

REGIONALNE RAZLIKE IN REGIONALNO PLANIRANJE

Andrej Černe

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Aškerčeva 2, SI-1000 Ljubljana,

e-mail: andrej.cerne@guest.arnes.si

Izvirni znanstveni članek

COBISS 1.01

Izvleček

Eno izmed temeljnih vprašanj, ki ostaja nedorečeno, kljub dolgoletnim teoretičnim, metodološkim in vsebinskim ter praktičnim izkušnjam v planerski stroki in tudi izven nje, je brez dvoma vprašanje o značaju in pomenu regionalnih razlik. V prispevku želimo opozoriti na nekatera protislovja, ki izhajajo iz razumevanja regij, regionalnega razvoja, regionalnega planiranja in poudarjanja regionalnih razlik kot enega izmed tistih dejavnikov, ki naj bi brezpogojno utemeljeval ukrepe na področju regionalnega planiranja.

Ključne besede: regija, regionalni razvoj, regionalne razlike, regionalno planiranje, Slovenija

REGIONAL DISPARITIES AND REGIONAL PLANNING

Abstract

One of the basic questions, that are remaining unsolved, in spite of long-term theoretical, methodological and practical experiences in and outside planning, is without any doubt question of the nature and significance of regional disparities. In contribution we would like to draw attention to some contradictions, caused by understanding of region, regional development, regional planning and by emphasizing regional disparities as one of those elements, which are unconditionally argumentation for regional planning actions.

Key words: region, regional development, regional disparities, regional planning, Slovenia

REGIJE

Geografi se ne ukvarjamo s prostorom, ki nima meje, torej z neskončnim prostorom, marveč s prostorom, ki ima meje: s pokrajino, regijo, krajem, območjem, naseljem. Proučevanje regij je bilo v vsebinskem smislu dolgo časa povezano z geografijo kot vedo, ki proučuje predvsem razlike med posameznimi območji. Regije so del zemeljskega površja, ki imajo določene prostorske, gospodarske, okoljske, socialne, politične itd. značilnosti, ki predstavljajo neko merilo enovitosti in hkrati merila za njihovo medsebojno ločevanje. To omogoča, da potegnemo meje okoli regij. Regija je po definiciji območje, ki se razlikuje od drugih regij in območij.

Regije, na katere gledamo z vrha navzdol, so prostorska členitev globalnega in nacionalnega gospodarskega prostora, gledane od spodaj navzgor pa so agregacija urbanih in podeželskih območij. Predstavljajo območja znotraj nacionalnega gospodarstva, za katera je značilna razmeroma celovita struktura, ki lahko samostojno funkcionira, čeprav je v večini primerov tesno povezana z ostalimi deli nacionalnega gospodarstva. Regij ne moremo obravnavati kot zaprt gospodarski in prostorski sistem, saj je njihov odprtost bistvo regij. Regije so vir značilnih lastnosti in funkcij regij, ki jih poznamo toliko, kolikor se manifestirajo v teh lastnostih in funkcijah. Prisotnost in narava regij se kaže prek značilnih funkcij regij.

Regija je spreminjajoč in razvijajoč se prostor. Sprememba je značilnost sodobnega sveta. Nekatere spremembe so hitre in travmatične, druge so dolgoročne in stopnjujoče, tretje so občasne itd. Spremembe so torej pravilo in stalnost izjema. Edina stalnost je torej sprememba. Vplivi teh sprememb pa so zelo različni in neenakomerni med različnimi območji in kraji. Različnost med območji in kraji, h kateremu so spremembe prispevale pa v obratnem smislu vplivajo na značaj samih sprememb (Healey, 1992).

Obstajata dve temeljni lastnosti regije: stalnost in sprememba. Regije združuje torej stalnost in spremembo. Regija ima neko določeno mero stalnosti in sprememb. Stalnost in sprememba sta temeljni lastnosti regije. Čeprav regija nastaja in se hkrati tudi neprestano spreminja, lahko govorimo o regiji kot o točno določeni posamezni regiji. Sprememba regije obsega torej tako kontinuiteto kot diskontinuiteto. Poudarek je torej na spremembi in razvoju, ki sta temeljna značilnost regije. Regija je neprestano podvržena procesom sprememb in razvoja. Regija se spreminja znotraj določenih meja obenem pa ohranja svojo identiteto. Obstajajo številni posamezni elementi, pojavi in procesi, ki so med seboj v različnih razmerjih in od katerih je vsak izpostavljen spremembam, ki pa ne spreminjajo oziroma vplivajo na spremembe specifičnega značaja regije. Regija se spreminja na različne načine v teku njenega razvoja, medtem pa ostaja ta ista določena regija. Ne glede na to, kako se Primorska regija spreminja in se je spreminjala, bo še vedno ostala Primorska, kljub številnim spremembam. Katere in kakšne so tiste spremembe Primorske regije, ki lahko vplivajo na to, da to ne bo več Primorska? Ali se spreminjajo samo nekatere lastnosti Primorske regije, samo ime Primorska pa ne? Kateri deli regije se spreminjajo in kateri ostajajo isti oziroma enaki? Kaj se v regiji spreminja in kaj je v regiji konstanta? Kdaj bo Primorska regija tako spremenjena, da bomo rekli: ne to ni več Primorska regija?

