih, je občina lahko le ugotovila, da med Tolminci odseva mnenje Slovencev, »ki se vse bolj opredeljuje za zaščito naravnih lepot« (Roš 1978a, 2).

Planinski vestnik je na to temo oktobra 1978 objavil pismo republiškega voditelja Edvarda Kardelja, ki ga lahko štejemo za »točko preloma«: »Nosimo pred sedanostjo in bodočimi pokolenji tudi odgovornost za ohranitev lepot in čistosti našega gorskega sveta. Ne bom našteval primerov, toda nenačrtni, nepremišljeni in neodgovorni posegi v prirodo, ki so jim v oporo komercializem, potrošniška miselnost, kratkovidnost in egoizem posameznikov ter nekaterih skupin, mnogokrat povzročajo nepopravljivo škodo. Čas je, da naša družba odločneje postavi ta vprašanja na dnevni red« (Kardelj 1978, 601). Konec novembra poročajo, da so priprave na HE Kobarid obstale (Roš 1978b).

Zveza društev za varstvo okolja je tudi tokrat objavila spomenico o obvarovanju Soče in Idrijce (Rogelj 1979) ter jo dala podpisati številnim »uglednim in ekološko zavednim družbenim delavcem, umetnikom in znanstvenikom« (Roš 1978a, 2). Tudi nekateri energetiki so v tistem času že ugotavljali, da bi bilo morda bolje graditi več manjših HE (Slokar 1980). Odbor Izvršnega sveta Skupščine SR Slovenije za družbenoekonomsko ureditev, družbeni plan in razvoj je julija 1980 sklenil, da ne bodo gradili HE Kobarid, Kamno in Radovna (Ne za HE Kobarid ... 1980) oziroma da se odločitev (tudi tokat) prestavi za dve desetletji (Rogelj 1980). V vmesnem času je bil leta 1976 sprejet zakon o zavarovanju Soče s pritoki (Zakon o določitvi ... 1976; Zakon o spremembah ... 1986).

### 2.2.3 HE Trebuša

Družba Soške elektrarne se je v osemdesetih letih preusmerila v gradnjo manjših HE na pritokih Soče, a so hkrati obudili načrte za zaježitev Idrijce in Trebušice (Hobič 1980, 5; slike 4 in 5). Jezero za 120 m visoko pregrado bi preplavilo 31 km doline oziroma 14 km<sup>2</sup> zemljišč. Šlo bi za »največji prostorski poseg v Sloveniji«, HE z močjo 170 MW in letno proizvodnjo 320 GWh elektrike pa bi delovala ob koničnih porabe (Lipovšek 2003). Hkrati so se pojavili tudi pomisleki, ali bi HE za Slovenijo res pomenila toliko, da je treba »potopiti« Dolenjo Trebušo, Stopnik in Reko ter preseliti okrog 700 prebivalcev ter zgraditi povsem novo prometno infrastrukturo (Roš 1986). Nasprotniki so opozarjali na spremembe kulturne pokrajine in podnebja ter izgubo habitatov, jezera pa zaradi oporečnosti vode in sedimentov (onesnaženje z živim srebrom) ne bi mogli uporabljati za turizem. Opozorili so tudi na možnost porušitve zaradi lege v idrijski prelomni coni (Lipovšek 2003).

V Idriji so organizirali okroglo mizo o varstvu okolja, ki je ugotovila, da se bo treba bolj učinkovito organizirati na področju varstva okolja ter glede informiranosti in ozaveščanja prebivalcev. To je bilo nujno, saj so zagovorniki razglašali, da se »v društvih za zaščito okolja skriva nevarnost za družbo ... podpisnike listin proti HE Trebuša so klicali na odgovornost, opravlja pa so imeli tudi z varnostnimi organi«, zato so bili ljudje »osveščeni, a nemočni!« (Bevk 1986). Čeprav se javna razprava (formalno organizirana prek SZDL) marca 1987 še ni začela, so že ugotavljali, da so napovedi za gradnjo HE slabe, saj so se javno oglašali »ekološko ozaveščeni prebivalci doline«, ki so zlasti problematizirali nevarnost porušitve »velikanske pregrade« (Roš 1987a, 9). Ugotovili so tudi, da so v gradivu za izgradnjo demografska gibanja prikazana bolj pesimistično, kot so v resnici in da je velika razvojna ovira že tridesetletno čakanje na izvedbo (Roš 1987b). Sledile so javne demonstracije (Roš 1987c); na javni tribuni v Idriji je stotine udeležencev, med njimi »presenetljivo veliko mladih«, nazadnje izreklo odločen »ne« HE.

Prebivalci niso privolili več na »*nikakršna pogajanja in dokazovanja, da bi žrtvovanje Idrije pripomoglo k izboljšanju naše energetske bilance*« (Roš 1987d, 4). Ko je tudi predsedstvo tolminske SZDL junija 1987 glasovalo proti gradnji HE, je to formalno zapečatilo njeno usodo (Roš 1987e).

Dve leti kasneje je o tem razpravljala še tolminska skupščina, saj je bila HE Trebuša v državnih razvojnih dokumentih še vedno omenjena kot »*objekt kontinuitete*« in bi o njej odločali po letu 2000. Temu je nasprotovala mladina kot del SZDL, zato načrt ni dobil podpore (Roš 1989). V začetku devetdesetih let so ob snovanju novega dolgoročnega programa ponovno razmišljali o verigi manjših pretočnih HE na Idriji (Roš 1990a; 1992a), o čemer so znova organizirali javno razpravo (Roš 1992b), investitorji pa so se medtem v Posočju že preusmerili k manjšim HE (slika 4) (Roš 1987f; 1987g; 1993). Ob bližajočih se političnih spremembah so prenovljeni komunisti v Idriji poudarili, da so na prvo mesto postavili okolje in nasprotovali posegom, »*kakršen bi utegnil biti gradnja HE Trebuša*« (Roš 1990b), enako so se leta 1992 zavzeli Zeleni Slovenije (Roš 1992a).

### 2.3 Vnovični poskusi zajezevanja

Ministrstvo za infrastrukturo je leta 2009 izdalo podjetju Soške elektrarne Nova Gorica (SENG) energetska dovoljenje za HE Učja (Register ... 2014), kar je prišlo v zavest javnosti leta 2011 ob predlogu Nacionalnega energetskega programa. Takrat je Upravni odbor Gospodarske zbornice za Severno Primorsko menil, da je predlog večje izrabe hidropotenciala Soče s strani podjetja z več kot stoletno tradicijo pridobivanja električne energije, smotrni, saj bi izrabo tehnično izrabljivega potenciala izkoriščanja kakovostne »*modre obnovljive energije*« povečali s tretjine na več kot 40 %. Če ne bi zgradili pregrad, bi se razvoj hidroenergetike, ki »*že stoletje uspešno sobiva z okoljem*« na tem območju ustavil. Pomenljiva je trditev, da je »*za prihodnji razvoj ... potrebno nedvomno dopustiti možnost hidroenergetske izrabe povodja Soče v smislu večnamenske izrabe objektov na način, da se predvidene koncesijske odseke na vodotoku Učja, Idrija in ostalem porečju Soče vnese v predlagani nacionalni energetski program*« (Stališča ... 2011, 14). Kljub opisani zgodovini je hčerinska družba HSE (Holding slovenske elektrarne) obravnavala tudi možnost izvedbe opuščene načrta za HE Kobarid (Omladič 2011).

