

UDK: 332.135 (497.4)

COBISS: 1.02

## Regionalni razvoj slovenskih pokrajin

Marjan Ravbar

Dr. geografskih znanosti, znanstveni svetnik

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

E-pošta: Marjan.Ravbar@Uni-Lj.Si

### Izvleček

Pojem regionalnega razvoja, ki se je izoblikoval in uveljavil po drugi svetovni vojni, postaja v sodobnih državah čedalje pomembnejši. S pospeševanjem "regionalnega razvoja" skušamo odpraviti ali vsaj ublažiti posledice tržnega gospodarstva, ki povzročajo regionalne razlike med pokrajinami in zaradi katerih nekateri deli Slovenije uživajo prednosti, drugi pa so zapostavljeni in njihov razvoj stagnira ali celo relativno nazaduje. Regionalna politika zato vsebuje naslednje smeri ukrepov: pospeševanje uravnovešenega policentričnega razvoja mest, oblikovanje novih razmerij med mesti in podeželjem, ustvarjanje enakomerne dostopnosti do dobrin skupnega pomena in do znanja s pomočjo sodobne infrastrukture vključujoč smotrno rabo naravnih virov.

**Ključne besede:** regionalni razvoj, ustvarjalno okolje, demogeografski razvoj, tipi regionalnega razvoja, globalizacija.

### Regional development of Slovene landscapes

#### Abstract

The conception of regional development, which was formed and introduced after the second world war, is becoming of bigger and bigger importance in temporary countries. By the means of fostering the "regional development" we are trying to eliminate or at least soothe the consequences of the market economy, which are causing regional differences among the countries and representing the reason for some parts of Slovenia being beneficial and the others being neglected, with stagnating or even relatively regressing development. Therefore measures of regional policy are oriented into the following directions: fostering of equilibrated polycentric development of cities, formation of new relationships between cities and countryside, creation of the conditions for possible equal free use of the goods of collective importance and for acquirement of knowledge by the means of contemporary infrastructure, including reasonable exploitation of natural sources.

**Key words:** regional development, creative environment, demographic development, types of regional development, globalisation.

## Uvod

Znano je, da države z različnimi ukrepi in določili (normativna določila, finančne vzpodbude) usmerjajo in spodbujajo lasten razvoj, ter preprečujejo oz. zmanjšujejo negativne posledice. Regionalna politika Slovenije je, po svojem namenu, temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o temeljnih problemih in ciljih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinski in občinski ravni z upoštevanjem aktualnih evropskih povezav. Regionalna politika tvori skupaj s prostorsko politiko okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja, ki mora spoštovati pravni red države, kulturno samobitnost naroda in življenjske interese vseh državljanov. Z njo poskuša vzpostaviti pogoje, omogočiti ter vzpodbuditi gospodarski in socialni razvoj na celotnem teritoriju, preprečiti negativne posledice gospodarskega razvoja in socialnih razmer na naravno in bivalno okolje in uskladiti usmeritve gospodarskega in socialnega razvoja s prostorskimi možnostmi oziroma z naravnimi potenciali in njihovo regenerativno sposobnostjo.

Pojem regionalnega razvoja, ki se je izoblikoval in uveljavil po drugi svetovni vojni, postaja v sodobnih državah čedalje pomembnejši. S pospeševanjem "regionalnega razvoja" skušamo odpraviti ali vsaj ublažiti posledice tržnega gospodarstva, ki povzročajo regionalne razlike med pokrajinami (statističnimi in/oz. upravnimi enotami) in zaradi katerih nekateri deli Slovenije uživajo prednosti, drugi pa so zapostavljeni in njihov razvoj stagnira ali celo 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 in z njo uveljaviti sprejeto družbeno načelo "o enakih pogojih in možnostih za vsakega prebivalca ne glede, kje biva". Skušnje kažejo, da je odpravljanje regionalnih razvojnih razlik težavno, drago in počasno. Ni mogoče pričakovati hitrih in bleščečih uspehov. Zaradi tega je treba vsakih nekaj let ovrednotiti uspešnost razvojne politike in ob tem ugotoviti, kakšna so regionalna razvojna gibanja in problemi ter kako nadaljevati.

## Pregled dosedanjih politik regionalnega razvoja

Ne glede na ozemeljsko majhnost in skromno število prebivalstva je Slovenija geografsko, gospodarsko in socialno pestra država. Zato ne preseneča, da so

tudi regionalne razlike znatne. Po letu 1945 jih je družbenoekonomski razvoj v prvih dveh desetletjih še povečeval s centralistično naravnostjo upravljanja. V sedemdesetih in osemdesetih letih pa so se začele razlike postopoma zmanjševati, pri čemer sta imeli največ zaslug politika skladnega regionalnega razvoja in policentrična naravnost upravljanja, ki so ju oblasti izvajale v sedemdesetih in osemdesetih letih. Zaradi družbene in gospodarske krize v drugi polovici osemdesetih letih, sprememb družbenega reda in z njimi povezanih tranzicijskih gibanj v devetdesetih letih so se regionalne razlike začele znova večati.

Slovenija je začela sistematično usmerjati svoj razvoj v začetku sedemdesetih let na podlagi koncepta policentričnega razvoja<sup>1</sup>. V ta namen je bilo sprejetih vrsta zakonov<sup>2</sup> v katerih so predpisali metode, s katerimi so določili prizadeta območja. Sprva so stopnjo razvitosti ugotavljali po občinah, kasneje pa so zaradi velikih in nehomogenih občin uporabili geografska območja in krajevne skupnosti. Vsakokratni zakon je veljal za pet let, pred sprejetjem novega pa so pripravili analizo in preverili upravičenost uvrstitve prizadetih območij.

V prvem obdobju 1971–1975 so merili razvitost z narodnim dohodkom na prebivalca, deležem kmečkega prebivalstva in deležem zaposlenih s skupnem prebivalstvu. Nato so regionalno razvojno politiko razširili in vpeljali nova merila. Regionalno razvitost so merili s kazalci razdeljenimi v štiri skupine. Kot nerazvita območja so bila priznane tiste občine, ki so izpolnjevale najmanj po en kriterij iz naslednjih štirih skupin: **a) gospodarska razvitost**: kjer družbeni proizvod na prebivalca ne presega 50 % državnega povprečja ali delež zaposlenih ne presega 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 presega 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 je bil 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.

<sup>1</sup> V podporo policentrični zasnovi razvoja je bil leta 1971 sprejet Zakon o pospeševanju razvoja manj razvitih območij v SRS, leta 1973 pa še Resolucija o poglobitnih smotrih urejanja prostora v SRS.

<sup>2</sup> Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v S.R. Sloveniji, UL SRS 16-4/71, Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja, UL SRS 29-1442/75 in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SRS, 24-1100/76; 30-1466/80; 33-1372/85; 16-775/86; 28-151/88).



Težišče usmerjanja regionalnega razvoja v svojem prvem desetletju načrtnega pospeševanja je bilo torej na "upoštevanju enotnosti življenjskih pogojev", ki pa ga je zelo kmalu nadomestil princip "izenačevanja možnosti za življenje in delo prebivalstva", ki je temeljil na zmanjševanju razlik v stopnji gospodarske razvitosti med posameznimi območji. V osemdesetih let so kazalce za oblikovanje nerazvitih območij zopet razdelili v tri skupine z devetimi merili: **a) kriterije 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 vzgojnovarstvenih 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 kazalcih, ni pa bilo več t.i. "infrastrukturnih" kriterijev.