Razumevanje regionalnih vidikov razvoja mora temeljiti na analizi, ki mora biti tako temeljita, da pridejo do izraza regionalne razvojne posebnosti. Razvoj regije je po svoji

naravi razvoj posameznega konkretnega primera, ki ga je treba proučevati vsakega posebej. Geografski pristop razume regijo kot nekakšen poseben prostor, kot točno določena geografska območja, z določenimi gospodarskimi, prostorskimi in socialnimi razmerami, ki so rezultat najrazličnejših razmerij med številnimi in različnimi dejavniki. Regija je tisto območje, kjer se srečujejo in križajo ter prepletajo različni pojavi in procesi ter razvojni interesi. Regija je temeljnega pomena za povezanost sedanosti s preteklostjo in hkrati tudi tisto izhodišče stvarnosti, ki ga sedanost postavlja tudi za prihodnost. Regija je v nekem smislu razvojno gibalno prihodnosti in hkrati tudi trdna podlaga za ohranjanje povezanosti s preteklostjo. (Benevolo, 2004).

Regija pomeni točno določen prostor in s tem označuje neke stalne, trajne kakovosti, ki so lastne tej regiji (Brague, 2003). Zato regija označuje nek poseben prostor, in ne samo navaden prostor, ki je več ali manj rezultat neprestanega spreminjanja. Označuje točno določeno celoto, ki ji je mogoče pripadati. Če spoznamo, kaj je regija kot celota in kaj so njeni sestavni deli, spoznamo tudi, da je regija kot celota večja od njenih sestavnih delov. Toda vprašanje je, kaj je celota in kaj del? Pripadnost določeni regiji pa ne pomeni samo geografsko lokacijo znotraj točno določenega prostora, ampak pomeni enega izmed tistih elementov, ki sestavljajo to celoto. Vsako posamezno regijo moramo v razmerju do drugih regij videti kot sestavni del celote. Opredeljevati jo moramo v odnosu do celote, saj je vsaka regija celota, zato jo moramo opredeljevati v odnosu do druge celote. In prav temeljna členitev celote je namenjena postavljanju vprašanj o regionalni identiteti. Ponavadi iščemo v regiji tisto, kar je regiji lastno, saj je tisto, kar ji je lastno, edinstveno v razmerju do vsega, kar ni ta regija, hkrati pa združuje vse, kar jo sestavlja, in jo ločuje od tistega, kar je različno in ni del njene izvorne podobe. Tisto, kar je regiji lastno, je temelj regije kot njene celote. Določena regija je opredeljena v razmerju do ostalih regij, torej do drugih regij, ki so »različne« od te regije. To pomeni, da se soočamo s številnimi »različnostmi«, ki jih, na eni strani, ni mogoče posplošiti oziroma jih na drugi strani, verjetno zelo težko opredeljujemo. Lahko bi rekli, da je različnost regije v primerjavi z drugimi regijami vsakokrat različna.

REGIONALNO PLANIRANJE

Sodobne razprave na področju regionalne ekonomike, regionalnega razvoja, regionalne politike in regionalnega planiranja so namenjene opredeljevanju temeljnih strokovnih izhodišč za izboljšanje gospodarske, prostorske in socialne politike, ki jo opredeljujemo in uresničujemo na regionalni ravni (Higgins, 1995). Zato temeljijo sodobna načela regionalne politike na treh poglobitvenih ciljih: ekonomski in socialni kohezivnosti, uravnoteženem razvoju in uravnoteženi konkurenčnosti na celotnem državnem območju.

Regionalno planiranje je sestavni del formalnega sistema prostorskega planiranja, saj lahko samo na ta način rešujemo regionalne probleme, in sicer s pomočjo oblikovanja nacionalnih in regionalnih razvojnih ciljev, in sicer znotraj okvirjev sistema regionalnih odločitev (Balchin, 1987). Regionalno planiranje je subnacionalna raven nacionalnega planiranja. Njena izrazita značilnost je koordinacija gospodarskih in družbenih dejavnosti na točno določenem prostoru. Regionalno planiranje lahko razumemo na dva načina: (1) lahko pomeni

regionalizacijo nacionalnih razvojnih planov, to je razdelavo nacionalnih planov glede na regionalne pogoje, potrebe in potencialne; (2) regionalno planiranje je lahko izvedeno za vsako posamezno regijo zaradi reševanja določenih problemov regije (A Glosary, 1980).