V javnosti so se obudile razprave o rabi pritokov Soče, kot so Učja, Idrija in Trebuša. V spremembah energetskega zakona, katerega kratka javna obravnava je potekala v času poletnih dopustov 2011, so predvideli 40-m pregrado HE Učja; narejene so bile študije izvedljivosti in javna obravnava načrtov v prizadeti vasi Žaga (Blazetič 2012). Ker je predlog zakona v 565. členu vseboval določbo, da se razveljavi zakon o zavarovanju Soče, se je zganila širša javnost. Predlog novega zakona je obenem kar določil, da naj se na zavarovanem območju za reko Sočo s pritoki tudi neha uporabljati Zakon o ohranjanju narave iz leta 1996 in se s prostorskim načrtom državnega pomena naravne vrednote »*ukine*« (Omladič 2011). Takšno »*prakso*« grobega poseganja v pristojnosti drugega ministrstva je država uporabila pri reševanju finančne krize leta 2012 z zakonom (do leta 2020 je bil še 22-krat spremenjen!), ki je spremenil več kot 20 drugih zakonov s številnih področij (Zakon za uravnoteženje ... 2012).

Na dogajanje se je javno odzvala Slovenska akademija znanosti in umetnosti, ki je v argumentaciji Sočo opredelila z naravovarstvenega, estetskega, prometnega, naravnogeografskega, zgodovinskega in tudi gospodarskega vidika (Trontelj 2011): »*Ta namera pripravljavca zakona nas je osupnila, prizadela in zgrozila. Ne bomo komentirali komaj verjetne arogance, ki zveni iz hladnokrvne dikcije o ukinjanju naravne vrednote reke Soče z dolino in pritoki. Nujno in z vsem prepričanjem pa moramo ugovarjati bistvu tega predloga [...] Javna razprava o osupljivem predlogu opustitve zakonskega varstva te dobrine in konkretna odločitev o njenem žrtvovanju bosta pokazali, ali je ta narod take dragotine še vreden [...] Soča je vseslovensko premoženje, narodna svetinja, naravna dediščina najvišjega reda. Ukiniti jo, bi pomenilo razdediniti narod. Žrtvovati takšno premoženje v zameno za banalne kilovatne ure elektrike, ki jih lahko dobimo na vrsto drugih načinov, bi bilo podobno ravnanju barbarov, ki so v redkih starih knjigah in rokopisih videli samo njihovo kalorično vrednost in so z zakladi iz grajskih in samostanskih knjižnic kurili peči tudi takrat, ko so bila na razpolago drva.*«



Poročilo o javni obravnavi Nacionalnega energetskega programa je nazadnje ugotovilo, da »izgradnja hidroelektrarn na Soči in njenih pritokih od izvira do Tolmina ni dovoljena« (Poročilo ... 2012, 142, 161).

Problematika je znova kulminirala leta 2018 v okviru gibanja *Balkan River Defence*, kot odziv na gradnjo jezov v širši regiji. Zahtevali so opustitev vseh načrtov za nove HE na Soči s pritoki nad Tolminom, kar je še vedno v načrtih (Elektro ... 2015), čeprav to prepoveduje zakon, in energetske izrabe rek na Balkanskem polotoku, ki se »soočajo z novimi grožnjami zaradi razcveta hidroenergije, ki bi lahko ogrozila biotsko raznovrstnost in zdravje ekosistemov rek« (Belletti in sodelavci 2020). Zanimiv je odziv SENG, ki so »odločno zanikale vse obtožbe ... glede domnevnega zastraševanja zaposlenih in okoljevarstvenikov« (Močnik 2018; Rekam ... 2019). Zahtevali so tudi umik jezov pri Mostu na Soči, saj »v Severni Ameriki, na Japonskem, v Veliki Britaniji in pred kratkim tudi v Španiji in Estoniji drugega za drugim podirajo jezove vseh velikosti – od mikro HE z meter visokimi jezovi do glomaznih HE s 60 in več metri visokimi pregradami« (Močnik 2019a). Tema je našla prostor celo v volilnem programu ene od političnih strank leta 2018: »Zavzeli se bomo za ohranitev rek Mure in Soče brez novih energetskih objektov« (Volilni ... 2018, 26).

V energetskih konceptih je ostala težnja, da se hidroenergijo razume kot »zeleno« oziroma »modro«, se pravi okoljsko neproblematično, ki »ostaja najpomembnejši obnovljivi vir energije v svetu«. Priznavajo pa, da je s tem načinom pridobivanja energije povezanih več težav, kot so vse pogostejše suše in dejstvo, da »energetska izraba ključnih rek pogosto 'tekmuje' s potrebami po pitni vodi ter vodi za namakanje v kmetijstvu in industriji.« Poleg tega je problematična tehnologija, ki pri velikih HE temelji »na velikih zaježitvah. Jezovi na rekah imajo zelo škodljive posledice za naravo in tudi za družbo, ki se jih vse bolj zavedamo.« Zato so se po podatkih svetovne organizacije za energijo IEA, kljub gradnji nekaj zelo velikih HE (Etiopija, Brazilija, Kitajska), naložbe v nove zmogljivosti leta 2018 zmanjšale peto leto zapored. Z vidika prilagajanja učinkom podnebnih sprememb je tudi pomenljivo, da dodatno izkoriščanje vodne energije zelo verjetno k razogljichenju svetovne energetike ne bo prispevalo toliko, kot so predvidevali (Viršek 2019). Mogoča rešitev je gradnja malih HE (slika 4), kakršne so tri na rečici Kneži (Roš 1993). V povezavi s tem so v poudarili, da »tehnične možnosti še vedno obstajajo, smiselno je nadaljevati z raziskavami in iskanjem možnosti optimalne izrabe, seveda vse v sozvočju z naravo in sonaravnem urejanju po principih trajnostnega razvoja«. Tako v načrtih ostaja HE Učja, a »aktivnosti ne potekajo« (Močnik 2019b). Na novinarsko vprašanje so SENG odgovorile, da »načrtov, povezanih s projektom gradnje HE Učja, iz razvojnih dokumentov družbe zaenkrat ne bodo umaknile. Gradnja te elektrarne je namreč pomemben del našega poslanstva, ki je v nenehnem preverjanju različnih možnosti energetske izrabe vodotokov.« Dodajajo, da bo »končna odločitev o gradnji HE Učja ... seveda stvar širšega konsenza in vključevanja vseh deležnikov, ki jih ta projekt zadeva.« Spomnimo, da je tudi hčerinska družba HSE leta 2011 imela na čakanju HE Kobarid, ki je bil zavrnjen v sedemdesetih letih. Ministrstvo za infrastrukturo za zdaj ne načrtuje dejavnosti v povezavi s HE Učja, dopušča pa gradnjo malih HE na pritokih (Močnik 2018).

Izjave proizvajalca hidroenergije dopolnjujejo v podjetju IBE z ugotovitvijo, da napredujoče globalno segrevanje postaja večja grožnja rekam in rečnim organizmom. Navajajo, da se Slovenija kot povirna država po vodnatosti uvršča v sam evropski vrh, »na repu držav pa smo po količini vode, ki smo jo sposobni zadržati v akumulacijah – komaj dva odstotka.« Odgovor na to vidijo v »večnamenskih zaježitvah rek in zadrževalnikih vode, ki bodo hkrati omogočali proizvodnjo električne energije iz najcenejšega obnovljivega vira energije – iz hidroelektrarn«, ki bi zadrževali vodo za sušna obdobja in delovali tudi protipoplavno (Malovrh 2019). Drugi ugotavljajo, da »HE res omilijo manjše poplave, lahko pa povzročijo veliko večje [tehnične, opomba avtorjev] poplave s še hujšimi posledicami« (Tavčar 2019), spomnimo zgolj na poplavo Druve novembra 2012 (Zorn 2018).