Z novimi družbenoekonomskimi razmerami in uvedbo tržnega gospodarstva po letu 1990 so opustili dosednji način izvajanja regionalne razvojne politike, ki je temeljil na planskem gospodarstvu. Državni zbor je regionalno razvojno politiko vsebinsko spremenil in jo znatno finančno omejil. Zakon o pospeševanju demografsko ogroženih območij<sup>3</sup> je pomoč namenjal samo geografsko zaokroženim podeželskim, hribovskim (gorsko višinskim) in obmejnimi območjem s šibkim demografskim razvojem, postaranim prebivalstvom in z omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo. Sprejetje Zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij je tako preneslo težišče regionalne politike od (gospodarsko) manj razvitih območij na območja z neugodnimi demografskimi gibanji. Njegova glavna slabost je bila, da je bil sestavljen zgolj na podlagi dveh kriterijev: upadanja prebivalstva in starostne sestave, ki zelo malo povesta o gospodarski moči, socialnih problemih (npr. o stopnji brezposelnosti) in razvojnih možnostih. S takšno zasnovo je bil zakon izrazito enostranski, saj je zanemaril ostala "razvojno šibka" (manj razvita), "razvojno nestabilna" (depresivna) in tudi nekatera obmejna območja.

V devetdesetih letih so se poleg tradicionalnih razlik med bolj in manj razvitimi pojavile nove oblike regionalnih disparitet. Med njimi vzbujajo posebno skrb krizne razmere v starih, tradicionalnih industrijskih in rudarskih območjih, kjer so se razmere zaradi zastarelih proizvodnih programov, opuščanja nekaterih dejavnosti in organizacijske in duhovne okostenelosti naglo poslabšale. Če je v prvem razdobju vzbujalo skrb zaostajanje manj razvitih območij za najbolj razvitimi, so sedaj razmere bolj kritične: prizadeta so nekatera "jedra" (core) slovenske družbe: Maribor s Podravjem, Koroška, Zasavje, Celje, ... kjer je veliko prebivalstva in so

<sup>3</sup> Uradni list RS 48/90.



pomembne gospodarske zmogljivosti. Skrb vzbuja tudi depopulacija in s tem povezana gospodarska letargija številnih neatraktivnih obmejnih in hribovskih predelov. Medtem ko je v primeru starih industrijskih območij mogoče zaradi izgradnje infrastrukture in izučene delovne sile v doglednem času najti rešitve, so v drugem primeru možnosti za sanacijo manjše ali celo brezupne, saj ni ne sredstev ne ljudi, ki bi bili voljni podpreti nove razvojne možnosti na teh območjih. Posebej je treba opozoriti na ponovno večanje razlik med večjimi mesti in odmaknjenimi podeželskimi predeli. V tem primeru zlasti naraščajo socialne neenakosti.

V želji, da se odpravijo pomanjkljivosti, je bil v letu 1999 sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Ta je uveljavil pojem regionalne strukturne politike, ki vsebinsko ustrezno odraža prepletanje regionalne in strukturne dimenzije ukrepanja države. Regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem politične in socialne motive, postaja s tem tudi ekonomska dimenzija. Regionalna politika tako postaja nacionalna razvojna politika in teži za zmanjševanjem razlik med posameznimi območji v državi. Z vidika razvojnih faktorjev se območja delijo glede na razlike v gospodarski strukturi in na razlike v človeškem potencialu. Pomembna novost je v obvezni pripravi regionalnih razvojnih programov. Zakon namreč zavezuje lokalne skupnosti k povezovanju ter, da z regionalnim razvojnim programom uskladijo svoja predvidevanja in naloge na področju gospodarskega, socialnega in prostorskega razvoja, upoštevajoč državne razvojne programe in projekte. Nedorečeno pa je še vedno ostalo financiranje, ki je v domeni države. Zavržen je ostal predlog, da je primerno regionalno politiko moč doseči predvsem z avtonomijo finančnih odločitev na regionalni ravni, ki naj bi spodbujala predvsem kvaliteto življenjskega okolja. Tu imajo odločilno vlogo regionalne razvojne agencije, medtem ko imajo na državni ravni osrednjo vlogo: Svet za strukturno politiko in Agencija za regionalni razvoj.

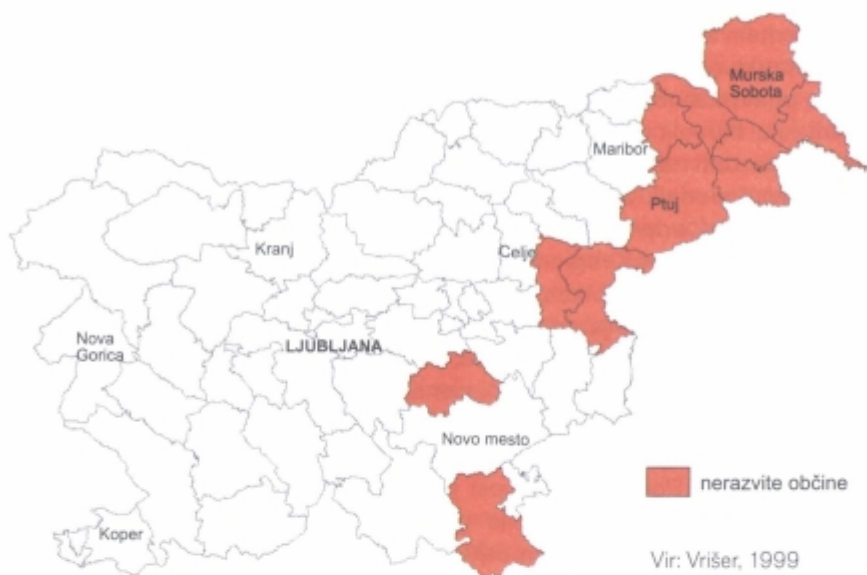
Manj razvita območja so v prvem obdobju zajemala 11 občin in 18,9 % površine ter 18,2 % prebivalstva Slovenije. Pozneje se je obseg geografsko zaključenih manj razvitih območij, kjer je število prebivalstva še naprej upadalo, povečevalo. Ta območja so bila večinoma v hribovitih, kraških in/ali obmejnih območjih in na obrobju nekdanjih občinskih središč.

Preglednica 1: Deleži ozemlja in prebivalstva države, ki so jih zajeli zakoni o regionalnem razvoju.

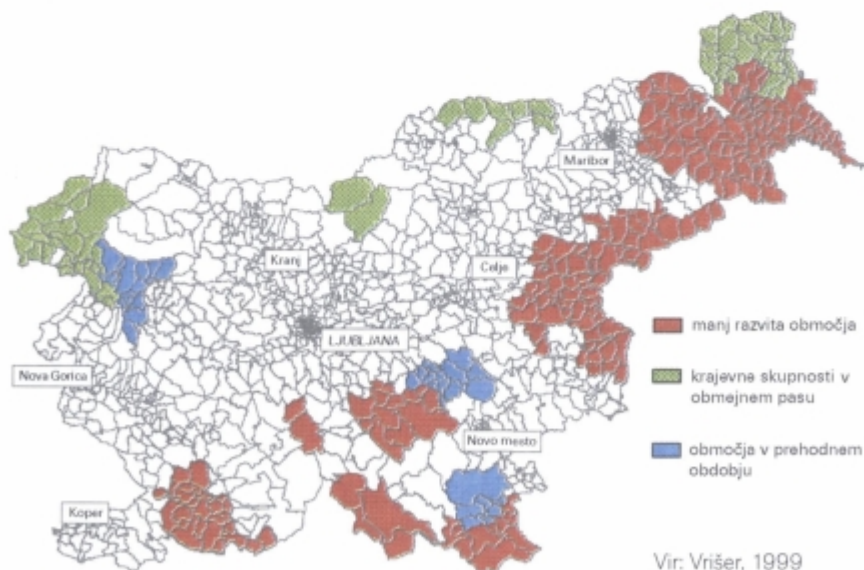
Obdobje	Delež ozemlja zajetega z zakoni o pospeševanju regionalnega razvoja	Delež prebivalstva zajetega z zakoni o pospeševanju regionalnega razvoja
1971–1975	18,9	18,2
1976–1980	30,0	20,7
1981–1985	29,1	15,6
1986–1990	21,7	16,0
1991–1995	61,0	25,0