Regionalno planiranje je namenjeno predvsem neposrednemu zmanjševanju medregionalnih razlik: zmanjševanju razlik v stopnji razvitosti, zmanjšanju prevelike natrpanosti v razvojnih območjih; preusmerjanju koristi (v problemska območja) izboljševanju gospodarske strukture; izboljševanju lokalne dostopnosti do perifernih območij in izboljševanju fizičnega okolja. Regionalne razlike vplivajo na sprejemanje nekaterih ukrepov zaradi visoke in stalne nezaposlenosti, nizke ravni dohodka, počasne gospodarske rasti, migracije prebivalstva itd. Regionalna politika je tista politika s katero poskuša vlada doseči razvoj regij na območju države. V tej politiki vlada upošteva prostorski vidik razvoja. Najmanj kar lahko regionalna razvojna politika obsega je vsaj prostorska koordinacija sektorskih razvojnih načrtov.

Friedmann je v znameniti knjigi *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action* (Friedmann, 1987) poskušal opredeliti čemu je regionalno planiranje namenjeno:

- razvoju naravnih virov (namakanje, vodna energija, razvoj porečij);
- regionalnemu gospodarskemu razvoju (inter regionalne razlike, posebna problemska območja, urbano-ruralno ravnotežje);
- migracijski in poselitveni politiki;
- lokaciji industrije (razvojna središča);
- regionalnemu prometu;
- celovitemu razvoju podeželja (Friedmann, 1987).

Thornley pa je bil mnenja, da bi moralo regionalno planiranje predvsem:

- izboljšati informacije, ki so na voljo zaradi lažjega odločanja med številnimi možnostmi;
- zagotavljati oskrbo z »javnimi dobrinami«, vključno z infrastrukturo, ki pomaga ustvarjati pozitivne učinke, ki jih trg samostojno ne more ustvarjati;
- zagotavljati, da kratkoročne prednosti ne bodo ogrožale dolgoročnih interesov skupnosti;
- prispevati h koordinaciji med viri in razvojem v interesu splošne učinkovitosti rabe zemljišč;
- uravnovežiti interese konkurence pri rabi zemljišč zaradi interesov skupnosti;
- ustvarjati okolje v smislu izgleda pokrajine in estetike zgradb;
- zagotoviti, da je razvoj in raba zemljišč opredeljena na podlagi potreb in možnosti prebivalstva, ne pa na podlagi razpoložljivih sredstev itd. (Thornley, 1993).

Že iz teh dveh opredelitev je razvidno, da so nameni regionalnega planiranja velikokrat protislovni in vsebujejo različne stopnje »poseganja« v pojave in procese na področju razvoja in ne nazadnje določajo tudi različno vlogo regionalnega planiranja v teh procesih in s tem tudi neposredno in posredno vlogo države. Ti nameni so se vedno in se tudi v današnjem času uporabljajo tako za podporo, kot tudi za napade in kritike regionalnega planiranja.

Ekonomska in socialna kohezija sta eden izmed treh glavnih ciljev sporazuma o EU, ki zahtevata dolgoročne ukrepe zaradi zmanjševanja neenakosti v dohodkih in zmanjševanja razlik v razvoju med regijami. Cilj ekonomske in socialne kohezije se nanašajo na zmanjševanju

regionalnih razlik v blaginji prebivalstva znotraj EU. Dolgoročna regionalna razvojna politika je namenjena neprestanemu boju z regionalnimi razlikami (Regional Development ..., 1996). Zato bi lahko regionalno planiranje razumeli kot nek način vplivanja na razvojne procese, pri katerih pa v večji meri prevladuje zasebni sektor. Zagovorniki regionalnega planiranja poskušajo dokazati, da prispevajo ukrepi na področju planiranja k nastajanju boljših regionalnih razmer, kot pa če bi te razmere prepuščali samo delovanju tržnih mehanizmov in razmerij. Regionalno planiranje seveda ne more nadomestiti tržišča, marveč deluje znotraj tržnih pogojev. V takih pogojih ni možna nobena oblika regionalnega planiranja, ki bi imela za predpostavko, da lahko v celoti nadziramo razvojni proces in njihove posledice. Ne glede na to kakšne so razlike med eksistencializmom in poststrukturalizmom, pa oba pristopa priznavata, da ima regija pomen pri razvoju in urejanju družbenih razmer, in priznavata kontingenco oblikovanja regij, ki je v neprestanem spreminjanju in predmet številnih sprememb (Prestwich, 1990). Nasprotno, uspešnost vplivanja na razvojni proces je odvisna od »virov«, ki jih lahko regionalno planiranje angažira, ter od razmerij do ostalih dejavnikov, ki sodelujejo in vplivajo na te procese. Zato je regionalno planiranje v praksi verjetno v manjši meri odvisno od strokovnega opredeljevanja in oblikovanja najboljših oziroma optimalnih rešitev. Prej lahko govorimo o dogovarjanju in kompromisih, pri katerih lahko regionalno planiranje podpore določene razvojne interese oziroma daje pobude za take interese. Ta pristop ne zmanjšuje pomena regionalne vizije razvoja. Nasprotno, poskuša jih spraviti v primerno perspektivo. Še več, ker ima regionalno planiranje možnost spreminjanja razporejanja virov, ki jih tržne sile ustvarjajo, vpliva lahko na to, da nekatere regije pridobivajo, druge pa izgubljajo (Adams, 1994).

