

ODSEV GLOBALNIH DRUŽBENIH SPREMEMB NA VSEBINO REGIONALNEGA PROSTORSKEGA PLANIRANJA

Marjan Ravbar*

Izvleček

UDK 911.3:71=863

Ob kratkem pregledu družbenogospodarskih sprememb in razvojnih stopenj regionalnega prostorskega planiranja v Sloveniji po drugi svetovni vojni avtor obravnava metodološka izhodišča pri regionalnem prostorskem planiranju.

Ključne besede: Regionalno prostorsko planiranje, Slovenija, prostorska struktura, endogeni razvoj.

REFLECTION OF GLOBAL SOCIAL CHANGES IN THE CONTENTS OF REGIONAL SPATIAL PLANNING

Abstract

Following a short overview of socioeconomic changes and developmental stages of regional spatial planning in Slovenia after the 2nd World War, the paper discusses the methodological approaches in regional spatial planning.

Key words: Regional spatial planning; Slovenia; Spatial structure; Endogenous development.

* Dr., znanstveni svetnik, Inštitut za geografijo, Trg francoske revolucije 7, SI 1000 Ljubljana, Slovenija

UVOD

Cilj vseh regionalnih prostorskih planov in strategij regionalnega razvoja je ponuditi poti za izboljšanje življenjskih razmer. Pogoji se s časom spreminjajo, odvisni so od globalnih sprememb v družbi. Slovenija je v povojnem razvoju zaradi modernizacije celotne družbe, deagrariacije, industrializacije, urbanizacije bistveno spremenila gospodarsko in prebivalstveno strukturo. Prebivalstvo se je v tem času povečalo za četrtno. Dežela je ob dinamičnem razvoju že v začetku osemdesetih let dosegla raven srednje razvite industrijske države. Delež kmečkega prebivalstva se je zmanjšal na komaj dvajsetino. Od prevlade primarnega sektorja je v strukturi aktivnega prebivalstva prišlo najprej do prevlade sekundarnega sektorja, posebej v zadnjih letih pa že prevladuje delež terciarja in kvartarja.

Tabela 1: Delež zaposlenih v Republiki Sloveniji po sektorjih gospodarskih dejavnosti (1953-1996).

Sektor gospodarskih dejavnosti	leto 1953	leto 1961	leto 1971	leto 1981	leto 1991	leto 1996*
Primarni sektor	53,6	38,9	27,2	15,8	13,7	9,9
Sekundarni sektor	28,7	37,1	45,7	48,3	45,6	42,0
Terciarni sektor	9,5	9,8	14,8	20,5	18,4	21,3
Kvartarni sektor	8,2	14,2	12,3	15,4	22,3	26,7
SKUPAJ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Podatki za leto 1996 so povzeti po Statističnih informacijah, št. 17/97, Statistični urad RS in niso povsem primerljivi s predhodnimi podatki, ki temelje na popisnih rezultatih.

Industrializacija ni povzročila le povečanja materialne proizvodnje in zaposlenosti, marveč ima tudi daljnosežne posledice v degradaciji okolja (Plut, 1987) in v poslabšanju bivalnih razmer. Pod vplivom vseobsežnih družbenih sprememb je prišlo tudi do prostorskih sprememb v poseljenosti. V zgodnji fazi so bile to selitve s podeželja v mesta. Kot povsem nov se je zlasti v sedemdesetih in osemdesetih letih pojavil močan dotok priseljencev iz delov nekdanje skupne države, ki so se najprej začasno, vse pogosteje pa tudi stalno naseljevali. Priseljenci iz nekdanje skupne države predstavljajo desetino stalnega prebivalstva države. Naseljeni so praviloma v mestih s prevladujočo ekstraktivno in/ali delovno intenzivno proizvodnjo. V zadnjem desetletju se je slovensko prebivalstvo pričelo razseljevati iz mest na širša in ožja območja, kar pomeni, da je tudi Slovenijo zajel pojav suburbanizacije. (Ravbar, 1995)