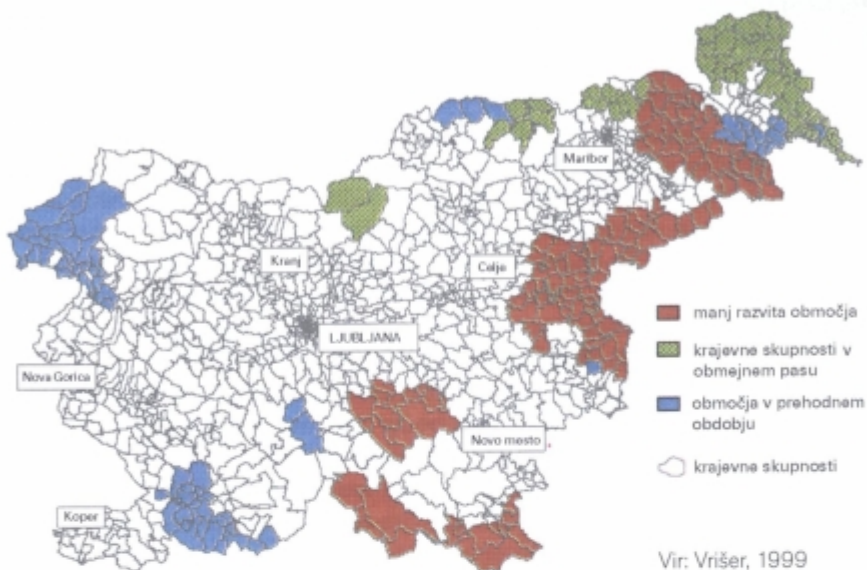
(Vir: Pečar, 1997).

### Nerazvita območja v Sloveniji 1971–1975



### Nerazvita, obmejna in prehodna območja v Sloveniji 1981–1986



*Nerazvita, obmejna in območja v prehodnem obdobju v Sloveniji 1986–1990**Demografsko ogrožena območja v Sloveniji 1990–1996*



Slabost doseganje regionalne politike je bila tudi v tem, da je bil instrumentarij za spodbujanje teh območij razmeroma skromen. Predvsem zakon o pospeševanju demografsko ogroženih območij je močno razširil ozemlje, ki se ga je smatralo za ogroženega, vendar so se sredstva za podporo znatno zmanjšala. Iz državnega proračuna je država z inicialnimi programi za razvoj gospodarske infrastrukture in za proizvodne investicije v kmetijstvo in drobno gospodarstvo v posameznih letih namenjala naslednje deleže: leta 1991 0,25 %, leta 1992 0,15 %, leta 1993 0,096 %, leta 1994 0,088 %, leta 1995 0,052 %, ter leti 1996 in 1997 le 0,042 %. V letu 1996 je bil na podlagi Zakona o uporabi sredstev iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij oblikovan Sklad za regionalni razvoj in ohranitev poseljenosti slovenskega podeželja. Sklad je v letih 1996 in 1997 namenil za posojila v demografsko ogroženih območij in za ohranjanje poseljenosti podeželja 700 oz 800 milj. SIT, kar je približno 0,04 % BDP. Namenjal jih je spodbujanju razvoja razvojno šibkih in razvojno nestabilnih območij ter za ohranjanje poseljenosti podeželja. Probleme, ki se pojavljajo izven teh območij pa obravnavajo kot individualne probleme posameznih podjetij ali sektorjev in jih rešujejo preko posameznih (med sabo bolj ali manj nepovezanih) intervencij v gospodarstvo. Proračunska sredstva so se namenjala za:

- celostno urejanje podeželja in obnovo vasi;
- spodbujanje tehnološkega razvoja;
- spodbujanje podjetništva in malega gospodarstva;
- sredstva za socialne transferje in aktivno politiko zaposlovanja;
- prestrukturiranje gospodarstva;
- sredstva za zdravstveno in socialno varstvo;
- sredstva za finančne izravnave med občinami;
- sredstva za izgradnjo in delovanje omrežja osnovnih in srednjih šol.

Dodatna sredstva za pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja usmerjata še ministrstvo za kmetijstvo (na območja s slabšimi možnostmi za kmetijsko pridelavo in za celostno urejanje podeželja) in finančno ministrstvo (za finančno izravnavo za pokrivanje zagotovljene porabe občinam). Obseg državnih intervencij v gospodarstvo je kljub deklaracijam o uveljavljanju tržnega gospodarstva obsežen. Iz proračunskih postavk za leta 1991–1994 je razvidno, da se je iz državnega proračuna prelilo v gospodarstvo v letu 1991 5,2 % bruto domačega proizvoda, v letu 1992 5,8 %, v letu 1993 6,3 % in v letu 1994 6,6 %. Podatki eksplicitno dokazujejo, da Slovenija iz državnega proračuna preliha veliko sredstev ter, da gre za prerazporeditev sredstev med gospodarskimi subjekti mimo tržnih principov (Kukar, 1995).

Številne teoretične in empirične raziskave ter tudi rezultati kažejo, da je bil tradicionalni sistem pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja, kljub neizpodbitnim uspehom, premalo učinkovit, pa tudi sistem pospeševanja demografsko ogroženih območij po tem letu ni bil ustrezen, saj v tem času ni prihajalo do

izboljšanja regionalnih, ekonomskih ali demografskih razmer. Med pglavitnimi 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). 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. Slovenija v poosamosvojitvenem obdobju na stihijski način uveljavlja svoj "policentrični" razvoj, kar je po svoje razumeti celo kot anarhično centralizacijo, ki je najbolj očitno opazna pri implementaciji lokalne samouprave in "preobrazbi" državne uprave. Takšna upravno-prostorska zasnova ne temelji na naravnih danostih prostora in njenih zmogljivostih, zato te zmogljivosti ne bodo optimalno izkoriščene, javni sektor pa bo obsojen na sterilnost. Povezanost pospeševanja regionalnega razvoja in oblikovanje regionalne samouprave zahtevata medsebojno usklajeno koordinacijo.

Sistem pospeševanja regionalnega razvoja je kljub kritičnim pripombam dal pozitivne rezultate: policentrično zasnovan koncept razvoja je blažil razlike med mesti in podeželjem na regionalni ravni, ni spodbujal "superkoncentracije" v mestih (Mušič, 1980), 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 ... Manj je bila takšna politika uspešna v hribovitih, kraških in/ali obmejnih območjih.

Maloštevilnost prebivalstva in razpršenost poselitve – demogeografske značilnosti in težnje

V preteklih treh desetletjih se je skupno število prebivalcev povečalo za četrtno – od 1,59 mio. v letu 1961 na domala 2 mio. v letu 1996. Po podatkih Centralnega registra prebivalstva je konec leta 1996 v naši državi prebivalo 1.989.477 prebivalcev. Ob popisu prebivalstva in gospodinjstev leta 1991 pa nas je bilo 1.974.839. V tem obdobju je imelo nadpovprečno dinamiko rasti prebivalstva le okoli 870 naselij. Upadanje pa beležimo v okvirno 3900 naseljih.