Pri nadzorovanju, usmerjanju ter spreminjanju razvojnih procesov ima regionalno planiranje pravzaprav le dve možnosti: da nadzoruje javne investicije, posebno na področju infrastrukture, in da znotraj zakonskih omejitev spodbuja, usmerja ali prepoveduje zasebnemu sektorju uresničevanje razvojnih zamisli, in sicer z različnimi spodbudami, nadzorom nad rabo zemljišč in s predpisi na področju varstvo okolja. Regionalno planiranje nikoli ne more biti v celoti učinkovito ali v celoti vsestransko, saj so številni razvojni pojavi in procesi izven nadzornih mehanizmov, ki jih ima na voljo planiranje (Hall, 1992).

Analize na regionalni ravni so učinkovit instrument za razumevanje razvojnih značilnosti v primerjavi s tistimi analizami, ki so zasnovane izključno na nacionalni (makro) ravni oziroma na makro ravni industrije, podjetij, gospodinjstev in lokalne uprave. Analize se lahko pojavljajo na zelo različnih prostorskih ravneh od internacionalne, preko regionalne do lokalne ekonomije. Te različne geografske ravni so med seboj v določenih razmerjih. Tako so spremembe na eni prostorski ravni lahko posledica sprememb na drugi prostorski ravni. Po definiciji, mora regionalna analiza upoštevati multidisciplinarni pristop, kar vpliva seveda na neenak položaj različnih pogledov pri ustvarjanju skupnega pogleda na celoto (Higgins, 1995). Geografi se pri regionalnih analizah v celoti zavedamo geografskega okolja, a velikokrat zanemarjajo družbeno in kulturno strukturo, vključno s političnimi okvirji in administrativnimi pogoji.

REGIONALNE RAZLIKE

Gospodarski razvoj, ki ne poteka enakomerno, po neki stalni stopnji rasti, se ne pojavlja v enakih »deležih« v različnih geografskih območjih oziroma v vseh območjih enako. Obdobjem razvojne prosperitete sledijo obdobja stagnacije in celo nazadovanja in nato ponovne rasti itd. Gospodarski učinki se izražajo tudi v tem smislu, da nekatere regije svoj vlogo ohranjajo, druge povečujejo, tretje pa izgubljajo na pomenu, in sicer tudi v razmerju do ostalih regij oziroma v razmerju do nacionalnega gospodarstva kot celote ali celo v razmerju do globalnega gospodarstva. Nekatera območja zaradi gospodarskih sprememb pridobivajo na pomenu, druga območja izgubljajo. Ta prostorska neenakost se odraža na vseh geografskih ravneh. Med različnimi regijami obstajajo pomembne razlike v gospodarskih, prostorskih in socialnih (življenjskih) razmerah. Razlike med regijami so bolj očitne kot pa njihove podobnosti. V prostorskem smislu se torej gospodarska rast, stagnacija ali upadanje nikoli ne pojavljajo v vseh območjih v enaki stopnji in tudi ne v istem času. Nekatera območja bodo doživljala prosperiteto v določenem razvojnem obdobju, ali celo mogoče v dveh ali treh obdobjih, vendar pa je malo verjetno, da bodo vedno samo ene in iste regije stalno v središču razvojnih dogajanj. »Dvigi in padci« v gospodarskem razvoju so del kontinuiranega dolgoročnega procesa. Neenakosti v prostorski razporeditvi blaginje so vedno obstajale in se bodo zanesljivo nadaljevale tudi v prihodnosti.

Procesi prestrukturiranja zaradi globalne ekonomije vplivajo na prostorsko delitev dela na različnih nadsocijalnih, nacionalnih, regionalnih in lokalnih ravneh, kar se izraža v številnih spremembah na področju nove mednarodne delitve dela. Spremembe v zaposlitvi in lokaciji delovnih mest vplivajo na spremembe v prostorski razporeditvi prebivalstva (poselitev) oziroma na prostorski potek dnevne migracije delovne sile, na ustvarjeni DBP itd.. Take spremembe seveda niso nenadne in hitre, marveč imajo dolgoročni značaj, saj niso samo del enega vzroka in posledic: prebivalci se nenadoma ne odselijo iz kraja bivanja zaradi izgube zaposlitve.