ODSEV GLOBALNIH DRUŽBENIH SPREMENB NA REGIONALNO PROSTORSKO PLANIRANJE S POUČENJEM NA SPREMEMBE V POSELJENOSTI SLOVENIJE

ŠT	ČASOVNO OBDOBJE	SPLOŠNI DRUŽBENI POGOJI	TEMELJNA RAZVOJNA GIBALA	POGLAVITNE ZNAČILNOSTI V NAŠELBINSKI SLIKI POKRAJINE
1	1945 - 1967	<ul style="list-style-type: none"> ◆ elektrifikacija, ◆ mehanizacija, ◆ industrializacija; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ urbanizacija; ◆ deagrificacija, depopulacija; ◆ razširitev javnega prometa (predvsem cestni promet); ◆ pojav dnevne migracije; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ razvoj mest, ◆ hierarhični razvoj mest ◆ diferenciacija naselij na "bivalne", "socialne" in "proizvodne" cone ločitev dela od bivanja; ◆ razmah večstanovanjske blokovne izgradnje;
2	1967 - 1976	<ul style="list-style-type: none"> ◆ masovna industrijska produkcija, ◆ "fordistična" paradigma industrijskega razvoja; ◆ relativna blaginja; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ policentrizem; ◆ industrializacija podeželja; ◆ nadaljevanje urbanizacije, deagrificacije in depopulacije; ◆ avtomobilizem - pojav masovne dnevne migracije; 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ močan razrast mest, koncentracija prebivalstva v mesih; ◆ radialni in/ali koncentrični in/ali linearni (longitudinalni) razvoj mest, ◆ mešanje rabe zemljišč, mešani načini gradnje bivališč - pojav stihijske gradnje bivališč in naselij; ◆ nastajanje počitniških naselij;
3	1976 - 1991	<ul style="list-style-type: none"> ◆ globalizacija svetovne trgovine; ◆ terciarizacija družbe; ◆ gospodarska in politična kriza, ◆ začetek komputericizacije, ◆ skrb za varstvo okolja 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ poenostajanje urbanizacije — začetek suburbanizacije, ◆ razmah avtomobilizma, ◆ razrast potrošnje in naraščanje porabe prostega časa (pojav rekreacije) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ dekoncentrirani ali razpršeni razvoj naselij - nadaljevanje in razmah pojav stihijske gradnje naselij; ◆ povečana skrb za varstvo naravnih resursov (kmetijska zemlja); ◆ degradacija okolja; ◆ beg pred onesnaženim okoljem, pred hrupnim prometom...; ◆ socialna diferenciacija;
4	1991	<ul style="list-style-type: none"> ◆ razmah komputericizacije, ◆ fleksibilna proizvodnja - "postfordistična" paradigma razvoja, ◆ centralizacija odločanja; ◆ razmah informacijske družbe oblikovanje postindustrijske družbe. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ razmah suburbanizacije in zamelek metropolitancizacije; ◆ nadaljevanje razmaha avtomobilizma; ◆ "ekologizacija" prostora informatika in telematika, ponovno odkritje javnega prometa in "pešačenje" 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ decentralizacija dejavnosti in drobna specializacija, ◆ "plitva" hierarhizacija mest - zametki metropolitancizacije; ◆ nova paradigma omrežja naselij; ◆ liberalizacija (fleksibilizacija) prostora; ◆ prostorska diferenciacija dejavnosti; ◆ "sonaravnost - uravnovežena mesta", ◆ mesta kot središča za srečevanje in kulturno druženje; ... ◆ integracija ekologije, ekonomije in rasti.

KRATEK PRESEK RAZVOJA REGIONALNEGA PROSTORSKEGA PLANIRANJA V SLOVENIJI

Spremembam družbenega okolja se je bila prisiljena prilagajati tudi politika regionalnega razvoja in s tem tudi dejavnost prostorskega planiranja. Primeri globalnih socialnoekonomskih sprememb v družbi so zato vplivali tudi na značaj, metode in položaj prostorskega planiranja. Le-to je bilo v stalni preobrazbi in dokazuje svojo kompleksno in aktualno naravnost za usmerjanje razvojnih tokov. Regionalno prostorsko planiranje v slovenskih razmerah izhaja iz urbanističnega načrtovanja. Zato je povsem razumljivo, da se je v začetnem obdobju oplajalo z vplivi s področja arhitekture oziroma urbanizma in graditve naselij. Pozneje so se arhitektom pridružili še posamezniki iz sorodnih disciplin, med njimi tudi geografi.

Za razvoj regionalnega prostorskega planiranja so značilni mejniki, povezani z družbenimi razmerami in stanjem v razvoju stroke ter s pravnimi vidiki, oz. sprejetjem zakonskih norm, ki so oblikovale določena in dogovorjena pravila igre. Povojno obdobje običajno delimo na štiri faze (gl. preglednico). Prvo obdobje obsega čas do sprejetja zakona o regionalnem prostorskem planiranju leta 1967. Označuje ga centralizirano državnoplansko planiranje, kjer pa so vendarle tudi zaznavni zametki regionalnega prostorskega planiranja, izhajajočega iz elementov urbanističnega planiranja. To obdobje temelji na koncentraciji gospodarstva v mestih, ki sta ga spremljali intenzivna deagrarizacija in praznenje podeželja. Drugo - najkrajše - obdobje pomeni sicer čas institucionalizacije regionalnega prostorskega planiranja, vendar je trajalo premalo časa, da bi se le-to lahko dokončno uveljavilo. Pred četrto stoletja je bila poleg decentralizacije uprave sprejeta še politika skladnega regionalnega razvoja, ki je s policentrično zasnovanim konceptom razvoja postopno zmanjševala razlike na regionalni ravni. Tretje obdobje predstavlja čas asimilacije regionalnega, prostorskega in urbanističnega planiranja s samoupravnim družbenim planiranjem. Zadnje obdobje pomeni začetek novih izzivov za regionalno prostorsko planiranje, ki ga sproža privatna lastnina, uvajanje tržnega modela gospodarstva in liberalizacija gospodarstva. V zadnjih letih smo poleg decentraliziranega privatizacijskega vala pričala še razrastu drobnih obratov. Veliki gospodarski (industrijski) sistemi se postopno preoblikujejo oz. razpadajo v manjše samostojne obrate. Ob tem se poraja potreba po oblikovanju aktivnega modela v prostorskem planiranju namesto varovalnega, kakršno je bilo uveljavljeno doslej.