Prebivalstvo Slovenije je bilo že ob prvem povojnem popisu prebivalstva, leta 1948 precej neenakomerno razporejeno in spričo izredno močnih socialno ekonomskih sprememb, ki so nastale v zadnjih štirih desetletjih, se je neenakomernost poselitve še povečala. Največ sprememb so naselja doživela v prvih povojnih desetletjih, kar je bilo nedvomno posledica koncentracije gospodarstva v mestih in pospešene industrializacije ter z njimi povezanih socialnih sprememb

prebivalstva. V tem času je Slovenija v razvoju poselitve prešla več stopenj. Prvotni koncentraciji prebivalstva v republiško središče je sledil koncept policentrizma, ki je pripomogel k razvoju več regionalnih središč. Pozneje je prišlo še do delnega prenosa funkcij iz posameznih regionalnih središč tudi na občinska središča. Pred tremi desetletji je bila poleg decentralizacije uprave sprejeta še politika skladnega regionalnega razvoja, ki je s policentrično zasnovanim konceptom razvoja blažila razlike med mesti in podeželjem na regionalni ravni.

Šestdeseta, sedemdeseta ter prvo polovico osemdesetih let označujeta koncentracija prebivalstva in delovnih mest v mestih ter praznjenje podeželja, povezanih s selitvami iz podeželja v mesta. Prišlo je do prerazporeditev med naravno geografskimi enotami. Selitve iz podeželja v mesta in kraje, kjer so se odprle možnosti zaposlitve v nekmetijskih dejavnostih nasploh, so povzročile neenakomerno poseljenost. Že v šestdesetih letih, posebej pa v sedemdesetih in osemdesetih letih se je pojavil močan dotok prebivalstva iz jugoslovanskih republik, ki so se najprej začasno, nato pa tudi stalno naseljevali predvsem v mestih. Slovenija se je po letu 1961 spremenila iz emigracijske v imigracijsko deželo. Višek priseljevanja je bil okoli leta 1980 in je znašal okrog pet tisoč prebivalcev letno. Priseljenci danes predstavljajo desetino stalnega prebivalstva države. Razporejeni so pretežno v mestih s prevlado sekundarnega sektorja. Za zadnje desetletje je še značilno, da se je avtohtono prebivalstvo pričelo razseljevati iz mest na širša in ožja območja.

Prebivalstvo Slovenije v zadnjih letih stagnira. Za zadnja leta je značilno upadanje rodnosti, stabilno ali rahlo naraščanje pričakovanega trajanja življenja in znova rahlo naraščanje števila neto selitev (Statistični urad R.S., 1995). Rast števila prebivalstva Slovenije se je v devetdesetih letih ustavila. Vzroka sta predvsem v nižji stopnji rodnosti (25.570 živorojenih otrok še leta 1986, in le 18.788 leta 1996) in nižjem številu priseljenih z območij nekdanje Jugoslavije (migracije se v zadnjih letih znova krepijo). Rodnost je pri slovenskem prebivalstvu padla pod kritično reprodukcijsko mejo že prej, vendar jo je deloma okrepilo priseljeno prebivalstvo, ki je bilo mlado in v okviru katerega so ženske predstavljale okoli 45 %.

Naslednji sklop demografskih procesov, ki je tudi povezan z ostarevanjem prebivalstva (naravno rastjo) predstavlja spreminjanje strukture gospodinjstev in družin. Povprečna velikost gospodinjstev se je v obdobju 1971–1991 zmanjšala s 3,4 na 3,1 %. V istem obdobju se je delež družin brez otrok povečal s 17,9 na 20,8 %, delež družin z enim ali dvema otrokoma povečal s 65,6 na 76,1 % ter delež družin s tremi ali več otroci zmanjšal s 16,5 na 7,7 %. Značilno je tudi povečevanje števila enočlanskih gospodinjstev, tako ostarelih kot tudi mlajših. Vse to bo v prihodnje zahtevalo:

- razvoj institucij za potrebe posebnih skupin prebivalstva, predvsem ostarelih;
- strukturne spremembe v delovanju nekaterih ustanov (izobraževanje, zdravstvo, socialno varstvo, ...);



- prilagoditev stanovanjske politike, potrebe po bivalni in arhitekturni revitalizaciji nekaterih delov mest in ostalih naselij (politika "compact city");
- spremembe v ekonomski vrednosti delovnih mest itd.

Za oblikovanje skladnega regionalnega razvoja so demografska predvidevanja odločujočega pomena, ki ne obetajo bistvenega povečanja števila prebivalcev. Projekcije, ki jih je do leta 2020 v treh možnih variantah opravil Statistični urad RS nas opozarjajo, da lahko po najbolj optimistični varianti pričakujemo povečanje prebivalstva na okoli 2,21 mio., ali letni prirast za okoli 8400 prebivalcev. Po srednji varianti je pričakovati nadaljevanje skromne rasti prebivalstva, tako da bo le-to naraslo na okoli 2,05 mio. Pesimistična projekcija pa ocenjuje, da bo Slovenija v naslednjih 25 letih izgubila od 105 do 150.000 prebivalcev in nazadovala od skoraj dveh milijonov na 1,89 mio. prebivalcev. Iz statističnih projekcij torej lahko razberemo, da bo imela Slovenija leta 2020 med 1,89 mio. prebivalcev (če se rodnost ne bo bistveno spremenila, če se bo umrljivost le počasi zniževala in če bo presežek priselitev nad odselitvami minimalen) in 2,21 mio. (če se bo rodnost dvignila za približno 40 %, če se bo življenjska doba podaljšala za 3–4 leta in če se bo povečal letni presežek priselitev nad odselitvami na približno 4400 prebivalcev). Dolgoročno je po vseh variantah, ocenjeno nazadovanje števila njenega prebivalstva v starostnih skupinah 0–19 in 20–39 let. Število prebivalstva v starostnih skupinah 40–59, 60–79 in nad 80 let pa bo naraščalo. Na spremenjene demografske impulze bodo vplivala pričakovana gospodarska stabilizacija, povezana s trgom delovne sile in tudi stabilizacija političnih sprememb v soseščini (del beguncev se je stalno naselil v Sloveniji).

V urbaniziranih, ravninskih in dolinskih območjih je pričakovati nadaljnje naraščanje prebivalstva in gospodarskih aktivnosti, usmerjenih v energetske in surovinsko manj zahtevne proizvode ter služnostne dejavnosti. V urbaniziranih območjih se bo prebivalstvo po najbolj optimističnih ocenah povečevalo po letni stopnji +0,5 %, na podeželju pa še naprej upadalo (po letni stopnji tudi do -2 %). Težnje nas opozarjajo, da se bo število prebivalcev ob nadaljevanju trendov na treh četrtinah slovenskega ozemlja spustilo pod 500.000. Staranje in stagnacija števila prebivalstva Slovenije je (in bo) strukturna slabost na dveh tretjinah slovenskega ozemlja ... V regionalni razporeditvi naselij imamo veliko število vasi in malih mest, nimamo pa večjega števila srednje velikih mest, ki bi lahko krepila "regionalno armaturo" Slovenije. Slovenija vstopa v Evropsko unijo z relativno slabotnim demografskim potencialom in naselbinskim omrežjem in temu primerno nerazvito infrastrukturo. To slabi našo tekmovalnost v družbi velikega števila srednje velikih in velikih mest v Evropi.