Razlike niso samo odgovor na prostorsko in časovno neenakomerno gospodarsko rast in razvoj. Obstaja namreč obojestransko razmerje med gospodarskimi in prostorskimi spremembami. Razlike vplivajo na delovanje gospodarstva. Razlike v stroških delovne sile v enem ali drugem območju vplivajo na organizacijo proizvodnje, saj se delovno intenzivne dejavnosti selijo v območja z nizkimi stroški delovne sile, medtem ko kapitalno intenzivne dejavnosti proizvajajo v območjih z razmeroma visokimi stroški delovne sile. Za razumevanje prostorske razporeditve gospodarskih dejavnosti je potrebno razumeti, kako deluje gospodarstvo, za razumevanje delovanja gospodarstva pa je potrebno upoštevati tudi vplive prostora na to delovanje.

Dežele, narodi in nacionalne države in nacionalna gospodarstva so pravzaprav skupek regij in območij, ki imajo vsak za sebe lastno gospodarsko, prostorsko in socialno politično strukturo. Različne regije imajo različne vire, fizične in človeške. Različni viri imajo v različnih regijah različen pomen in različno stopnjo mobilnosti. Stopnje s katero so te regije integrirane v enotni gospodarski, prostorski, socialni, politični in administrativni sistem so zelo različne od države do države. Kjer je ta stopnja integriranosti nezadovoljiva, prihaja najpogosteje do ukrepov na ravni regij in ne samo na makro ali mikro ravni (Higgins, 1995)

Prostorska razporeditev gospodarstva se kaže, na eni strani v obliki lokacij različnih podjetij, tovarn, skladišč in trgovin v različnih območjih in v obliki rabe zemljišč kot sta npr. kmetijstvo in gozdarstvo. Razlika je pomembna že zaradi tega, ker vpliva na dva različna analitična pristopa. V prvem primeru je gospodarska dejavnost razumljena kot dana, zato je analiza usmerjena na vprašanja o tem, zakaj je prišlo do take prostorske razporeditve in, kako se je le-ta spreminjala; v drugem primeru je lokacija razumljena kot dana in se analize nanašajo na spreminjanje rabe zemljišč in dejavnosti, ki zasedajo to lokacijo.

REGIONALNE RAZLIKE V SLOVENIJI – Odstopanja od povprečja

Relativne rezultate skladnejšega regionalnega razvoja so že med 70. in 80. leti ocenjevali na podlagi podatkov o vrednostih posameznih kazalcev in njihovih odstopanjih od republiškega povprečja. Leta 1971 je bil razkorak v stopnji gospodarske razvitosti, izražen z narodnim dohodkom in stopnjo zaposlenosti med najmanj in najbolj razvito občino, v prvem primeru 1 : 9, v drugem primeru pa 1 : 8. Razlika med najmanj razvito občino in najrazvitejšo občino se je leta 1985 zmanjšala na področju zaposlovanja na razmerje 1 : 4, pri družbenemu proizvodu na prebivalca pa na 1 : 5.

Za 90. leta navaja Pečarjeva da je »podrobna socio-ekonomska analiza na ravni statističnih regij za obdobje 1991-1997 in na ravni občin (za 1996 in 1997) pokazala, da obstajajo razlike med regijami in občinami in da v zadnjih letih naraščajo. (Pečar, 1999, str. 85,86).

Med območja, ki so bila opredeljena kot »območja z resnimi problemi depopulacije«, so bila uvrščena tista, ki so izpolnjevala vsaj eno izmed naslednjih meril:

- gostota prebivalstva manjša od 60% slovenskega povprečja in indeks staranja prebivalstva večji od 115% slovenskega povprečja;
- padec števila prebivalstva v obdobju 1991-1997 in indeks staranja prebivalstva višji od 110% slovenskega povprečja;
- padec števila prebivalstva v obdobju 1991-1997 in delež aktivnega prebivalstva v kmetijstvu višji od 150% slovenskega povprečja (Pečar, 1999, str. 88).

Koncem 90. let zapiše Ravbar, da pod pojmom »regionalne disparitete po formalni in poenostavljeni definiciji razumemo odstopanja in neskladnost v izbranih, posebej pomembnih (značilnih) obeležjih družbenega življenja na določenem funkcijsko in naravno-geografsko zaokroženem območju. Ta odstopanja običajno merimo s kvantitativnimi in/ali kvalitativnimi indikatorji, ki so hkrati »kontrolni« mehanizmi (ekstenzivnemu) regionalnemu planiranju in preizkus učinkovitosti uresničevanja planov. Hkrati pa tudi ugotavlja, da imajo regionalne disparitete »številne dimenzije in predvsem prostorske posledice, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju enotnega koncepta pospeševanja regionalnega razvoja« (Ravbar, M. 1999, str. 70).