Pregled odnosov v povojnem prostorskem planiranju nas opozarja, da se je ob "urbanističnem" planiranju že v zgodnjih obdobjih uveljavil še tim. "socialni organizem" in ga na nekakšen način "oplemenitil" ter urbanističnem planiranju dodal še "regionalne razsežnosti". Če posplošimo, potem čas do sredine sedemdesetih let lahko poimenujemo tudi "prilagoditveno" planiranje, katerega pglavitna naloga je zaradi velike dinamike splošnih družbenih sprememb bila v odpravljanju regionalnih

neskladij (med pokrajinsko različnimi deli in med mesti in podeželjem). Uvajalnemu obdobju regionalnega prostorskega planiranja sledi zastoj, ki ga obeležuje družbeno planiranje. Sistemu družbenega planiranja pa gre poglobitna zasluga, da je vzpostavil sicer zelo razvejan in zato prekompliciran sistem koordinacije razvojnih ciljev in planskih nalog. Temu obdobju gre zahvala, da so se začele vzpostavljati natančne evidence o razmerah v pokrajini. Za obe obdobji je tudi značilno večje ali manjše vpletanje politike v strokovne odločitve ter sorazmerno slab "odziv" znanosti pri sprejemanju odločitev. Tretje obdobje pri urejanju regionalne ravni prostorskega urejanja lahko poimenujemo kot "perspektivno" planiranje, čigar zametki so bili že v začetku devetdesetih let (Slovenija 2000, Ljubljana 2000, Maribor 2000, Dolenjska 2000...). Ta čas, ki še ni zaključen, označujejo velike spremembe pri planerskih pristopih, v nalogah, vsebini in metodologiji regionalnega prostorskega planiranja. Iščejo se novi interdisciplinarni prijemi, uporablja se sodobnejša terminologija, bolj angažirana je tudi vloga naravoslovne in družboslovne znanosti. Pogloblitve značilnosti razlik v pristopih v povojnem obdobju označuje spodnja preglednica:

ČASOVNI PRESEK FAZ V RAZVOJU PROSTORSKEGA PLANIRANJA V SLOVENIJI IN POGLABITNE ZNAČILNOSTI

časovno obdobje pogloblitve značilnosti	prilagoditveno planiranje (do sredine 70 let)	družbeno planiranje (do leta 1990)	perspektivno planiranje (po letu 1990)
naloge prostorskega planiranja	odpravljanje neskladij v regionalnem razvoju;	oblikovanje okvirov za koordinacijo razvojnih silnic pretežno na občinski ravni;	izbor postopkov in natančno tehtanje željenih ciljev;
pogloblitvi cilji prostorskega planiranja	AKTIVNO PLANIRANJE; pojmi: napredek, urbani razvoj, "prostorska" dinamika, geslo: "zgrabi prihodnost"	OMEJEVALNO PLANIRANJE pojmi: napredek, urbani razvoj, "prostorska" dinamika, geslo: "zgrabi prihodnost"	VAROVALNO PLANIRANJE; pojmi: zdravo, organsko, humano, "mehko", trajnostno, ekološko, uravnoteženo, sonaravno, "sustainable development"
socialno-ekonomski vidik RPP	netržnost, "neobdavčljivost" planiranih posegov, zato pogojno prognozično	netržnost, "neobdavčljivost" planiranih posegov, zato pogojno prognozično	pogojno "obdavčljivo", scenarijsko planiranje nasledi prognozično planiranje
vloga uprave pri	vmešavanje uprave v obrambi žarišč	učinkovanje uprave na življenjske pogoje	skrb uprave pri oblikovanju družbenih

oblikovanju poglavitnih ciljev	nevarnosti	prebivalstva	pogojev, "urbani management" s primesjo "dnevne politike"
planerska orodja-bistvo planiranja	oblikovanje pravnega sistema javnosti v prostorskem planiranju; eksperti za "tehnična in umetnostna" področja; sektorsko - ciljni pristop,	strokovno kompetentna in socialno angažirana vloga ekspertov - oblikovanje strategij; osredotočenje na reševanje ključnih problemov, oblikovanje instrumentov (npr. davki); planiranje na podlagi enotnih prostorskih informacijskih sistemov (planski elementi, enotni kazalci, "GIS"...); "public private partnership".	
Razmerje RPP do politike	politika potrjuje "pravilnost" planiranja	politika potrjuje "pravilnost" planiranja	razsodniška funkcija politike
razmerje RPP do znanosti	"posamezni" stiki	pomoč znanstvenih dognanj	razsodniška funkcija znanosti;

METODOLOŠKA IZHODIŠČA PRI REGIONALNEM PROSTORSKEM PLANIRANJU


Vsebina, oblika in poglavitni elementi regionalnega prostorskega plana se tudi v deželah z daljšo regionalnoplansko tradicijo v zadnjem desetletju spreminjajo in dopolnjujejo tako zaradi splošnopolitičnih izhodišč v družbi, kot tudi zaradi dinamičnega postindustrijskega razvoja in novih metodoloških prijemov, povezanih s potrebami in spreminjajočimi se zahtevami znotraj samega prostorskega planiranja. Nezanemarljiva je tudi ugotovitev, da se odnos družbe, politike ali uprave do regionalnega prostorskega planiranja spreminja nekako v valovih (od popolnoma odklonilnega odnosa do absolutne podpore prostorskemu planiranju). Obdobja nihanja politične (ne)naklonjenosti do prostorskega planiranja imajo svoj odsev tudi v slovenskem okolju, še posebej do regionalnega prostorskega planiranja, ki kljub nekajkratnim poskusom še vedno ni zaživelo, še manj pa da bi bilo ustrezno regulirano s predpisi. Vsebina regionalnega prostorskega planiranja je tako podzavestno odsev širokih družbenih dogajanj.