Posebno poglavje populacijskega (in širšega) razvoja bo potreba po nadzoranem poteku imigracij, ki se bodo v Slovenijo slej ko prej usmerjale z območij nekdanje Jugoslavije. Politika migracij v Sloveniji bo morala biti usklajena z evropsko; ohlapen odnos bi lahko pripeljal do tega, da bi Slovenija postala koridor

ilegalnih migracijskih premikov med današnjim območjem EU ter politično, gospodarsko in socialno še vedno nestabilnimi območji na vzhodu in jugovzhodu

## Tipi demografskih območij v Sloveniji

Dosedanje raziskave, ki so temeljile na gibanju števila prebivalstva, deležu kmečkega prebivalstva, rodnosti in umrljivosti, naravni rasti in migracijskem saldu (glej npr. Klemenčič, 1976) so Slovenijo razvrstile po različnih tipih demografskih območij. Klemenčič (ibid) je na podlagi prostorske analize gibanja števila prebivalstva v dveh obdobjih (1953–1961 in 1961–1969) po matičnih okoliših v Sloveniji razlikoval dva poglavitna tipa demografskih območij s podtipi in sicer:

1. Tip prostorsko ugodnega demografskega razvoja s podtipoma:
  - a) močnejšega naraščanja prebivalstva in prevlado nekmečkega prebivalstva;
  - b) stagnacije ali rahlega naraščanja prebivalstva.
2. Tip prostorsko neugodnega demografskega razvoja s podtipoma:
  - a) stagnacija ali rahlo upadanje prebivalstva;
  - b) močnejše upadanje in razseljevanje prebivalstva.

Analiza tega gibanja je že pred tremi desetletji razkrila težnje oblikovanja treh tipov območij regionalnega razvoja Slovenije:

- a) tip območij s konstantnim naraščanjem ali koncentracijo prebivalstva;
- b) tip območij s trajnim nazadovanjem ali praznjenjem prebivalstva in
- c) prehodni tip območij s težnjami stagnacije ali menjave med naraščanjem, nazadovanjem in stagnacijo.

Po Klemenčičevih ugotovitvah so tedaj – leta 1969 – območja koncentracije obsegala 11,2 % poseljenega prostora Slovenije, območja praznjenja 25,6 % in območja stagnacije 63,2 %. Na območjih koncentracije je živelo 43,3 %, na območju praznjenja 9,5 % in na območjih stagnacije 47,2 % prebivalstva. Tedaj so bila prostorskim in regionalnim planerjem tudi že dana opozorila o posledicah "industrializacijskih" tendenc demografskega razvoja, o neustrezni porazdelitvi prebivalstva, o neustreznih težnjah demografskega razvoja predvsem v obmejnih in gorskih območjih ...

Glede na to, da so od zgoraj citirane raziskave pretekla več kot tri desetletja, želimo v nadaljevanju z enako metodologijo ugotoviti sodobne spremembe v demografskem razvoju. Z razvrstitvijo naselij<sup>4</sup> glede na populacijsko dinamiko v dvodobnem gibanju števila prebivalcev med leti 1961–1996 smo poskušali pri-

<sup>4</sup> Klemenčičevi izračuni so temeljili na podlagi matičnih okolišev kot prostorskih enot.

merjati tendence med razdobji 1961–1981 in 1981–1996. S primerjavo gibanja števila prebivalcev med omenjenimi obdobji smo skušali ugotoviti predvsem, v kakšni meri in kje se v novejšem času (poldrugem desetletju) nadaljujejo trendi, ki diferencirajo poselitveni prostor na območja koncentracije, stagnacije ali praznjenja prebivalstva. Oziroma, kakšen je bil učinek državnih ukrepov o skladnem regionalnem razvoju na poseljenost Slovenije, ki so pod različnimi imeni potekali v sedemdesetih, osemdesetih letih in prvi polovici devetdesetih let. Ponovna uporaba Klemenčičevih metod ima svoj smisel v vrednotenju trendov poselitvenih gibanj z vidika ustreznosti družbenih ukrepov glede izenačevanja družbenega razvoja Slovenije, saj lahko rezultate te analize uporabimo tudi kot preizkus dolgoročnih učinkov ukrepov, ki jih je družba sprejela s cilji izenačevanja življenjskih pogojev in skladnega regionalnega razvoja.

Število prebivalcev je v poldrugem desetletju v naraslo za 14 %. Tudi v tem obdobju se je nadaljevala močna diferenciacija. Tretjina (34 %) naselij izkazuje povprečno rast, ki dosega 30 % prebivalstva in je omejeno prav tako na tretjino državnega ozemlja (31 %). Prehodno skupino predstavlja 1193 (20 %) naselij, ki izkazujejo stagnacijo. Pomenijo okoli desetine prebivalstva in okvirno petino površja države. V 2699 (46 %) naseljih pa opazujemo nazadovanje števila prebivalstva, kjer se je prebivalstvo v povprečju znižalo za petino. Njihov delež je zato upadel od četrte na komaj 18 %.

Preglednica 2: Tipi demografskih območij v R. Sloveniji.

Kazalec	Območja koncentracije prebivalstva		Območja stagnacije prebivalstva		Območja upadanja prebivalstva		SKUPAJ
	štev.	%	štev.	%	štev.	%	
Število prebivalcev 1971	1133029	66	154212	9	438704	25	1725945
Število prebivalcev 1981	1355908	72	139248	7	394608	21	1889764
Število prebivalcev 1986	1468742	75	147845	8	348060	18	1964647
Površina v km <sup>2</sup>	6192	31	3973	20	9973	50	20140
Število naselij	2016	34	1193	20	2699	46	5918
Indeks rasti 1971/1991	130		96		79		114
Indeks rasti 1981/1996	108		106		88		104
Gostota prebivalcev/km <sup>2</sup>	237,2		37,2		34,9		97,6

Vir: Statistični urad RS, lastni izračuni.

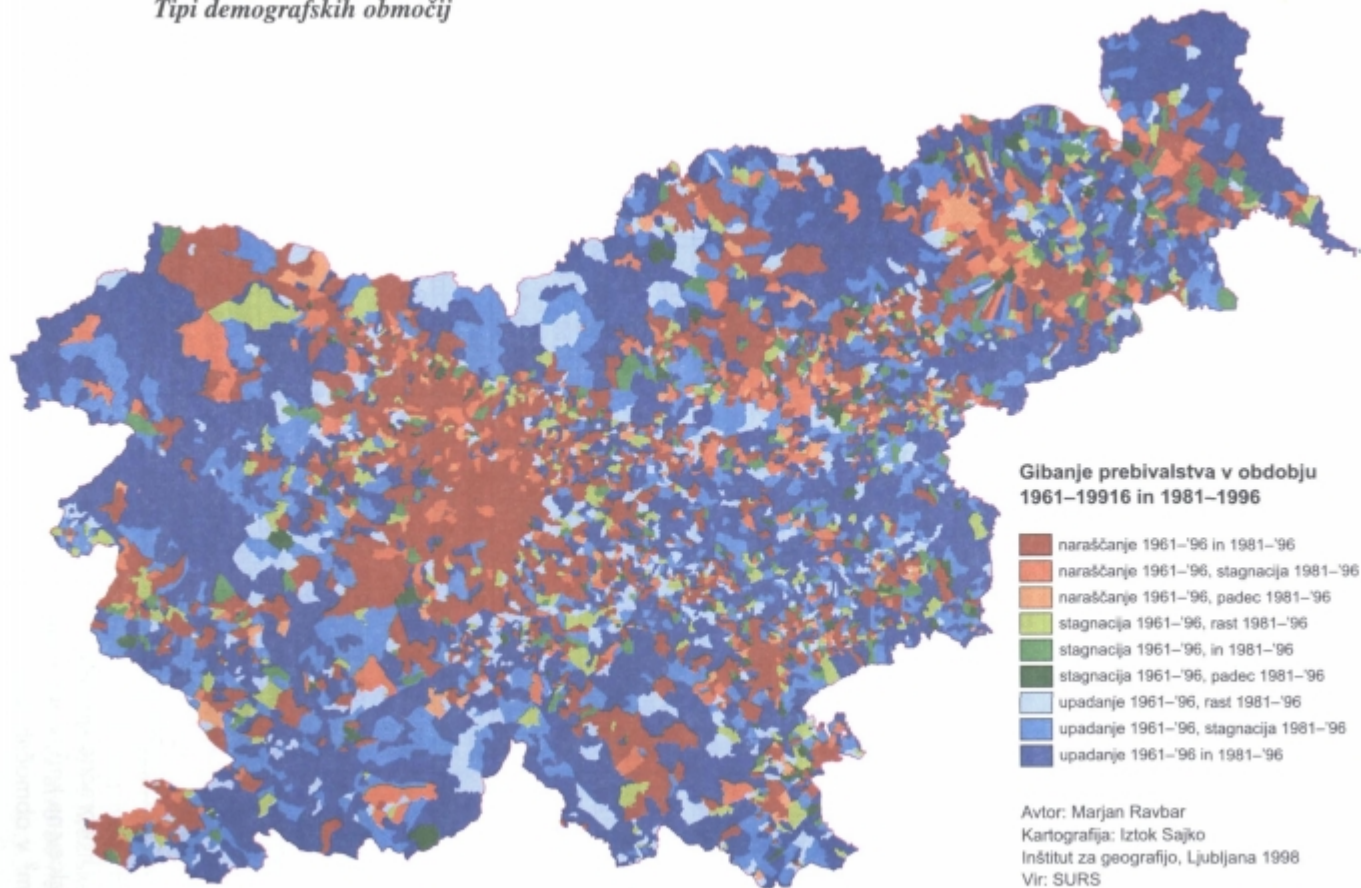
Že ta groba analiza gibanja števila prebivalstva kaže, da so v Sloveniji še vedno prisotne težnje po koncentraciji na majhnem delu poseljenega sveta in hkratne tendence po razseljevanju in redčenju prebivalstva na obsežnih območjih poselitvenega prostora. Delež prebivalstva v območjih koncentracije prebivalstva se je v državi povečal za devet odstotkov, največ na Dolenjskem, Posavju in Obalno-kraški regiji, najmanj pa v Zasavju in na Gorenjskem. Med