Podobno v Združenju za energetsko neodvisnost Slovenije zatrjujejo, da »verigo HE na Savi potrebujemo«. Izjavo utemeljujejo na podoben način kot v šestdesetih letih, ko so ugotavljali, da ni več čas za romantično oboževanje narave: »Sulec ne greje hiše in ne daje elektrike za napajanje domačih aparatov ali strojev, prav tako v prihodnosti ne bo poganjal električnega avta, električnih vlakov ali proizvajal vodika, ki ga je mogoče shraniti za naslednji dan ali celo do zime ... Lepopisi o sulcu gor ali dol« (Malovrh 2019; prim. Peterlin 1978).

V začetku leta 2020 (Tavčar 2020a) je Ministrstvo za infrastrukturo javno razgrnilo dopolnjen osnutek nacionalnega energetskega in podnebne načrta (NEPN ... 2020), ki naj bi ga vlada sprejela marca. Slovenija naj bi za prehod na brezogljnično družbo do leta 2030 znižala emisije za 36 % glede na leto 2005. V njem ugotavljajo, da HE »do 2030 nikakor ne bo nadomestil drugi blok jedrske elektrarne, ki pa je v eni od različic za obdobje med 2030 in 2040.« Pri tem na Ministrstvu za infrastrukturo upajo, da bodo »do 2023 našli način za gradnjo hidroelektrarn in postavitev več vetrnic« (Tavčar 2020b). V Avstriji so v začetku julija 2021 celo sprejeli zakon, po katerem bodo do leta 2030 proizvodnjo zmogljivost HE povečali za 13 % (Zeit ... 2021).

Februarja 2020 je upravni odbor Energetske zbornice ugotovil, da prva energetska strategija po 2004 ter nacionalni energetski in podnebni načrt ne opredelujeta natančno jedrske energije in da »dolgoročno brez hidroelektrarn ne bo šlo.« Poudarijo, da bi bilo treba spremeniti zakonodajo, saj da se »po sedanji ... hidroelektrarn ne da graditi« (Tavčar 2020b), kar seveda ne drži, saj gradijo elektrarne na Savi v okolici Brežic (Malovrh 2019).

Sredi maja 2020 avtorica javnega pisma ugotavlja, da bomo morali elektriko dražje kupovati v tujini in predlaga, naj »nekaterim civilnim iniciativam malce porežejo peruti. Nagajali so že vladi nekdanjega predsednika vlade ..., ki je hotela zgraditi HE na Savi in Muri, pa jih je tožba na sodišču zadržala. Civilna iniciativa, ki je tožbo vložila, pa nima niti petdeset članov.« Ugotavlja še, da državljani »nimajo pravice preprečiti gradnje projektov, ki so nujni za vse državljane. Sem spada tudi gradnja HE, saj bo gospodarstvo potrebovalo vedno več elektrike« (Rant 2020). Izjava dopolnjuje leto starejšo (Kalan 2019), da je bilo onemogočanje gradnje hidroelektrarn na Muri »velika nepopravljiva napaka,« saj Slovenija ne bo izpolnila podnebnih zavez in bodo sledile sankcije. S tem, da energijo »naših rek puščamo neizkoriščeno«, smo se »odrekli najbolj čisti obnovljivi vodni energiji, ki jo povsod po svetu s pridom izkoriščajo, opuščajo pa onesaževalne sisteme, znižujejo strupene toplogredne pline.«

Medtem so bile zavrjene tudi pobude o ustanovitvi krajinskega parka v Zgornjem Posočju, nazadnje tudi s strani Zavoda za varstvo narave, saj naj bi razglasitev krajinskega parka »pomenila milejši varstveni režim od sedanjega, ko je Soča razglašena za naravni spomenik«, leta 1990 razglašen z odlokom takratne tolminske občine (Močnik 2019c).

### 3 »Evolucija« argumentacij

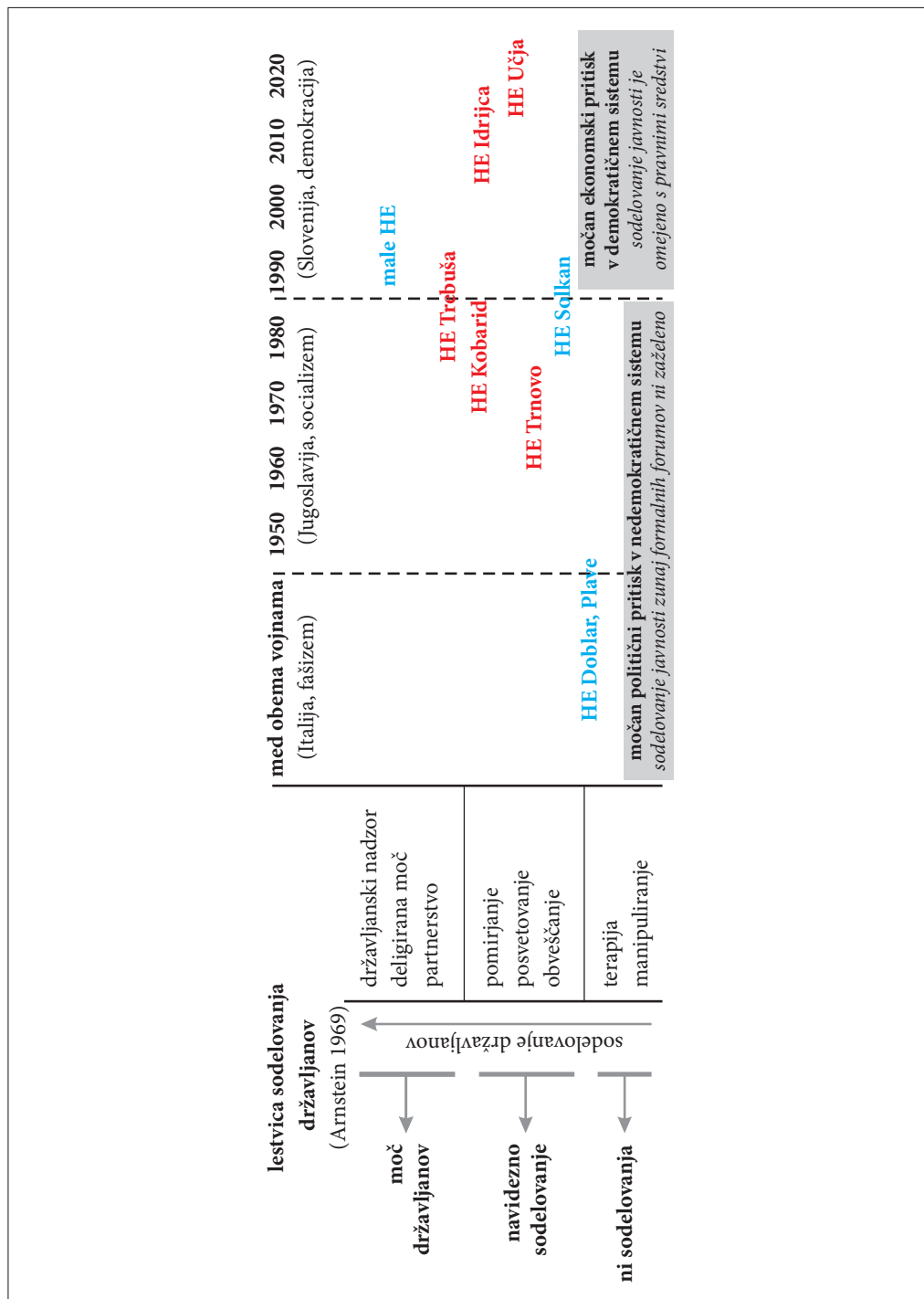
Po prvotni predindustrijski rabi za pogon obratov in plavljenje lesa, je Soča v zadnjem stoletju postala vir energije in turističnega denarnega toka. Bila je predmet kresanja mnenj o nujnosti modernizacije države s pomočjo HE in naraščajočega zavedanja o varovanju gorskega okolja. Čeprav je danes zavarovana z zakonom, je zanjo značilna intenzivna turistična izraba, njeni pritoki pa so še vedno na razpotju med naravnim tokom in umetnim izkoriščanjem za HE.