Klasične politike regionalnega razvoja, ki so jih uvajali v sedemdesetih letih so težile predvsem k oblikovanju različnih ekonomskih."kompenzacijskih" mehanizmov na področju socialne politike in izenačevanja načinov življenja. Vsebovale so tudi

prostorsko relevantne elemente (npr. investicije v prometno in komunalno infrastrukturo, agrarna politika). Pri določanju vsebin v regionalnem prostorskem planiranju so kmalu poleg funkcij v omrežju naselij in namenske rabe površin ter demografskih in ekonomskih indikatorjev razvoja pričeli uporabljati še kazalce razvitosti družbenega standarda in kazalce infrastrukturne opremljenosti, ipd. Na poselitvenem področju je bila sprejeta politika policentričnega regionalnega razvoja, čigar postulat naj bi bila "uravnotežena prostorska distribucija prebivalstva, poseljenosti in ekonomske moči v predhodno dogovorjenih regijah".

V sodobni paradigmi prostorskega in regionalnega razvoja potekata sočasno dva nasprotujoča si procesa: "globalizacija" kot odraz mednarodne prepletenosti gospodarskih in političnih tokov, nasproti "drobnim" lokalnim in/ali regionalno političnim interesom, čigar cilji temelje na uravnoteženem ali samonosilnem regionalnem razvoju, lokalnih ekonomijah, uravnoteženem krogotoku produkcije in surovin ter povezanosti (lokalnega) regionalnega omrežja v enotno mrežo središč. Na vsebino regionalnega prostorskega planiranja vpliva tudi politika regionalnega razvoja. Gospodarski razvoj regije pomeni "ne le kvantitativno rast bruto socialnega proizvoda, marveč nanj vplivajo tudi strukturne spremembe v gospodarjenju in spremembe v načinu življenja (Walter, 1983). Tradicionalni instrumentarij regionalne politike se je razen v obdobju visoke konjunktore (1970-80) - pokazal kot nezadosten. Deloma tudi zato, ker ni bilo potrebne koordinacije med ukrepi regionalne in drugih politik (industrijska, kmetijska, zaposlitvena ...), deloma pa zato, ker je regionalna politika premalo upoštevala razlike med naravnimi pogoji pokrajin in neekonomskih faktorjev (socialnih, demografskih, izobrazbenih, podjetniških). Sodobne regionalne politike zahtevajo homogenizacijo pokrajine, ki so posledica upoštevanja osrednjih problemov regije, izgube prostih površin in upoštevanja interesov avtohtonega prebivalstva... Primerno regionalno politiko je možno doseči s pomočjo avtonomije finančnih odločitev na regionalni ravni. Na socialno-ekonomskem področju igra odločujočo vlogo kvalifikacijska in izobrazbena struktura, s katero se povečujejo možnosti vključevanja v inovacijske gospodarske tokove, kajti "od znotraj" določena regionalna identiteta in sociokulturna kreativnost so brez dvoma najmočnejši argumenti za vsebinsko (pre)oblikovanje regionalnega prostorskega planiranja. Z ustrezno izobrazbeno strukturo prebivalstva se oblikuje ustvarjalno okolje, ki praviloma tvori prostorsko zaključeno skupnost, pri čemer so administrativne meje manj pomembne oz. ne predstavljajo nekega posebnega "razpoznavnega" kriterija, marveč so to homogenost v načinu ravnanja in zmožnost prilagajanja. Pregled pglavitnih razlik v pristopih razreševanja vsebinskih regionalnih problemov na globalni ravni prikazuje spodnja preglednica:

POGLAVITNE RAZLIKE MED KLASIČNIMI IN SODOBNIMI PRISTOPI V REGIONALNEM PROSTORSKEM PLANIRANJU*

<p>klasična regionalna politika: = nudenje pomoči na podlagi klasičnih produkcijskih in lokacijskih faktorjev</p>	<p>inovativna regionalna politika: = socialno in kulturno okolje = oblikovanje (med) regionalnih omrežij</p>		<p>ustvarjalno okolje</p>
<ul style="list-style-type: none"> • prometna in energetska infrastruktura; • komunikacijska infrastruktura; • preskrba in oskrba; • izobraževalna in zdravstvena infrastruktura; • ponudba površin za industrijo in obrt; • pospeševanje komunalne opremljenosti; • itd. 	<ul style="list-style-type: none"> • tehnološki transfer (izmenjava informacij); • odprtost in zaupanje; • podjetniško svetovanje; • mobilnost delovne sile; • regionalna identiteta; • opremljenost s kulturnimi institucijami (sponzorstvo); • visoki potenciali za rekreacijo in prosti čas; • različne socialne aktivnosti; • visoka stopnja neonesnaženosti okolja; • visoko postavljeni standardi kvalitete življenja; • kultura upravljanja. 		