manjšimi teritorialnimi enotami je obseg koncentracije najbolj napredoval v Piranu, Slovenskih Konjicah, Cerknici, Trebnjem, Sežani, Šentjurju, Domžalah, Šmarju, Črnomlju, Trziču, Sevnici, Litiji, Kočevju, Tolminu, Velenju, Grosuplju, Gornji Radgoni, Radljah in Krškem. Depopulacija pa je zopet najbolj napredovala na Dolenjskem, Posavju ter v Prekmurju in posebej na Goriškem (Zgornje Posočje). Število prebivalstva se je območjih koncentracije povečalo za tretjino, v območjih depopulacije pa upadlo za petino. Regije, ki od tega povprečja najbolj odstopajo so na eni strani ljubljanska in obalna, ki izkazujeta najvišjo nadpovprečno dinamiko (Med občinami pa Piran, Velenje, Domžale, Slovenske Konjice, Trzič, Vrhnika, Grosuplje, Koper in Kamnik). S podpovprečno dinamiko pa Prekmurje in Podravje (Med občinami pa Trbovlje, Idrija, Hrastnik, Maribor, Zagorje, Celje, Jesenice, Ilirska Bistrica, Lendava, Ljutomer, Dravograd, Laško, Ajdovščina, Ormož, Slovenska Bistrica, Radlje, Ptuj, Ravne, Mozirje, Postojna, Murska Sobota, Brežice, Ribnica, Lenart, Kočevje, Tolmin in Sevnica).

Podrobnosti nam nazorno ilustrira karta o tipih demografskih območij, ki opozarja, da se območja koncentracije, stagnacije ali praznjenja, ki so se oblikovala v šestdesetih in sedemdesetih letih le še nadaljujejo v devetdesetih: Analize spreminjanja števila prebivalstva med leti 1961 in 1996 kažejo na teritorialno širjenje tako območij koncentracije, ki so se v opazovanem obdobju povečale za skoraj dvakrat, kakor tudi območij praznjenja, ki so se povečale iz okrog 32 % na polovico vsega državnega teritorija. Območja koncentracije prebivalstva so se razširila na tretjino – kjer pa živi tri četrtine ljudi, prehodna območja stagnacije še vedno predstavljajo okoli petine ozemlja države in desetino prebivalstva, zato pa se je obseg teritorija s praznjenjem prebivalstva skrčil na polovico, toda ljudi je na tem ozemlju le še za slabo petino (!). Tako lahko zaključimo, da sta se z motorizacijo dnevnih migrantov v zadnjem desetletju povečala tako obseg kakor tudi število prebivalstva v t.i. demografsko stabilnih območjih, medtem ko se kljub policentrični zasnovi regionalnega razvoja in posebnih z zakonom določenih virov gospodarske pomoči demografsko ogroženim območjem, le-ta še vedno širijo, tako da t.i. demografsko labilna območja obsegajo polovico vse površine, na kateri živi šestina prebivalstva (Klemenčič, 1995).

Po težnjah rasti prebivalstva in po razmerjih med deleži prebivalstva po conah gibanja števila prebivalstva lahko sledimo razlikam med posameznimi (planskimi) regijami, (donedavnimi) občinami in še posebej med naravnimi regijami. V primerjavi s Klemenčičevimi ugotovitvami so se prostorsko razširila območja koncentracije na eni strani in območja upadanja prebivalstva na drugi zlasti v območjih z "zapoznelo" urbanizacijo in s podpovprečnim deležem teh območij. Tu prednjačijo Dolenjska, Prekmurje, Savinjsko, Goriško, Posavje in Obalno-kraška regija. Območja koncentracije prebivalstva so najboljše na Gorenjskem (kjer zajemajo 49 % območja regije), medtem ko so najboljše območja upadanja v Pomurju (65 %) in Goriškem, kjer zavzemajo skoraj tri četrtine teritorija (72 %).



Preglednica 3: Tipi demografskih območij po statističnih regijah v R. Sloveniji.

Regija	Kazalec	Območja koncentracije prebivalstva		Območja stagnacije prebivalstva		Območja upadanja prebivalstva		SKUPAJ štev.
		štev.	%	štev.	%	štev.	%	
POMURJE	štev. prebivalcev 1971	50941	39	12821	10	65648	51	129410
	štev. prebivalcev 1996	63122	49	12169	9	54655	42	129946
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	201,55		77,44		62,55		96,68
PODRAVJE	štev. prebivalcev 1971	204004	68	22117	7	72573	24	298694
	štev. prebivalcev 1996	236707	75	21478	7	57418	18	315603
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	325,15		71,70		51,58		147,43
KOROŠKA	štev. prebivalcev 1971	45577	69	5046	8	15370	23	65993
	štev. prebivalcev 1996	57162	77	4586	6	12061	16	73809
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	202,89		25,58		20,77		70,85
SAVINJSKA	štev. prebivalcev 1971	141243	64	22766	10	56930	26	220939
	štev. prebivalcev 1996	187878	74	21160	8	46240	18	255278
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	252,16		41,57		42,24		108,69
ZASAVJE	štev. prebivalcev 1971	36626	81	2883	6	5807	13	45316
	štev. prebivalcev 1996	40359	85	2822	6	4175	9	47356
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	507,66		41,29		36,14		179,80
POSAVJE	štev. prebivalcev 1971	28302	40	11900	17	29703	42	69905
	štev. prebivalcev 1996	36773	51	11545	16	23940	33	72258
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	207,95		61,01		43,39		78,73
DOLENJSKA	štev. prebivalcev 1971	52339	57	12758	14	26349	29	91446
	štev. prebivalcev 1996	70172	68	12135	12	20943	20	103250
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	153,55		32,00		25,41		62,19
OSREDNJA SLOVENIJA	štev. prebivalcev 1971	326275	75	22750	5	83850	19	432875
	štev. prebivalcev 1996	449236	84	21792	4	62178	12	533206
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	273,64		26,00		35,22		125,60
GORENJSKA	štev. prebivalcev 1971	128029	82	14601	9	13094	8	155724
	štev. prebivalcev 1996	166034	87	14561	8	10988	6	191583
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	159,12		29,08		18,77		89,96
GORIŠKA	štev. prebivalcev 1971	50854	54	9481	10	34627	36	94962
	štev. prebivalcev 1996	66131	64	9317	9	27285	27	102733
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	208,73		44,28		19,84		54,00
OBALNO-KRAŠKA	štev. prebivalcev 1971	68839	53	27134	21	34753	27	130726
	štev. prebivalcev 1996	95168	64	26142	17	28177	19	149487
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	232,31		29,27		25,76		62,37
SLOVENIJA	štev. prebivalcev 1971	1133029	66	154212	9	438704	25	1725945
	štev. prebivalcev 1996	1468742	75	147845	8	348060	18	1964647
	gostota prebiv. na km <sup>2</sup>	237,16		37,21		34,90		97,55