Pri težnjah po gradnji HE gre za načrtna in stalna, že skoraj stoletna prizadevanja upravljavcev HE ter oblastnikov, ki stalno ugotavljajo, da:

- Soča ni dovolj izkoriščena oziroma njen visok energetski potencial neizkoriščen odteka po njej,
- je gradnja HE nujna najprej iz lokalnih, nato regionalnih ter državnih in nazadnje globalnih razlogov in da
- je zakon o reki Soči »preživet« in »nesodoben«.

V celotnem obdobju so vidne težave pri participaciji v povezavi z gradnjo HE (Komac 2011) in upravljanju zaščitenih območij, in to ne glede na državni sistem ali vladajočo stranko (slika 12). Preseči bomo morali dosedanje načine, ki obsegajo le navidezno sodelovanje (Arnstein 1969). Tudi danes se, podobno kot pred desetletji, pojavljajo razlage, da je elektrifikacija odgovor na sodobne potrebe in je skladna z željami gospodarstva ter je nujen pogoj za nadaljnji razvoj območja. Kot ugotavljata poslanec in minister, je oviranje gradnje HE preživeto, dejstvo, da »se niti ne sme razmišljati o novih stvareh, pa je v sodobnem

Slika 12: Gradnja HE na Soči po Arnsteinini lestvi participativnosti (Arnstein 1969; Komac 2011). ►





času nesprejemljivo [...] po drugi strani pa so ovira neživljenjski predpisi, ki so ostalina preteklih dogajanj» (Močnik 2011; prim. Bahun 2013).

Nasproti takšnemu mišljenju nastopata gospodarski (turizem) in okoljevarstveni argument. Prvi poudarja izjemen pomen turizma za razvoj regije vsaj od sedemdesetih let dalje, drugi pa enkratnost, neponovljivost, izjemnost, čistost reke in vsestranski pomen njenega nezajezenege toka, ki je povrh vsega v več tipih zavarovanj (zakon o zavarovanju Soče od 1976, Triglavski narodni park od 1981, Natura 2000 od 2004).

Po letu 2000 v razpravah o prihodnji energetski usmeritvi Slovenije opazamo zanimivo preusmeritev temeljne argumentacije. Skladno z odzivi na podnebne spremembe hidroenergetska izraba namreč ni več zgolj temelj industrializacije in »razvoja« nekega območja (Seje ... 2015). Gradnja HE postane pomemben del nizkoogljičnega, to je »čistega« pridobivanja energije. Tako je iz lokalnega naravovarstvenega izziva postala lokalni »naravovarstveni« način reševanja globalnega naravovarstvenega izziva, podnebnih sprememb.

V tej luči je razumljiv odziv SENG, ki strateške dokumente Evropske unije razume kot podporo njihovim »razvojnim načrtom« za gradnjo HE Učja, ki jih ne bodo umaknili, saj »direktive EU... zapovedujejo doseganje 25-odstotnega deleža obnovljivih virov energije v energetski bilanci Slovenije.« Tako je odprt prostor za nadaljevanje diskurza, ki ne poneha praktično od konca druge svetovne vojne. Participacija javnosti je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja v socialistični družbi stežka dobila enakovreden prostor v primerjavi z odločevalci, a tudi danes ni samoumevna, kljub zatrjevanju, da »bo [gradnja HE, opomba avtorjev] seveda stvar širšega konsenza in vključevanja vseh deležnikov, ki jih ta projekt zadeva.« Opozoriti moramo, da argumentacija ne navaja vključevanja javnosti kot take, temveč le deležnikov, »ki jih ta projekt zadeva«, pri čemer lahko vzporejamo opisane postopke izpred pol stoletja, z današnjim omejevanjem pravice društev, ki delujejo v javnem interesu, do sodelovanja v postopkih (Močnik 2018).

Zanimiva je tudi argumentacija Gospodarske zbornice Slovenije, ki je kot predstavnik upravljavca HE ugotovila, da bo ob opustitvi načrtov prej ali slej prišlo do gradnje akumulacij, če že ne za potrebe HE, pa za zaloge pitne vode. Pri tem ne gre za uporabo argumentacije podnebnih sprememb samih, temveč njihove posledice, t.j. zmanjšane pretoka alpskih rek, ki je že dejstvo (Hrvat in Zorn 2017; 2020).

Skozi stoletje so torej argumenti za gradnjo jezov v porečju Soče prešli več faz, in sicer od:

- zagotavljanja lokalnih potreb (1. obdobje po Bätzingu),
- prek odgovarjanja na potrebe industrializacije in splošnega razvoja širše regije, takrat Jugoslavije (2. obdobje),
- do razvojnih potreb (3. in 4. obdobje),
- potreb sonarnega razvoja s hidroenergijo kot predstavnikom zelene energije (5. obdobje) in nazadnje
- nizkoogljičnih potreb (6. obdobje).

V prihodnosti si lahko obetamo še »vodnooskrbni argument«, ki bi znal biti glede na trende pretokov alpskih rek še najmočnejši, hidroenergetska izraba pa bi kot dodatna dejavnost spet »prispevala k razvoju«.

Predstavljana problematika je tesno povezana z razvojem naravovarstva v Sloveniji (Piskernik 1963/1964; Polajnar Horvat, Smrekar in Zorn 2014). Prav javna razprava o varstvu Soče, ki je potekala sredi šestdesetih let prejšnjega stoletja, je v Sloveniji prispevala k »prebujenju« civilne družbe. Dopusčena, čeprav strogo regulirana javna razprava, je bila za takratni avtokratski režim dokaj presenetljiva. Nekaj let kasneje je razplet opisane »soške zgodbe«, slovenskih oblasti, naravovarstvenikov in javnosti, pohvalila tudi Mednarodni komisiji za varstvo Alp (CIPRA) (Peterlin 1966).

V diskusiji o rabi Soče tako prek več desetletij sledimo razvoju naravovarstvene in gospodarske misli, s spreminjajočim se pomenom participacije ustanov, posameznikov in nevladnih organizacij ter (ne)odgovornosti oblasti s stalnimi, a spremenljivimi argumentacijami v podporo posegom (Water ... 2009). Na strani zagovornikov gradnje HE je v argumentaciji skozi čas prišlo do vsebinskega premika. Naraščal je naravovarstveni pomen HE: do leta 2000 so bile razumljene predvsem kot opozicija naravovarstvenim

prizadevanjem, kasneje pa so v razlogih »za« gradnjo poudarjali njihovo trajnostno vlogo kot »obnovljivega« vira energije, zlasti v primerjavi z drugimi, »fosilnimi« oziroma »ogljčnimi« viri. Kot je na temelju dolgoročnih elektroenergetskih bilanc napovedal direktor ELES-a, bo v prihodnje potrebna »gradnja hidroelektrarn tam, kjer je to mogoče, in to precej hitreje, kot gradimo spodnjesavsko verigo« (Mervar 2018).