* prirejeno po Roesch (1996)

Klasične raziskave, ki so doslej opozarjale na pomen regionalne opremljenosti in prikazovale gospodarsko strukturo, ponudbo storitvenih dejavnosti, prisotnost visokoproduktivnih raziskovalnih dejavnosti (venture capital), prometno povezanost, kvaliteto življenjskega okolja, itd. nadomeščajo novi pogledi vrednotenja odnosov znotraj regionalne skupnosti. Za to se v številnih razpravah uporablja pojem ustvarjalno okolje¹, ki je sinonim za intenzivno povezovanje znanstveno - tehnoloških centrov z ostalimi gospodarskimi omrežji in ima pomembne prostorske učinke na regionalni ravni. Po svoje je to nov pogled in temu je prilagojena svojstvena, vendar sodobna interpretacija vsebin regionalnega planiranja.

Geografija že dolgo povezuje gospodarski prostor z življenjskim prostorom, kajti gospodarski razvoj hkrati pomeni tudi način življenja, bivalno kulturo, prosti čas in infrastrukturo kar vse ima nesporne vplive na pokrajino, na regionalni razvoj in na urejanje prostora. Geografske raziskave lahko z regionalnimi znanji ter s

¹ podrobnosti glej tudi v naslednjih prispevkih: Aydalot, P. (1986), Nijkamp, P., - Mouwen, A. (1987), Campagni, R., (1991), Maillat, D., (1992), Fromhold-Eisebith, M. (1995).

Slovenija se je na svetovnih konferencah v Riu (1992), Kairu (1995) in Carigradu (1996) obvezala, da bo gospodarski, prebivalstveni in naselbinski razvoj odgovorno snovala v okvirih nosilnih sposobnosti okolja. Sprejeta strategija gospodarskega razvoja Slovenije (1995) postavlja kot enega izmed ključnih ciljev trajno obstojnost gospodarskega razvoja s prostorskega, okoljskega, regionalnega in nacionalno-kulturnega razvoja. Skrb za uravnovešen prostorski in za sonaraven gospodarski razvoj sta torej pomembni strateški opredelitvi države, skladen regionalni razvoj z ohranjanjem pglavitnih značilnosti poselitvenega in pokrajinskega vzorca ter ustvarjanje približno enakih pogojev za življenje v vseh slovenskih pokrajinah pa eden pglavitnih strateških ciljev razvoja.

V sodobnem planiranju regionalnega razvoja so najpomembnejši elementi povezani s socialno-gospodarskimi ukrepi in ekološkimi razsežnostmi. O endogenem, uravnoteženem, sonaravnem ali samonosilnem regionalnem razvoju je bilo v zadnjih letih že veliko napisanega ter je pojem eden od pomembnih, morda tudi modnih izrazov in predmet številnih razprav o vlogi regionalnih faktorjev. Nemalokrat se uporablja tudi kot "razvoj od znotraj" za različne, prostorsko zaokrožene prostorske enote, ki so izpostavljene bodisi ekološkemu rizikom, bodisi so zaradi različnih družbenih, prevsem strukturnih problemov, drugače ogrožene.

Med različnimi izhodišči, ki utemljujejo paradigmo endogenega regionalnega razvoja so vsaj trije. Najprej gre za vsebinsko naravnost k proučitvi regionalnih virov. Drug pomemben element regionalne politike izhaja iz prostorske selektivnosti učinkov urbanega razvoja in hierarhije naselij. Tretji razlog pa je povezan s pojmom skladnega in policentrično zasnovanega regionalnega razvoja. Poleg tega gre še za odločujoče spremembe v svetovnih ekonomskih dogajanjih, ki so učinkovitost tradicionalnih instrumentarijev regionalne politike močno zmanjšale. Vpliv mednarodnih strukturnih sprememb in regionalne krize so postale tolikšne, da se je vpliv tradicionalnih (ekonomskih) ukrepov regionalne politike zmanjšal predvsem zato, ker inovativno in v informacijsko družbo usmerjeno gospodarstvo zahteva mobilizacijo človeških potencialov in usmeritve v kapitalsko mnogo bolj naravnane strategije. Ta sredstva pa se običajno kanalizirajo v območjih z dinamičnim razvojem.

Opredelitev, poznavanje in pomen regionalnih virov kot razvojnih potencialov z okoljsko (omejitveno) možnostjo rabe neobnovljivih in/ali obnovljivih naravnih virov, kvalitete okolja, prebivalstvenih potencialov, itn. so ključno vsebinsko izhodišče za razglabljanja o vsebini regionalnega prostorskega planiranja. Od njihove opredelitve je odvisna optimalna raba prostora, ki temelji na pravični porazdelitvi dobrin in podpiranju ali omejevanju rabe (ne)obnovljivih regionalnih virov. Oblikovanje kriterijev in težavnost pretvorbe nastajajočega koncepta regionalnega prostorskega planiranja v uporabne postopke ter upravljalne strategije zahtevajo celovito metodološko in vsebinsko opredelitev problematike, kar z drugimi besedami pomeni konkretizacijo vsebin na prostorsko-ekološkem, socialno-demografskem ter kulturnem

in politično-upravnem področju. Ob tem se postavlja zlasti vprašanje (ne)univerzalnosti posameznih socialno-ekonomskih razvojnih kazalcev in kazalcev rabe posameznih regionalnih virov, zlasti z vidika primerjav geografsko in razvojno zelo različnih območij (glej model).