Povprečna gostota poseljenosti v območjih koncentracije znaša 237 prebivalcev na km<sup>2</sup>, v območjih stagnacije 37 prebivalcev na km<sup>2</sup> in 35 prebivalcev na km<sup>2</sup> v območjih depopulacije. Največjo gostoto izkazuje območja koncentracije.



cije v okolici rudarskih mest, ob obalnih mestih, na Dravsko-Ptujskem polju, v osrednji Savinjski dolini, na Ljubljanskem polju in Kamniškobistriški ravnini, Kranjsko-Sorškem polju, v Šaleški kotlini ter Spodnji mežiški in Spodnji Vipavski dolini. Povsod presega 300 prebivalcev na km<sup>2</sup>. Tu tudi število naselij presega polovico vseh naselij. V nasprotju z naštetimi pa je v gravitacijskih zaledjih Lendave, Murske Sobote, Kočevja, Idrije, Sežane, Ormoža, Brežic, Tolmina in Ilirske Bistrice manj kot petina naselij v območjih koncentracije prebivalstva. Najnižja gostota poseljenosti je na kraških planotah zahodne, južne in jugovzhodne Slovenije.

Po Klemenčičevih ugotovitvah je bil najvišji delež prebivalstva, ki je prebival v območjih koncentracije prebivalstva v osrednji Sloveniji in je predstavljal dobro polovico (52 %) ljudi živečih v tej regiji. Po naših ocenah sedaj v območjih koncentracije prebivalstva prebiva v povprečju 75 % ljudi. Največ, skoraj devet desetih ljudi (84 %) v Osrednji slovenski regiji in Zasavju (85 %). Nadpovprečna koncentracija je v gravitacijskih zaledjih Trbovelj, Kranja, Vrhnike, Jesenic, Domžal, Ljubljane, Maribora, Celja, Logatca, Raven na Koroškem, Kamnika, Velenja, Škofje Loke, Kopra, Slovenj Gradca, Hrastnika, Dravograda, Radovljice, Zagorja, Novega mesta, Izole, Žalca in Kočevja (vrstni red na podlagi rank-size-rule). Proces praznjenja prebivalstva je prav tako napredoval, še najbolj na Dolenjskem, Prekmurju in Spodnjem Posavju. Med imajo najvišje deleže v zaledju Lendave, Ormoža, Brežic, Murske Sobote, Tolmina, Ilirske Bistrice, Lenarta, Radelj ob Dravi, Šmarja pri Jelšah, Trebnjega, Ljutomera, Sevnice, Ajdovščine, Sežane, Šentjurja pri Celju in Cerknice. Ugotovitve ponovno dokazujejo, da se je proces koncentracije na eni in razseljevanja na drugi v zadnjih dvajsetih letih pospešeno stopnjeval.

Podrobna analiza gibanja števila prebivalcev med leti 1961 in 1996 po naseljih je pokazala:

- da se območje koncentracije ali trajne rasti prebivalstva teritorialno močneje širijo na širšem urbaniziranem območju Ljubljane in Gorenjske kot v ostali Sloveniji;
- da se nadaljujejo procesi oblikovanja središč z naraščanjem prebivalstva v široki okolici Maribora (na Spodnjem Dravskem polju), Celja (v Osrednji Savinjski dolini), Velenja (v Šaleški kotlini), Revirskih mest, Nove Gorice (v Spodnji Vipavski dolini) in Novega mesta (v dolini srednje Krke);
- da lahko zasledimo začetke oblikovanja koncentracije prebivalstva na območjih večine nekdanjih občinskih središč;
- da v hribovitih, gorskih, kraških, zlasti pa obmejnih območjih (med njimi posebej izpostavljamo novo oblikovano jugovzhodno mejo, ki je poleg vsega še sorazmerno neraziskana) – razen redkih izjem na območju Spodnje Mežiške in Zgornje savske doline, Goriškega in Slovenske Istre – prebivalstvo še naprej povsod nazaduje;

- da se učinki ukrepov za pospeševanje manj razvitih (demografsko ogroženih, ipd. ...) v težnjah po zaustavitvi upadanja prebivalstva niso izkazali skoraj v nobenem primeru. V nekaterih obmejnih območjih se je proces razseljevanja v zadnjih letih celo poglobil kar nam narekuje temeljitejše iskanje vzrokov za nastalo stanje. Zlasti iskanje vzrokov za premajhno pospeševanje gospodarskega razvoja, infrastrukturnega opremljanja in drugih ukrepov, povezanih z zasnovami policentričnega razvoja Slovenije, ki se morajo uveljaviti, če želimo v nekaterih demografsko zelo kritičnih območjih, zlasti v zahodni, severovzhodni in južni Sloveniji še naprej zadržati poselitveni prostor.

Na demografska gibanja ima pomemben vpliv še selitvena mobilnost, ki je pomemben element preobrazbe pokrajine. Zaradi spremenjenih ekonomskih pogojev in motivacije se spreminjajo smeri prostorske gibljivosti prebivalstva. Ker je bil v najzgodnejših urbanizacijskih stopnjah največji delež prebivalstva zaposlen v kmetijstvu in je bila stopnja urbanizacije nizka, je imela tudi selitvena mobilnost bolj ali manj agrarni ali celo "kolonizacijski" značaj. V industrijski stopnji urbanizacije, ko je bilo težišče zaposlovanja v sekundarnih dejavnostih, je bila socialna in prostorska mobilnost v naglem porastu. V socialnem pogledu je prevladovalo prestrukturiranje agrarnega prebivalstva, kar je imelo za posledico intenzivno preseljevanje. Prevladujoča smer selitev je bila usmerjena iz vasi proti mestom. Posledice so bile daljnosežne. V terciarni stopnji urbanizacije je težišče zaposlovanja v storitvenih dejavnostih, ki imajo svojske lokacijske pogoje. V tej fazi se migracijske smeri spremenijo. Učinek takšnega razvoja je pojav mestnih regij. Posledice spremenjenih oblik mobilnosti prebivalstva se kažejo na demografskem, socialno-ekonomskem in kulturnem področju kot tudi v prostorsko-političnih odnosih, in to v območjih priseljevanja kot tudi v območjih odseljevanja.