Spremembe argumentacije odsevajo gospodarski in družbeni razvoj, saj je skozi desetletja prešla od podpiranja »razvoja« sekundarnih dejavnosti (industrija) do terciarnih (turizem) in od lokalnega (energija za rudnike) prek regionalnega (energija za industrijo) do globalnega (»nizkoogljčna« družba). Danes energetiki poudarjajo pozitivne vidike izrabe HE (Papler 2018, 2): »Vodna energija je ekološko čist obnovljivi vir energije, kjer se potencialna moč vode pretvarja v mehansko moč in naprej v električno energijo. Okolje onesnažuje minimalno, pozitivni učinki so v visokem deležu domače tehnologije in posledično delovnih mest, zanesljivost delovanja, dolga življenjska doba in nizki stroški obratovanja in vzdrževanja. V primerjavi z ostalimi energetske viri so hidroelektrarne učinkovite in okolju prijazne«.

Da je gradnja HE (in jezov) še vedno aktualna, dokazuje tudi nedavni članek v časniku Delo (17. 5. 2021), kjer navajajo, da je Ministrstvo za okolje in prostor HE vključilo v podnebno strategijo (Tavčar 2021). Na Ministrstvu za infrastrukturo (trenutno) menijo, da v zgornjem toku Soče, niti na pritokih ne bodo gradili večjih HE, saj Sočo varuje poseben zakon, so pa zelo naklonjeni postavitvi malih HE. Takih je v Sloveniji prek 500, številne so tudi v Triglavskem narodnem parku (Leskošek 2019a). Na Soči je trenutno sedem jezov, trije v Sloveniji in štirje v Italiji, na pritokih pa več kot 30 malih HE (slika 4). V Sloveniji je bila leta 2019 predvidena gradnja dodatnih dvajset velikih in okrog sto malih HE (Leskošek 2019b).

## 4 Sklep

V prispevku predstavljamo razvoj hidroenergetske izrabe Zgornjega Posočja v zadnjem stoletju. Temeljni poudarek je v obravnavi zaporednih poskusov kaskadnega zajezevanja z zakonom zaščitene Soče z več deset metrov visokimi jezovi. Prvi poskusi večjih zajezev segajo v šestdeseta leta prejšnjega stoletja. Obsežni, za takratni politični režim presenetljivi javni razpravi o HE Trnovo, je sledil moratorij, ki je trajal desetletje. V sedemdesetih letih so prav tako daljši čas javno obravnavali HE Kobarid. V obeh primerih naj bi gradnja HE reševala energetske krize v Sloveniji (in Jugoslaviji), argumenti proti pa so se naslanjali predvsem na edinstvenost reke Soče in omejitve prihodnjega razvoja turizma. Diskusijo so tudi pri slednji sklenili z dvajsetletnim moratorijem, javna debata o HE pa se je sredi osemdesetih let prestavila na pritoke Soče. Tudi tukaj so ljudje v obsežni javni razpravi, ki je bila kakor prejšnji dve podprta z različnimi ustanovami s področja varstva okolja in turizma, zavrnili potopitev doline Idrijce. Tudi tokrat so odločitev zgolj prestavili v prihodnost, zato se v Posočju tudi v 21. stoletju srečujemo s poskusi sprememb zakonodaje in gradnje HE na pritokih Soče, kot je Učja.

V prispevku ugotavljamo, da je v desetletjih prišlo do sprememb zlasti v argumentaciji »za« gradnjo HE, ki nekako sledijo družbeno-gospodarskemu razvoju, hkrati pa so zelo podobne razvoju drugod, kot je za Alpe ugotovil Bätzing (2015). V družbenem kontekstu Slovenije je tudi pomembna ugotovitev, da gre pri demokratični vključenosti javnosti v procese odločanja oziroma pri participativnih procesih pogosteje za nekakšno ravnotežje »argumenta moči« in ne za »moč argumentov«. V času socialističnega sistema so bili naravovarstveniki na primer okarani, ker se niso držali ustaljenih »ustavno« določenih oziroma predpisanih načinov odločanja v sklopu demokratičnega centralizma, v novejšem času pa smo priča *ad-hoc* spremembam zakonodaje, ki so spodbudile mednarodno odmevne akcije.

HE so v Alpah pomemben vir električne energije in prispevajo k zmanjšanju emisij CO<sub>2</sub>. Kljub temu pa s HE povezani posegi v naravo niso zanemarljivi, zato se nekateri upravičeno sprašujejo: »Kako naj bi [v Alpah, opomba avtorjev] izgledale trajnostne rešitve [...], če bi izkoristili celotni preostali potencial za proizvodnjo HE« (Water ... 2009, 156)? Oziroma ali bomo uspeli najti ustrezno ravnotežje ob pričakovani večji rabi električne energije, zlasti s poudarkom na trajnostni in neizključni rabi naravnih virov.

Sklenimo z besedami geografa Karla Natka (1999, 203, 208): »Ker je velika večina alpskih rek regulirana ali energetske izkoriščena, je naravna ohranjenost Soče izjemno pomembna za celoten alpski prostor, saj v vseh Alpah ni nobene druge tako velike, a tako lepo in sklenjeno ohranjene reke. [...] Kot kažeta usodi Piave in Tilmenta [v severni Italiji, opomba avtorjev], je vsakršnega sonaravnega razvoja konec v tistem trenutku, ko naravni vir prepustimo dejavnosti, ki s popolno, izključujočo rabo izloči vse druge možne uporabnike. V primeru Piave in Tilmenta je to elektrogospodarstvo«.

Zahvala: Prispevek je nastal v okviru raziskovalnega programa Geografija Slovenije (P6-0101) ter raziskovalnega projekta »Ustvarjanje, vzdrževanje, ponovna uporaba: mejne komisije kot ključ za razumevanje sodobnih meja« (J6-2574), ki ju financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

## 5 Viri in literatura

- Arnstein, S. R. 1969: A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association* 35-4. Chicago. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bahun, P. 2013: Natura 2000 ne pomeni nujno popolne preprečevanja gradnje infrastrukturnih objektov. *Naš stik*, 9. 8. 2013. Ljubljana.
- Bätzing, W. 2015: *Die Alpen: Geschichte und Zukunft einer europäischer Kulturlandschaft*. München.
- Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J., Bizzi, S., Börger, L., Segura, G., Castelletti, A., van de Bund, W., Aarestrup, K., Barry, J., Belka, K., Berkhuysen, A., Birnie-Gauvin, K., Bussetini, M., Carolli, M., Consuegra, S., Dopico, E., Feierfeil, T., Fernández, S., Fernandez Garrido, P., Garcia-Vazquez, E., Garrido, S., Giannico, G., Gough, P., Jepsen, N., Jones, P. E., Kemp, P., Kerr, J., King, J., Łapińska, M., Lázaro, G., Lucas, M. C., Marcello, L., Martin, P., McGinnity, P., O'Hanley, J., Olivo del Amo, R., Parasiewicz, P., Pusch, M., Rincon, G., Rodriguez, C., Royte, J., Schneider, C. T., Tummers, J. S., Vallesi, S., Vowles, A., Verspoor, E., Wanningen, H., Wantzen, K. M., Wildman, L., Zalewski, M. 2020: More than one million barriers fragment Europe's rivers. *Nature* 588. London. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-3005-2>
- Bevk, S. 1986: Proti gradnji vodne akumulacije za HE Trebuša. *Idrijski razgledi* 29-31. Idrija.
- Bizjak, J. 1966: Načrt za HE Trnovo in naša narodna zavest. *Kaplje* 66. Idrija.
- Bizjak, A. 1979: Vse nared za razpravo o HE na Soči. *Delo*, 22. 12. 1979. Ljubljana.
- Blazetič, N. 2012: Soglasno proti elektrarnam na Soči. *Primorske novice*, 4. 1. 2012. Koper.
- Bonan, G. 2020a: An alpine energy transition: The Piave River from charcoal to »white coal«. *Environmental History* 25-4. Durham. DOI: <https://doi.org/10.1093/envhis/ema028>
- Bonan, G. 2020b: *Le acque agitate della patria. L'industrializzazione del Piave (1882-1966)*. Roma.
- Debelak, M. (ur.) 1974: *Urbanistična obdelava območja predlagane hidroelektrarne Kobarid*. Ljubljana.
- Debelak, M. 1963/64 (1965): Hidroelektrarna Trnovo in regionalno planiranje. *Varstvo narave* 2-3. Ljubljana.
- Debelak, M. 1980: Soča in hidroelektrarna Kobarid. *Proteus* 42-6. Ljubljana.
- Deset žeblic: France Avčin. *Delo*, 23. 8. 1964. Ljubljana.
- Dušak, M. 2020: Zakaj negativen odnos do hidroelektrarn v predlogu nacionalnega načrta? *Delo*, 7. 3. 2020. Ljubljana.
- Dykes, A. P., Bromhead, E. N. 2018: The Vaiont landslide: Re-assessment of the evidence leads to rejection of the consensus. *Landslides* 15. Heidelberg, Berlin. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10346-018-0996-y>
- Elektro Primorska predstavila ukrepe za izboljšanje kakovosti napajanja Zgornjega Posočja, 2. 10. 2015. Medmrežje: <http://www.elektro-primorska.si/novice/elektro-primorska-predstavila-ukrepe-za-izboljšanje-kakovosti-napajanja-zgornjega-posocja> (20. 5. 2021).
- ENGIS: Geografski informacijski sistem za področje obnovljivih virov energije. Medmrežje: <http://www.engis.si/portal.html> (7. 6. 2021).