Kazalce regionalnega razvoja so zbirali tudi na ravni lokalnih skupnosti, in sicer z namenom »poskusa zaznavanja ne le regionalnih razvojnih disparitet, marveč tudi njihove notranje diferenciacije, ki je posledica mozaične pestrosti slovenskih pokrajin in prilagajanja

naravnih, ekonomskih in socialnih (življenjskih) razmer standardom, ki jih nudijo osrednja regionalna središča« (Ravbar, 1999, str. 70). Za vsakega od izbranih kazalcev so izračunali »za koliko indeksnih točk zaostaja ali presega državno povprečje«. (... (1) močno nadpovprečno odstopanje (indeks odstopanja je presegel vrednosti 125%), (2) nadpovprečno odstopanje (indeks odstopanja: 101% do 124%), (3) podpovprečno odstopanje (75% do 100%), (4) močno podpovprečno odstopanje (50% do 74%) in (5) izjemno podpovprečno odstopanje (pod 50%)« (Ravbar, str. 71).

Za oceno položaja posamezne statistične regije, z vidika razvojnih možnosti, so v Poročilu o regionalnem razvoju 2003 uporabili ocene glede na aritmetično povprečje posameznega kazalca (aritmetično povprečje slovenskih regij). Ocene so dodeljene s pomočjo standardnega odklona Indeks razvojne ogroženosti pa je bil izračunan na podlagi ponderiranja dveh kazalcev: deleža prebivalstva v območjih s posebnimi razvojnimi problemi in sintezne ocene razvojnih možnosti regije.

Na posameznih področjih gospodarskega razvoja so bile ugotovljene npr. naslednje »regionalne« razlike:

- **Bruto domači proizvod** kot »sintezni kazalce skladnega regionalnega razvoja« je kazal, da je bilo razmerje med najbolj razvito Osrednjeslovensko regijo leta 2002 in najmanj razvitim Pomurjem 1,75 : 1. Bruto osnovo za dohodnino na prebivalca je kazala nižji razpon (1,5 : 1) in relativno stabilnost kazalca v zadnjih nekaj letih. (Poročilo, 2003).
- Razmerje na področju **stopnje zaposlenosti** v letu 2003 med regijo z najvišjo stopnjo (Osrednjeslovenska in Jugovzhodna Slovenija: 58 %) in regijo z najnižjo stopnjo (Podravska: 51 %) je bilo 1,14 : 1. Osrednjeslovenska regija in Jugovzhodna Slovenija sta imeli za 14 % višjo stopnjo zaposlenosti kot Podravska, z najnižjo stopnjo med vsemi regijami;
- Z vidika **zaposlitvene strukture** so bile razlike podobne, z izjemo sekundarnega sektorja. Pomurska regija je imela 49,6 – krat več zaposlenih v primarnem sektorju kot Zasavska regija. Osrednjeslovenska regija ima 25,4 – krat in 24,8 – krat več zaposlenih v terciarnem in kvartarnem sektorju v primerjavi z Zasavsko regijo. Razmerje na področju sekundarnega sektorja pa znaša 7,6 : 1, kar pomeni, da je v Osrednjeslovenski regiji 7,6 – krat več zaposlenih v sekundarnem sektorju kot v Zasavski regiji;
- Razmerje v **produktivnosti** v letu 2002 med regijami je bilo 1,7 : 1. Gospodarstvo v Osrednjeslovenski regiji je bilo za 74 % bolj produktivno od gospodarstva v Pomurski regiji, z najnižjo stopnjo produktivnosti med vsemi regijami;
- V Osrednjeslovenski regiji je bilo leta 2002 12 – krat več **aktivnega prebivalstva** kot v Zasavski regiji, z najmanjšim številom aktivnega prebivalstva. V primarnih dejavnostih je imela Podravska regija kar 40,3 – krat več aktivnega prebivalstva kot Zasavska regija. Aktivnega prebivalstva v sekundarnih dejavnostih je bilo v Osrednjeslovenski regiji za 7,2 – krat več kot v Zasavski regiji, aktivnega prebivalstva v Osrednjeslovenski regiji pa za 16,1 – krat več. Razmerja med regijami na področju delovnega aktivnega prebivalstva so se torej gibala od 12,0 : 1, z vidika vsega števila aktivnega prebivalstva 40,3 : 1, z vidika aktivnega prebivalstva v primarnem, 7,2 : 1 v sekundarnem in 16,1 : 1 v terciarnem sektorju;

- Z vidika **rabe zemljišč** (njive in vrtovi, travniki in pašniki, trajni nasadi, površine v zaraščanju, gozd, pozidane površine, zamočvirjena zemljišča, zemljišča brez rastja in vodne površine) obstajajo med regijami nekatere skrajne razlike. Tako je obseg zamočvirjenih zemljišč v Notranjsko-kraški regiji večji kar za 945,0 – krat od obsega takih zemljišč v Zasavski regiji. Obseg njiv in vrtov v Pomurski regiji je za 171,0 – krat večji kot v Zasavski regiji. V Notranjsko-kraški regiji je obseg zaraščanja zemljišč večji za 170,1 – krat od obsega zaraščanja zemljišč v Zasavski regiji. Razmerje med Podravsko regijo, z največ trajnimi nasadi in Zasavsko regijo, z najmanjšim obsegom teh nasadov je 35,8 : 1. Vodnih površin je v Podravski regiji 25,5 – krat več kot v Zasavski regiji. Gozdnih zemljišč v Jugovzhodni Sloveniji je 10,8 – krat več kot v Zasavski regiji. Razmerje med pozidanimi zemljišči v Osrednjeslovenski regiji in Zasavski regiji je 10,8 : 1. Travnikov in pašnikov je v Osrednjeslovenski regiji 8,9 – krat več kot v Zasavski regiji (Černe, Kušar, 2005).