Vsebina regionalnega prostorskega planiranja se osredotoča na tiste dobrine skupnega in splošnega pomena, ki so nepogrešljive za razvoj regije kot celote. Zato je cilj regionalnega prostorskega planiranja v opredelitvi načel za bodoče ureditve v pokrajini. Določitev smotrne in uravnotežene rabe površin (dobrin) pa pglavilni vsebinski element regionalnega prostorskega plana. Na tej podlagi temelji oblikovanje prostorsko relevantnih usmeritev za gospodarske in negospodarske dejavnosti in tudi strategija poselitvenih struktur na regionalni ravni.

Okvirne vsebinske elemente sestavljajo naslednji sklopi:

- (A) poselitvene (naselbinske) strukture;**
- (B) raba prostora ter**
- (C) lokacije in trase (poteki) za infrastrukturo.**

(A) Prostorske in poselitvene strukture določajo območja, ki jih označujejo različne naselbinske oblike⁶. Med naselbinskimi območji imajo poseben pomen centralna naselja in razvojne naselbinske osi kot posebna ureditvena območja, katerih pglavilni namen je v optimalni ureditvi "svežnja" infrastrukturnih naprav ter prijaznemu usmerjanju stanovanjskih območij in delovnih mest. Pri tem je kljub spremenjeni vlogi naselij še vedno pomenljiva delitev med funkcijami naselij na temeljno, srednjo in višjo raven oskrbe. Za razumevanje in urejanje naselbinske problematike so v obmestjih in na podeželju potrebna tudi spoznanja na regionalni ravni, ki so posledica:

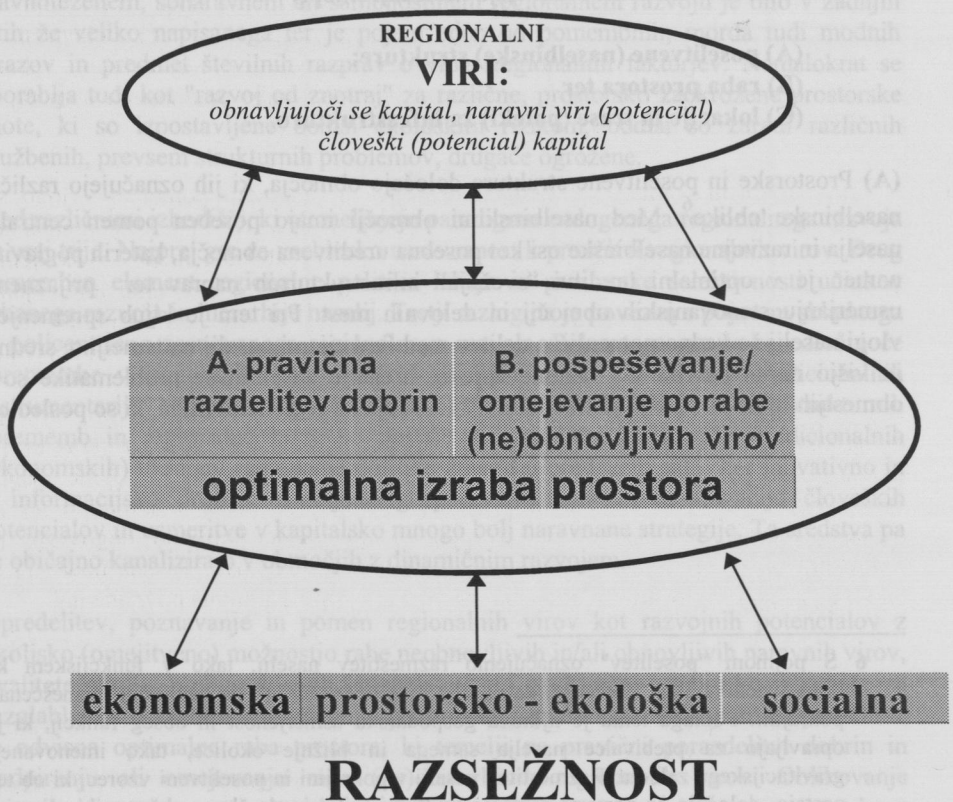
⁶ S pojmom "poselitev" označujemo razmestitev naselij, tako v funkcijskem kot oblikovnem smislu. Znano je, da naselja niso brez reda ali po naključju razmeščena v pokrajini. Podlaga temu je njihova gospodarska usmerjenost in obseg funkcij, ki jih opravljajo za prebivalce naselja samega in bližnje okolice, tako imenovanega gravitacijskega zaledja. Razmestitev naselij v pokrajini in poselitveni vzorec, ki ob tem nastaja, določajo še naravne razmere, kulturni milje in družbeno-ekonomski elementi. Hkrati je razmestitev naselij tudi pomemben oblikovni element pokrajine. Posledica poselitvenih razmer, gospodarske usmerjenosti in družbenogospodarskih procesov je nastajanje treh območij, kjer se naselja razlikujejo po gospodarskih dejavnostih, morfologiji in videzu. Gre za: mesta, obmestja in podeželska naselja (Ravbar, 1995).