- Golja, A., Brilly, M. 2008: Urejanje podeželskega prostora za rekreacijske namene na primeru zgornjega povodja reke Soče. Urbani izziv 19-1. Ljubljana.
- Hobič, V. 1980: Tolmincem ne bo manjkalo. Delo, 30. 7. 1980. Ljubljana.
- Hrvatina, M., Zorn, M. 2017: Trendi pretokov rek v slovenskih Alpah med letoma 1961 in 2010. Geografski vestnik 89-2. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.3986/GV89201>
- Hrvatina, M., Zorn, M. 2020: Climate and hydrological changes in Slovenia's mountain regions between 1961 and 2018. Ekonomska i ekohistorija 16. Koprivnica.
- Jakše, Z. 1973a: Kdo nam »reže« elektriko. Delo, 18. 1. 1973. Ljubljana.
- Jakše, Z. 1973b: Tok čez pet let. Delo, 28. 6. 1973. Ljubljana.
- Jaške, Z. 1973c: Igračkanje na bregu. Delo, 20. 9. 1973. Ljubljana.
- Jelenc, S. 1957: Izkoriščanje vodnih sil na Goriškem. Goriški zbornik 1947–1957. Nova Gorica.
- Jeras, F. 1972: Kako naj preprečimo hudo električno sušo. Delo, 30. 3. 1972. Ljubljana.
- Jug, V. 1967: Geografski pogoji za hidroenergetsko izrabo Soče in soški hidroenergetski sistem. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. Ljubljana.
- Kalan, F. 2019: Slovenska energetika gre v napačno smer. Delo, 10. 6. 2019. Ljubljana.
- Kaninske žičnice – sanje prihodnosti: Za njimi stoji neizčrpno turistično zaledje obmejnih mest v Italiji. Delo, 14. 12. 1965. Ljubljana.
- Kardelj, E. 1978: Pismo Edvarda Kardelja Planinski zvezi Slovenije: Dokumenti s proslave ob 200-letnici prvega vzpona na Triglav. Planinski vestnik 78-10. Ljubljana.
- Kofol, K. 2017: Gospodarska raba voda na Tolminskem. Vode še ni dovolj: Zbornik o vodah na Tolminskem. Tolmin.
- Komac, B. 2011: Zgodbe iz Narnije – kako dolgo še? Delo, 11. 8. 2011. Ljubljana.
- Kovač, V. 1964: Ekonomska vrednost HE Trnovo: Nuklearna elektrarna za sedaj ne pride v poštev. Delo, 19. 9. 1964. Ljubljana.
- Kozinc, Ž. 1971: Komu naj služi Soča. Tovariš 27-8. Ljubljana.
- Kuščer, D., Grad, K., Nosan, A., Ogorelec, B. 1974: Geološke raziskave soške doline med Bovcem in Kobaridom. Geologija 17. Ljubljana.
- Leskošek, T. 2019a: Gorski svet in pridobivanje energije: Ministrstvo za infrastrukturo o načrtih Slovenije. Planinski vestnik 119, 7-8. Ljubljana.
- Leskošek, T. 2019b: Divje reke ali beton? Rok Rozman o vplivih hidroelektrarn. Planinski vestnik 119, 7-8.
- Lipovšek, R. 2003: »Hidroenergija da, hidroelektrarna Kuk ne«. Trebuški zbornik: Alpski mladinski raziskovalni tabor (1996-1998). Tolmin.
- Malovrh, P. 2019: Lastniki zemlje razburjeni, Arso skrivnosten. Delo, 27. 9. 2019. Ljubljana.
- Melik, A. 1964: Elektrarna ne bo pokvarila narave? Računati moramo z realnim stanjem v Soški dolini med Boko in Bovcem. Delo, 14. 9. 1964. Ljubljana.
- Menaše, H. 1963/64 (1965): Javna razprava o projektu hidroelektrarne Trnovo v dnevnem časopisu. Varstvo narave 2-3. Ljubljana.
- Mervar, A. 2018: Dlje ko bomo tiščali glavo v pesek, višji bo končni račun. Delo, 8. 9. 2018. Ljubljana.
- Močnik, B. 2011: Smaragdno zelena luč za nove elektrarne na Soči. Delo, 13. 7. 2011. Ljubljana.
- Močnik, B. 2018: Zadnji poziv za umik načrtov HE Učja. Delo, 3. 8. 2018. Ljubljana.
- Močnik, B. 2019a: Čas, da podremo prvi jez na Soči? Delo, 31. 7. 2019. Ljubljana.
- Močnik, B. 2019b: SENG gleda v sonce, čaka še veter. Delo, 18. 9. 2019. Ljubljana.
- Močnik, B. 2019c: Soča ne potrebuje še krajinskega parka. Delo, 21. 3. 2019. Ljubljana.
- Nared, J., Bole, D. (ur.) 2020: Participatory Research and Planning in Practice. Cham. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-28014-7>
- Natek, K. 1999: Možnosti nadaljnega sonaravnega razvoja ob treh sosednjih južnoalpskih rekah: Piavi, Tilmentu in Soči. Dela 13. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.4312/dela.13.201-214>
- Ne za HE Kobarid in zajezev Radovne: HE Kobarid in HE Kamno naj ne bi gradili. Delo, 2. 7. 1980. Ljubljana.