SKLEP

Ali je koncept enkratnosti v geografiji v nasprotju s težnjami regionalnega planiranja po usklajenem oziroma skladnem regionalnem razvoju? Ali je tak razvoj, glede na značaj regionalnega razvoja, v načelu sploh možen? V katerem času in v katerem območju je razvoj lahko usklajen ali skladen? Katere regije so najbližje usklajenemu razvoju? Ali imamo jasno opredeljena merila za opredeljevanje »skladnega razvoja«, na podlagi katerih bi lahko izločili regije, ki kažejo visoko stopnjo usklajenosti v primerjavi s tistimi regijami, ki ne kažejo »znakov« take usklajenosti. Opredeljevanje regionalnih razlik nam na ta vprašanja lahko le delno odgovori.

Glede na raznovrstne namene in cilje regionalnega planiranja, glede na značaj samih regij in glede na značaj regionalnih razlik je opredeljevanje regionalnih razlik zahtevno teoretsko in metodološko delo. Samo z opredeljevanjem regionalnih razlik, in še to na podlagi odstopanj od nekega povprečja ne moremo zaobseči vseh pomenov regionalnih razlik, saj lahko z navajanjem razlik in razponov v teh razlikah med različnimi izbranimi kazalci regionalnega razvoja ter njihovimi pozitivnimi oziroma negativnimi odstopanji od povprečja prikazemo le »statistično« opredeljene razlike, ne pa vsebinskih. Raznolik in raznovrstni značaj regij in regionalnih razlik ter njihovih sprememb ne moremo opisati zgolj z primerjalno analizo »regijskih« kazalcev. Ravno zaradi »številnih dimenzij« in »predvsem prostorskih posledic«, ki jih imajo regionalne disparitete, čeprav niso eksplicitno opredeljene, obstajajo prevelike poenostavitve pri poskusih vsebinskega opredeljevanja značaja regionalnih razlik zgolj s statističnim odstopanjem oziroma »ponderiranjem« od povprečja.

S takim načinom opredeljevanja regionalnih razlik seveda ne moremo spoznavati do kakšne mere so lahko take regionalne razlike vzrok za neenakost, nepravilnost, neracionalnost, neučinkovitost, neekonomičnost, neusklajenost, neuravnoveženost regionalnega razvoja. Ali moramo oziroma smemo tako prikazane in izražene regionalne razlike razumeti kot nasprotja v regionalnem razvoju? Katere regionalne razlike so zaželene in katere ne? Katere regionalne

razlike so dopustne in katere ne? Zakaj so nekatere regionalne razlike družbeno sprejemljive druge pa ne? Samo na podlagi ugotavljanja zmanjševanja »stopnje odstopanja v indeksnih točkah« v različnih obdobjih ne moremo sklepati na višjo ali nižjo stopnjo usklajenega regionalnega razvoja.

Tak metodološki pristop k ugotavljanju regionalnih razlik ne omogoča strokovne preveritve razumevanja, da je večje ali manjše odstopanje od povprečnih ali absolutnih vrednosti tudi kazalec za večji ali manjši regionalni problem, ki mu dajemo zaradi tega prednost pred ostalimi pri njihovem reševanju.

Ali je rezultate vrednotenja »drobnih regionalnih disparitet« na nižjih prostorskih ravneh, kjer pridejo te razlike bolj do izraza oziroma jih je moč lažje identificirati kot v primeru, če bi vrednotenje izvedli za večje ekonomsko-geografske regije, možno združevati tudi na regionalni ravni. S tem sprejemamo stališče, da je regionalna raven seštevek kazalcev opredeljenih na lokalni ravni oziroma, da vsak kazalec, ki ga opredelimo na različnih prostorskih, lahko uporabimo tudi za prikazovanje regionalnih razlik, in da ima vsak kazalec tudi svojo »regionalno razsežnost. Vprašanje je seveda, če je agregiranje kazalcev na ravni lokalnih skupnosti primerno metodološko in praktično izhodišče za oblikovanje kazalcev regionalnega razvoja. Zakaj naj bi bila npr. opremljenost naselij s komunalno infrastrukturo pomemben kazalec regionalnih razlik oziroma razlik med regijami.