METODOLOŠKA IZHODIŠČA PRI REGIONALNEM PROSTORSKEM PLANIRANJU

TEMELJNI POJMI IN NAČELA:

- **Sonaravnost:** *Endogeni oz. uravnotežen razvoj, varstvo narave, regionalni viri, varstvo okolja...*
- **Poselitev:** *Omrežje urbanih središč, mestne aglomeracije, razvojne osi, podeželje, stanovanjsko gospodarstvo, infrastrukturno omrežje...*
- **Skladnost regionalnega razvoja:** *Gospodarski, socialni in kulturni razvoj, družbena (personalna), gospodarska (tehnična) in institucionalna infrastruktura...*

KONCEPT PLANIRANJA NA REGIONALNI RAVNI



- socialnih sprememb v strukturi prebivalstva,
- ekonomskih sprememb v strukturi prebivalstva,
- morfoloških sprememb v strukturi naselij,
- fiziognomskih sprememb v strukturi naselij in
- sprememb v funkciji objektov.

(B) Določitev **namenske rabe prostora** se v regionalnih prostorskih planih praviloma nanaša na vrednotenje rabe zemljišč v odprtem prostoru. Med njimi razlikujemo zlasti: kmetijske površine, gozdna območja, vodne in obvodne površine (vodno gospodarstvo), stavbna zemljišča, prometne površine, območja rudarjenja, območja za rekreacijo in prosti čas, območja varstva narave... Pri določanju rabe površin je za usklajeno namensko rabo površin običajno nujno potrebno vrednotenje zemljišč na podlagi predhodno določenih kriterijev, ki temelje na različnih vrednostnih stopnjah, npr: varstvena ali prednostna območja za eno izmed zgoraj naštetih dejavnosti... Prednostna ali varstvena območja namenske rabe imajo pred ostalimi rabami absolutno prioriteto. Kriterijem in določilom optimalne rabe prednostnih območij se morajo prilagajati ostale dejavnosti.

(C) **Infrastruktura**⁷ ima v regionalnem prostorskem planiranju pomembno vlogo, saj močno vpliva na razvoj naselij in regije nasploh. Infrastruktura je tudi pomemben integracijski dejavnik in omogoča uporabo prostora za različne namene. Z usklajenim vrednotenjem infrastrukturnih dejavnikov lahko uspešno organiziramo ali urejamo prostor. Še posebej je pomembna za urbana območja, ki brez infrastrukture ne bi mogla delovati. Infrastrukturno omrežje je tudi nadvse pomemben lokacijski dejavnik.

To je po našem mnenju minimalni vsebinski obseg regionalnega prostorskega planiranja, ki ima vgrajene varovalke varovanja skupnih interesov, hkrati pa še vedno dopušča visoko stopnjo svobode v delovanju tržnih mehanizmov. Glede ostalih vsebinskih sestavin je regionalni prostorski plan lahko samo indikativen ali pa reševanje prepušča nižji (občinski) ravni. Zanje se je potrebno dogovoriti na regionalni ravni, pri čemer je potrebno omejiti tudi pristojnosti. Takšna področja so lahko na primer stanovanjska območja, športne površine, parkovne površine ipd.

LITERATURA

⁷ V regionalnem planiranju je dokaj pogosta delitev infrastrukture na:

družbeno (personalno) infrastrukturo: dejavnosti izobraževanja, zdravstva, socialnega varstva, športa/rekreacije, stanovanja, itn.;

gospodarsko (tehnično) infrastrukturo: promet, energetika, komunikacije, obveščanje, tehnična preskrba, komunalna infrastruktura (vodovod, kanalizacija, odlagališča odpadkov);

institucionalno infrastrukturo: splošna uprava, notranja varnost, obramba.

POMEN IN NALOGE REGIONALNEGA PROSTORSKEGA PLANIRANJA

Po tradicionalnem razumevanju planerske stroke in planerske prakse je v prostorskem planiranju prav regionalnemu prostorskemu planiranju namenjena osrednja pozornost. Regionalno prostorsko planiranje z drugimi besedami pomeni smotno usmerjanje prihodnjega družbenega razvoja v pokrajini (regiji). Regionalno prostorsko planiranje poskuša zato spoznati prostorske zakonitosti in, medsebojne zveze med različnimi dejavniki, raziskati ter na znanstveni podlagi graditi vizijo prihodnjega s prostorskimi elementi vsklajenega družbenega razvoja. Naloge, ki si jih zastavlja regionalno prostorsko planiranje, so nedvomno obsežne in vsestranske in je glede na to skorajda nemogoče pričakovati, da jih bo ta dejavnost lahko naenkrat in docela zadovoljivo razrešila. Zato na regionalno prostorsko planiranje gledamo še, kot na sistem med seboj vsklajenih ukrepov, ki želi družbi v določeni pokrajini zagotoviti optimalne (ustrezne) možnosti za nadaljnji razvoj. Z regionalnim prostorskim planiranjem skušamo preprečiti različne škode v pokrajini. Zato se metode regionalnega prostorskega planiranja neprestano dopolnjujejo in izboljšujejo v skladu s potrebami ter s teoretskimi dognanji matičnih in sorodnih znanstvenih disciplin.