- NEPN – Dokumenti in povezave, 2020. Medmrežje: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/nacionalni-energetski-in-podnebni-nacrt/dokumenti/> (20. 5. 2021).
- Nevarni reki: Idrija in Bača pogosto poplavljata – razglasitev nevarnega območja? Delo, 30. 3. 1972. Ljubljana.
- Nusdorfer-Vuksanović, M., Vidrih-Lavrenčič, L. 1991: Elektralne, mlini, žage, vodovodi ... v porečju Soče 1918–1943: Predstavitev dokumentov Tehničnega urada Gorica. Nova Gorica.
- Odrpno pismo. Delo, 30. 12. 1973. Ljubljana.
- Omladič, L. 2011: Za zgornjo Sočo vlada odpravlja okoljske omejitve. Medmrežje: <https://kvarkadabra.net/2011/07/za-zgornjo-soco-vlada-odpravlja/> (6. 6. 2021).
- Orožen Adamič, M. 1970/1971: Kako naj vrednotimo pokrajino? Proteus 33-4. Ljubljana.
- Papler, D. 2018: Dejavniki proizvodnje električne energije na primerih izbranih hidroelektrarn na slovenskih rekah Drava, Sava in Soča. 27. posvetovanje »Komunalna energetika / Power engineering«. Maribor.
- Pavšič Milost, A. 2007: Zgodba o luči: Soške elektrarne Nova Gorica 60 let. Nova Gorica.
- Peterlin, S. 1966: Ob načrtu za akumulacijsko elektrarno na Soči. Proteus 28-6. Ljubljana.
- Peterlin, S. 1970: Oživiljena pobuda za elektrarno na Soči. Proteus 33-2. Ljubljana.
- Peterlin, S. 1978: Nesprejemljiva delitev na tehnokrate in romantike. Delo, 11. 10. 1978. Ljubljana.
- Peterlin, S. 1980: Soča – preizkus naše zrelosti. Proteus 42-6. Ljubljana.
- Peterlin, S. 2016: Maks Wraber: Botanik, ki je reševal zgornjo Sočo. Delo, 29. 4. 2019. Ljubljana.
- Peterlin, S., Sedej, I. 1963/64 (1965): Projekt hidroelektrarne Trnovo in varstvo pokrajine. Varstvo narave 2-3. Ljubljana.
- Pirih, D. 2020: Soška dolina bi bila precej drugačna: O neuresničenih načrtih za elektroenergetsko izrabo vodotokov v Posočju. Tolminski zbornik 2020. Tolmin.
- Piskernik, A. 1963/1964 (1965): Iz zgodovine slovenskega varstva narave. Varstvo narave 2-3. Ljubljana.
- Platiše, G. 1964: Turizem ali električna energija? Delo, 22. 8. 1964. Ljubljana.
- Polajnar Horvat, K., Smrekar, A., Zorn, M. 2014: The development of environmental thought in Slovenia: A short overview. *Ekonomika i ekohistorija* 10. Koprivnica.
- Poročilo o javni obravnavi predloga NEP: 1. del. Inštitut Jožef Stefan. Ljubljana, 2012. Medmrežje: [http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nep/nep\\_javna\\_obravnavaporocilo.pdf](http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nep/nep_javna_obravnavaporocilo.pdf) (6. 6. 2021).
- Potočnik, M. 1966: Planinska zveza o HE Trnovo na Soči. Planinski vestnik 66-1. Ljubljana.
- Prešern, I. 1965a: HE Trnovo na javni tribuni: S simpozija o družbeno-ekonomski upravičenosti gradnje HE. Delo, 26. 11. 1965. Ljubljana.
- Prešern, I. 1965b: Nove pobude na simpoziju o HE Trnovo. Delo, 29. 11. 1965. Ljubljana.
- Radinja D. 1965: Projektirana HE Trnovo v Soški dolini. Geografski obzornik 12-4. Ljubljana.
- Radinja, D. 1966: Geografska problematika hidroenergetskega izkoriščanja Soške doline. Geografski obzornik 13, 3-4. Ljubljana.
- Radinja, D. 1978: Rečni režimi v Zgornjem in Srednjem Posočju. Zgornje Posočje: Zbornik 10. zborovanja slovenskih geografov. Ljubljana.
- Rant, V. 2020: Državljeni nočemo plačevati dražje elektrike. Delo, 11. 5. 2020. Ljubljana.
- Ravbar, M., Orožen Adamič, M. 1978: Varstvo narave ter problemi okolja ob načrtih za hidroelektralne v Zgornjem Posočju. Zgornje Posočje: Zbornik 10. zborovanja slovenskih geografov. Ljubljana.
- Register energetskih dovoljenj. Ministrstvo za infrastrukturo. Ljubljana, 2014. Medmrežje: [http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/energetsko\\_dovoljenje/register\\_ed\\_20.05.2014.htm](http://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/energetsko_dovoljenje/register_ed_20.05.2014.htm) (20. 5. 2021).
- Rekam najbolj škodi slabo izvajanje dobrih zakonov. Delo, 8. 10. 2019. Ljubljana.
- Rogelj, S. 1978: Sporna elektrika. Delo, 24. 7. 1978. Ljubljana.
- Rogelj, S. 1979: Vroča hči planin. Delo, 16. 3. 1979. Ljubljana.
- Rogelj, S. 1980: Za dve desetletji odložen sklep o Soči in Radovni. Delo, 3. 7. 1980. Ljubljana.



- Roš, K. 1978a: »Kobariška« elektrarna Tolmincem ni pogodu. Delo, 3. 11. 1978. Ljubljana.
- Roš, K. 1978b: Obstale priprave na HE Kobarid. Delo, 24. 11. 1978. Ljubljana.
- Roš, K. 1986: Žrtvovati dolino Idrijce? Delo, 18. 2. 1986. Ljubljana.
- Roš, K. 1987a: Črne napovedi za gradnjo idrijčine elektrarne. Delo, 18. 3. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987b: Malo navdušenje za elektrarno. Delo, 3. 4. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987c: Čemu uničiti dolino Idrijce za pičel delež elektrike? Delo, 16. 4. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987d: Odločen »ne« elektrarni na Trebuši. Delo, 18. 4. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987e: Tudi predsedstvo tolminske SZDL je proti HE Trebuša. Delo, 11. 6. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987f: Električna iz gorskega potoka. Delo, 6. 10. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1987g: Koliko elektrarnic namesto nevarne velikanke Trebuše? Delo, 4. 9. 1987. Ljubljana.
- Roš, K. 1989: HE Trebuša je za javnost vedno znova kamen spotike. Delo, 23. 11. 1989. Ljubljana.
- Roš, K. 1990a: Strah pred hidroelektrarno Trebuša na Idrijci je odveč. Delo, 31. 1. 1990. Ljubljana.
- Roš, K. 1990b: Varstvo okolja ima v programu idrijske ZK pomembno mesto. Delo, 8. 2. 1990. Ljubljana.
- Roš, K. 1992a: HE Trebuša je še sporna. Delo, 22. 1. 1992. Ljubljana.
- Roš, K. 1992b: HE Trebuša – preteklost. Delo, 27. 1. 1992. Ljubljana.
- Roš, K. 1993: Na Knežci so pognali drugo v verigi elektrarn. Delo, 2. 12. 1993. Ljubljana.
- Sajovic, D. 1964a: Zakaj hidroelektrarna Trnovo? Potrebe po električni energiji v Jugoslaviji stalno rasejo. Mnenje in kritika. Delo, 11. 9. 1964. Ljubljana.
- Sajovic, D. 1964b: Zakaj hidroelektrarna Trnovo? Potrebe po električni energiji v Jugoslaviji stalno rasejo. Mnenje in kritika. Delo, 12. 9. 1964. Ljubljana.
- Seje delovnih teles – Izbor za gospodarstvo. Državni zbor Republike Slovenije, 7. 5. 2015. Medmrežje: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJjo8zivSy9Hb283QON3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsPE31w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHGHHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAf8pdGQ!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?mandat=VII&type=pmagdt&uid=3E1BECDAE70891EBC1257E44002E1555#](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/seje/evidenca!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJjo8zivSy9Hb283QON3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsPE31w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHGHHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAf8pdGQ!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?mandat=VII&type=pmagdt&uid=3E1BECDAE70891EBC1257E44002E1555#) (6. 6. 2021).
- SENG – Soške elektrarne, 2021. Medmrežje: <https://www.seng.si/hidroelektrarne/> (5. 6. 2021).
- Seunig, P. 1966: Strokovnjaki o hidroenergetiki: Iz razprave na včerajšnjem plenumu Elektrotehniške zveze Slovenije. Delo, 25. 2. 1966. Ljubljana.
- Skupnost za varstvo okolje v Sloveniji 1972: HE Kobarid – odobrena gradnja? Delo, 10. 6. 1972. Ljubljana.
- Skupnost za varstvo okolje v Sloveniji 1973: Hidroelektrarna Kobarid ponovno pred odločitvijo. Delo, 12. 7. 1973. Ljubljana.
- Slokar, T. 1980: Neizkoriščena energija iz slovenskih voda. Delo, 23. 5. 1980. Ljubljana.
- Sršen, S. 1965: HE Trnovo. Turistični vestnik 13-11. Ljubljana.
- Sršen, S. 1966: Zakaj Turistična zveza Slovenije odklanja gradnjo HE Trnovo. Turistični vestnik 14-1. Ljubljana.
- Stališča in predlogi Gospodarske zbornice Slovenije do Osnutka predloga Nacionalnega energetskega programa Republike Slovenije za obdobje do leta 2030: Aktivno ravnanje z energijo. Gospodarska zbornica Slovenije. Ljubljana, 2011. Medmrežje: <https://www.gzs.si/pripone/STALI%20C5%A0%20C4%8CA%20GZS%20na%20NEP%2015.%2010%202011.pdf> (6. 6. 2021).
- Šimac, R. 1968: Izraba vodne energije porečja Soče. Goriški zbornik. Nova Gorica.
- Švajgar, R. 1965: Kakšna bo dokončna odločitev? Pospešiti je treba izbiro novih elektroenergetskih objektov. Delo, 12. 11. 1965. Ljubljana.
- Tavčar, B. 2019: S hidroelektrarnami že vseskozi zavajajo. Delo, 24. 4. 2019. Ljubljana.
- Tavčar, B. 2020a: Hidroelektrarne pri nas ni mogoče zgraditi. Delo, 14. 1. 2020. Ljubljana.
- Tavčar, B. 2020b: Energetiki bi hidroelektrarne in jedrsko energijo. Delo, 11. 2. 2020. Ljubljana.
- Tavčar, B. 2021: Evropa z novimi cilji, naš zaostanek pa se povečuje. Delo, 17. 5. 2021. Ljubljana.
- Treaty of peace with Italy, 10. 2. 1947: Medmrežje: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0311.pdf> (6. 6. 2021).