V kolikor ima določena regija podpovprečni delež aktivnega prebivalstva, druga regija pa nadpovprečni, bi morali v kontekstu zmanjševanja razlik med regijami to razliko zmanjšati, odpraviti, preprečevati itd. Vprašanje je seveda do kakšne mere, da bo ta razlika čim manjša, manjša od npr. 25 %, da je ne bo, da se bo v srednjeročnem ali dolgoročnem smislu zmanjševala, da se ne bo povečevala, da bo ostala takšna kot je itd.

Vrednotenje regionalnih razlik, ki temelji na »aritmetičnih odstopanjih od povprečnih vrednosti«, na vrednostih posameznih kazalcev v regijah in njihovih odstopanjih od regionalnega povprečja oziroma na velikosti odstopanja posameznih izbranih kazalcev regionalnega razvoja izražen v odstotkih, ni v teoretskem in metodološkem smislu dovolj trdna podlaga za vrednotenje regionalnih razlik. V kolikor je zmanjševanje razlik med regijami eden izmed glavnih ciljev regionalnega planiranja, je pozornost verjetno usmerjena samo v zmanjševanje teh razlik, ne pa v samo načrtovanje regionalnega razvoja. S tega vidika bi lahko sklepali, da je potrebna pomoč širše skupnosti določenim regijam le do takrat, dokler regija ne doseže povprečnih vrednosti tistih kazalcev, s katerimi merimo stopnjo regionalne razvitosti.

Literatura

- Adams, D. 1994: *Urban Planning and the Development Process*. UCL Press, London.
- A Glossary of Terms in Regional Planning and Development. 1980: United Nations Asian and Pacific Development Institute, Abhinav Publications, New Delhi.
- Balchin, P. N., Bull, G. H. 1987: *Regional and Urban Economics*. Thames Polytechnic, Harper and Row Ltd., London.
- Benevolo, L. 2004: *Mesto v zgodovini Evrope*. Delajmo Evropo, Prevod: Vera Troha, Ljubljana.
- Brague, R. 2003: *Evropa, rimska pot*. Mohorjeva družba, Celje.

- Cities for Citizens. 1998: Ed. By Mike Douglass, John Friedmann, John Wiley and Sons, Chichester.
- Černe, A., Kušar, S. 2005: Ničelno poročilo o stanju na področju urejanja prostora. Urad RS za prostorski razvoj, Ministrstvo za okolje in prostor, Raziskovalna naloga, Zaključno poročilo, Ljubljana.
- Hall, P. 1992: Urban and Regional Planning. Routledge, London.
- Healey, M. J., Ilbery, B. W. 1992 Location and Change. Perspectives on Economic Geography. Oxford University Press, Oxford
- Higgins, B., Savoie, D. J. 1995: Regional Development Theories and Their Application. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Poročilo o regionalnem razvoju 2003 – predlog za obravnavo 07. julij 2003. Generalni sekretariat vlade R Slovenije, Ljubljana.
- Prestwich, R., Taylor, P., 1990: Introduction to Regional and Urban Policy in the United Kingdom. Longman, London.
- Ravbar, M. 1999: Izbor indikatorjev regionalnega razvoja v funkciji proučevanja regionalnih disparitet kot prispevek k oblikovanju razvojne politike v R Sloveniji. IB revija, št. 2-3/1999, str. 68-75
- Regional Development Strategies. 1996: Edited by J.Alden and P.Boland, London.

REGIONAL DISPARITIES AND REGIONAL PLANNING

Summary

Determination of regional disparities is according to different aims, goals and objectives of regional planning, according to the nature of regions and according to the nature of regional disparities very pretending theoretical and methodological work. Determination of regional disparities on the basis of deviation of selected regional indicators from national average can not embraces all significances of regional disparities. With the indication of regional indicator's differences and degrees of differences and their positive and negative deviations, we can demonstrate just "statistically" determined difference, but not the content of regional disparities.

Exactly because of »numerous dimensions« and »above all regional impacts« that these disparities have, although, they are not explicitly determined, we are facing with grate simplification in determining the nature of regional disparities according to statistics.

Such methodological approach towards determination of regional disparities does not make possible professional verification of understanding, that bigger or smaller deviations from average or absolute values of regional disparities are also indicators for more or less important regional problems on which we set priorities for their solving.

With such methodological determination of regional disparities we cannot describe the nature of regions. It is not possible to recognize to what extent these disparities can be cause for non-harmonization, non-effectiveness, non-justness, non-balanced regional development.

Which regional disparities are desired, which are not? Which disparities are permitted, and which are not? Why some regional disparities are acceptable, others are not?

Assessment of regional disparities, based on »arithmetical deviations from average values of regional indicators« is theoretical and methodological not sufficiently professional base for assessment regional disparities. If decreasing disparities between regions is one of the main goals in regional planning, than the attention is directed towards decreasing of these disparities and not solely to the planning of regional development. From this aspect we can conclude that help of wider community is needed until than, that the region attained average values of those indicators, with which we are measuring the degree of regional development.