Osrednji elementi regionalnega prostorskega plana so nedvomno tisti elementi, ki opredeljujejo dolgoročni razvoj regije in izhajajo iz regionalnih, naravnih, ustvarjenih in prebivalstvenih možnosti. Težišče sodobnega prostorskega planiranja je na reševanju (odpravljanju) prostorskih konfliktov in v urejanju prostora. To pa sta vsebini, ki sta izvedljivi na mezo in na nižjih ravneh. Zato je regionalni prostorski plan usmerjevalen dokument le na nekaterih ključnih področjih (npr. poselitvev, infrastruktura, dediščina...) in/ali območjih, ki imajo v regionalnem merilu poseben pomen (narodni parki, visokogorska območja, obala, območja vodnih virov, itn.) Bistvo tega dokumenta je v jasno definiranih ciljih, razdelanih in konkretiziranih po posameznih področjih. S tega vidika je vsak regionalni prostorski plan naravnan problemsko. Obseg območja tudi naj ne bi bil strogo določen npr. z obsegom območja upravne enote, marveč bi jo narekovala narava problematike: na primer. industrijsko, rudarsko območje, območje s strukturnimi problemi, obmejno območje, ipd.

LITERATURA

- Aydalot P., 1986: Milieux innovateurs en Europe. Paris.
- Campagni R., 1991: Innovation networks: Spatial perspectives. London.
- Fromhold-Eisebith M., 1995: Das "Kreative Milieu" als Motorregionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. Geographische Zeitschrift, 83, 3-4, Stuttgart, str. 30-66.

- Handwörterbuch der Raumordnung, 1995: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Maier J., 1995: Die Grenze als Aktivitäts- und Aktionsräumliches Forschungsobjekt: Verflechtungs- und Beziehungsmuster zwischen Nordbayern und Westböhmen. Neue grenzüberschreitende Regionen im östlichen Mitteleuropa. Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, Heft 67, str: 91-109, Frankfurt/Main.
- Maillat D., 1992: The Innovation Process and the Role of the Milieu. V. D. Mailat in J. C. Perin (eds): Enterprises innovatrices et development territorial. GREMI. Neuchâtel: EDES, str: 3-20.
- Nijkamp P., Mouwen A. 1987: Knowledge centers, information diffusion and regional development. V: The spatial impact of technological change (eds.: J.H.Brotchie et al.). London, str. 254-270.
- Plut D., 1987: Slovenija - zelena dežela ali pustinja? Ljubljana.
- Rösch A., 1996: Bisherige Erkenntnisse einer Übertragung in die Regionalentwicklungspolitik. V: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Universität Bayreuth, Heft 153, Bayreuth, str.101-114.
- Raumplanung in Deutschland, 1995: Eine Einführung. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.
- Ravbar M., 1995: Zasnova poselitve v Sloveniji. Inštitut za geografijo v Ljubljani, Ljubljana, 250 str.
- Ravbar M., 1997: Prispevki za metodologijo regionalnega prostorskega planiranja. Inštitut za geografijo, Ljubljana, delovno gradivo, 81. str.
- Seifert V., 1986: Regionalplanung. Geographische Seminar, Höller und Zwick, Braunschweig.
- Vrišer I., 1978: Regionalno planiranje. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Walter H., 1983: Wachstums- und Entwicklungstheorie. Stuttgart, New York.

REFLECTION OF GLOBAL SOCIAL CHANGES IN THE CONTENTS OF REGIONAL SPATIAL PLANNING

Summary

In the introductory part, the paper discusses the reflection of global social changes in the contents of regional spatial planning and offers a short overview of the development of spatial planning in the post-War period. The central part of the study is dedicated to the contemporary methodological and contents related views on regional spatial planning and a role of geography in it. Regional spatial planning orders and coordinates the regional use of space in a landscape and its purpose is to make the environment functional, economic, human and esthetic, in which people will have suitable conditions for their dwelling, work and recreation; on the regional level, it performs the tasks assigned by the society for the forthcoming period, and coordinates them with the possibilities and trends, including the landscape effects and results; it transfers the adopted objectives of the socioeconomic policy to the expert-technical level and thus contributes to the spatial organization of society; and finally, it indirectly regulates relations in a landscape, between production, society-made decisions and geographical environment, so as to achieve healthy and organically consistent harmony between the nature and society, which is in favour so of the landscape as of the people living there and, therefore, also protective of natural environment.

Some open questions are also brought up in the paper because the spatial and the regional planning have to face new challenges and tasks in the current conditions of post-industrial society. The extensive changes in political, economic and the employment structures have been complexly reflected in other social activities (among them also in the spatially relevant ones), too; this, of course, requires the searching of new, more creative contents, methods and instruments for the formation of regional spatial planning, the purpose of which is the consistent regional development.

LITERATURA

- * Aydalot P., 1986: *Milieux innovateurs en Europe*. Paris.
- * Campagni R., 1991: *Innovation networks: Spatial perspectives*. London.
- * Fromhold-Eisabeth M., 1995: Das "Kreative Milieu" als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. *Geographische Zeitschrift*, 83, 3-4, Stuttgart, str. 30-66.