- Trontelj, J. 2011: Soča in požrešnost energetikov: ali bomo dopustili »ukinitev naravne vrednote z uredbo«? SAZU, Javne izjave. Ljubljana.
- Viršek, D. 2019: Elektrarnam z velikimi jezovi se izteka čas. Delo, 30. 9. 2019. Ljubljana.
- Volilni program stranke Dobra država: Volitve v državni zbor Republike Slovenije, maj 2018. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.dobradrzava.si/uploads/RLRfKQO0/Program-DD-maj.pdf> (6. 6. 2021).
- Vranješ, M. 2020: Zgodbe z »najlepše reke«: humanističnogeografski pogled na zgodovino razvoja in upravljanja turizma na Soči. Geografski vestnik 92-2. Ljubljana. DOI: <https://doi.org/10.3986/GV92202>
- Water and Water Management Issues: Report on the State of the Alps. Alpine Signals – Special Edition 2. Permanent Secretariat of the Alpine Convention. Bolzano, 2009.
- Wraber, M. 1965: Bovška hidrocentrala v luči varstva narave in pokrajine. Ljubljana.
- Za dobro četrtno manj elektrike: Dnevna potrošnja se mora zmanjšati od 49 na 36 milijonov kWh. Delo, 31. 10. 1965. Ljubljana.
- Zagotoviti bomo morali kar najbolj ekonomično gradnjo novih elektrarn. Delo, 16. 12. 1965. Ljubljana.
- Zakon o določitvi zavarovalnega območja za reko Sočo s pritoki. Uradni list SRS 7/1976. Ljubljana.
- Zakon o ohranjanju narave. Uradni list Republike Slovenije 1996/4. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o določitvi zavarovanega območja za reko Sočo s pritoki. Uradni list SRS 29/1986. Ljubljana.
- Zakon za uravnoteženje javnih financ. Uradni list Republike Slovenije 40/2012. Ljubljana.
- Zapisnik javnega simpozija o družbeno-ekonomski upravičenosti gradnje hidroelektrarne Trnovo. Ljubljana, 1965.
- Zeit im Bild 2. ORF TVThek, 7. 7. 2021. Medmrežje: <https://tvthek.orf.at/profile/ZIB-2/1211/ZIB-2/14098069> (8. 7. 2021).
- Zorn, M. 2018: The economic role of the Drava River in Slovenia: from navigation to hydropower. Podravina 17-33. Koprivnica.
- Zorn, M., Mikša, P. 2018: The Rapallo Border between Italy and Yugoslavia after the First World War. Histoire des Alpes 23. Zürich.



**IZDAJATELJ**  
**Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU**



gi@zrc-sazu.si  
<http://giam.zrc-sazu.si/>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, humano geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico ter zemljepisni muzej. V njem je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Njegovi raziskovalci se ukvarjajo predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravo temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodelujejo pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizirajo znanstvena srečanja, izobražujejo mlade raziskovalce, izmenjuje raziskovalce s tujino. Inštitut izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica* ter znanstvene knjižne zbirke *Geografija Slovenije*, *Georitem in Capacities*. V sodih letih izdaja knjižno zbirko *GIS v Sloveniji*, v lihih letih knjižno zbirko *Regionalni razvoj*, vsako tretje leto pa knjižno zbirko *Naravne nesreče*.





**Praznovanje petdesete obletnice regionalne politike v Sloveniji in tridesete obletnice neodvisnosti države je odlična priložnost za oceno dosedanjih naporov pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot tudi za pogled v prihodnost, kako še vedno pereče regionalne razlike ublažiti. V knjigi se tako oziramo na prehojeno pot, opisujemo sistem spodbujanja regionalnega razvoja v preteklih petdesetih letih in kažemo na uspešnost regionalne politike pri odpravljanju medregionalnih razlik. Predstavljamo vlogo regionalnih razvojnih agencij in regionalnega prostorskega načrtovanja v regionalnem razvoju ter kakovost življenja v obmejnih problemskih območjih, kot jo dojemajo tam živeči prebivalci. V sklepnem delu se posvečamo prihodnjemu razvoju, pri čemer opozarjamo na vlogo digitalizacije, spremembe, ki jih prinaša demografski razvoj, prihodnji razvoj pa skušamo, zavedajoč se njegove večplastnosti, osvetliti tudi s filozofske perspektive.**

**Demografske, podnebne, gospodarske in družbene spremembe zahtevajo nove pristope, sveže ideje, predvsem pa sistematičnost v prepoznavanju razvojnih smernic, idej, razvojnih priložnosti in dejavnikov, ki bodo ob skupnem delovanju lahko vodili v bolj uravnotežen razvoj države na vseh področjih. Pri tem je skladen razvoj odgovornost vseh, dosežemo pa ga lahko le skupaj.**

29 €

ISBN 978-961-05-0591-4



9 789610 505914

[HTTP:// ZALOZBA.ZRC-SAZU.SI](http://zalozba.zrc-sazu.si)