S širjenjem urbanizacije v okolico mest, prihaja zaradi priseljevanja na urbaniziranih območjih do zanimivega preobrata. Mesta niso več osrednja in najbolj privlačna točka, ampak to postaja njihova okolica, ki prebivalstvu (s spreminjanjem ekonomskih možnosti in motivov) ponuja drugačne razmere za bivanje. Če je pri srednjeveškem mestu veljalo, da je imelo mestno središče status najvrednejšega bivanjskega okolja, in če so to kasneje, v industrijski dobi postala vilška predmestja, pa so danes to že območja okoli mest ali pa celo še bolj oddaljena območja, kamor močnejši vplivi bližnjih mest komaj še segajo. Industrializacija je povzročila nove tokove v gospodarstvu, prebivalstvenih strukturah in pokrajinski fiziognomiji. Če je bil za šestdeseta leta še značilen predvsem selitveni tok s podeželja v bližino zaposlitvenih središč ob istočasni preobrazbi zaledij industrijskih krajev v izrazita gravitacijska območja dnevne delovne migracije, potem v drugi polovici sedemdesetih let že opažamo zastoj. Selitveni tokovi se postopno preusmerjajo v obratno smer, tako da v osemdesetih letih opažamo prepletanje migracijskih tokov bodisi iz mestnih središč ali pa še vedno s podeželja na mestno obrobje. Ta proces je bil v naših razmerah izredno hiter in je kljub

močnim migracijskim tokovom ter preseljivanjem pustil na podeželju še v isti generaciji močne vezi — navezanost na zemljo, na podeželje. Zaradi intenzivnosti dobivajo takšni tokovi tudi v sodobnosti prevladujočo vlogo (Klemenčič, V., 1971).

Seveda to ni edina oblika razseljevanja mestnega prebivalstva v okolico. Vse pogosteje namreč mestni prebivalci kupujejo parcele v obmestnih naseljih, posebno tam, kjer je dostopnost do mesta (tudi z javnimi prevoznimi sredstvi) dobra, in si tam zgradijo hiše. Zaradi pomanjkanja stanovanj v osrednjem mestu se preseljujejo prebivalci predvsem v bližnja manjša obmestna naselja. Eden od možnih načinov razreševanja socialnih problemov v mestu je tudi ta (posluževala so se ga številna industrijska podjetja predvsem v osemdesetih letih), da se socialno problematičnim prebivalcem odobrijo ugodni kreditni pogoji za gradnjo stanovanjske hiše v bližnjem obmestnem naselju. V tem primeru ne gre za razseljevanje mestnega prebivalstva, ki zaradi svojega socialnega statusa lahko uresniči svoje sanje o bivanju zunaj mesta, ampak za najnižji sloj prebivalstva, ki mu je družba "omogočila", da namesto v mestu, lahko živi v precej boljših bivanjskih razmerah na podeželju v bližini mesta.

Naslednje pomembno gibalno, ki selitvene tokove usmerja iz mest na obrobja, so cene zemljišč v mestih, ki so posledica odsotnosti dolgoročne zemljiške politike in/ali nemožnosti zagotovitve primernih (cenenih) površin za gradnjo enodružinskih hiš v mestih.

Četrty vzgib za selitve prebivalstva iz mesta predstavlja onesnaževanje okolja vseh vrst, ki se pojavljajo v stanovanjskih območjih v vseh mestih po svetu in tudi v Sloveniji. Ti razlogi predstavljajo močan motiv za selitve iz mest v okolico. Nadaljnjo pomembno vlogo pri selitvenih procesih igrajo tudi selitve proizvodnih, predvsem servisnih obratov iz mesta na obrobje. Ta proces pri nas še pospešujejo politične in družbene spremembe in gospodarska recesija zadnjih let, povezani s privatizacijo, katere prostorski učinki še niso ustrezno ovrednoteni.

Da se mestno prebivalstvo dejansko vse bolj seli v bližnjo okolico mesta, nam govorijo tudi podatki. Leta 1971 je v slovenskih mestih prebivala skoraj polovica ljudi (48,7 %), ki niso bili rojeni v mestu, v obmestjih pa je bila dobra tretjina (36,0 %) priseljencev. Ob naslednjem popisu se je delež priseljenih v mestih povzpela na 52,0 % (povečanje za 6 %), v obmestjih pa na 41,6 % (povečanje za 15 %). V tem obdobju so še vedno prevladovali selitve iz vasi v mesta. Med vsemi selitvami je bilo za več kot dve tretjini (68,6 %) ljudi, ki so se izselili iz podeželskih naselij. V istem času je izseljevanje iz mest predstavljalo komaj 12 % prebivalstva. V slovenskih mestih je leta 1981 živel praviloma več kot polovica ljudi, katerih poreklo ni bilo avtohtono, medtem ko so bila obmestna in ostala podeželska območja v tem pogledu še izjema. Nad 50 % priseljencev je bilo le v obmestjih Domžal, Jesenic, Kamnika, Kočevja, Ljubljane, Postojne, Velenja in Žalca. Leta 1991 je v bilo v Sloveniji že 54,8 % prebivalstva, ki ni več prebivalo v svojem rojstnem kraju.

Podrobnejša analiza migracijskih gibanj za obdobje 1982–1998 kaže pre-



obrat v selitvenih smereh prebivalstva. Najbolj opazna sprememba je v tem, da do sredine prejšnjega desetletja še prevladujejo priselitve v mesta, nato pa večina mest že izkazuje negativni migracijski saldo. Naša mesta izkazujejo v obdobju 1982–1986 še pozitivni migracijski saldo v skupni višini +10572 prebivalcev. Po letu 1987 je zabeležen dramatičen preobrat, saj je v obdobju 1987–1993 migracijski saldo že močno negativen: –10195 (v skupini mest z nad deset tisoč prebivalci pa celo –13286), v obdobju 1994–98 pa se število poveča na –17141 prebivalcev. Med mesti z negativnim migracijskim saldovom v opazovanem obdobju prednjači Ljubljana (–8024 prebivalcev), sledi ji Maribor (–3361), Obalna mesta (–2539, med njimi Koper (–1610)), Jesenice (–1540), Ptuj (–991), Celje (–1244). Našteti primeri nakazujejo tendence razseljevanja prebivalcev iz mest.

Med večjimi slovenskimi mesti imajo v obdobju 1982–1998 pozitivni selitveni saldo le še Kranj (+1012), Domžale (+927, kot "razbremenilni" središči Ljubljane) in Velenje (le še +291, kjer pa je tudi že prišlo do obrata saj ima v obdobju 1994–1998 selitveni saldo že –792) ter manjša mesteca, kot npr. Ajdovščina, Brežice, Bled, Cerknica, Črnomelj, Dravograd, Gornja Radgona, Grosuplje, Krško, Litija, Ljutomer, Logatec, Mengeš, Portorož, Radovljica, Ravne na Koroškem, Rogaška Slatina, Ruše, Sevnica, Slovenj Gradec, Slovenska Bistrica, Slovenske Konjice, Šempeter pri Novi Gorici, Šentjur pri Celju, Tolmin, Vrhnika, Žalec, (zaradi prednosti malih mest) pa tudi že npr. Škofja Loka (zaradi rezultatov, ki jih daje uspešna prenova mestnega jedra). Vsa ostala naselja v velikostni kategoriji 3–10.000 izkazujejo vsa skupaj pozitivni migracijski saldo v višini +3542 prebivalcev in nadpovprečno visoko intenzivnost selitev, kjer število bruto selitev znaša 59,7 preb./100 prebivalcev. V zadnjem obdobju tudi podeželska naselja beležijo pozitivni migracijski saldo (glej preglednico št. 4 in priložene karte).

Preglednica 4: Selitvena mobilnost prebivalcev v obdobju 1982–1998 glede na tipe prostorskih območij poseljenosti v Sloveniji.

Tipologija območij	Selitveni saldo 1982–1986	Selitveni saldo 1987–1993	Selitveni saldo 1994–1998	Skupaj 1982–1998
Mesta	+10572	<b>-10195</b>	<b>-17141</b>	<b>-16764</b>
Obmestja	+11903	+14602	+9144	+35649
Urbanizirana podeželska naselja	+8587	+11270	+6023	+25880
Podeželska naselja	<b>-10906</b>	<b>-5057</b>	+5071	<b>-10892</b>
SKUPAJ	+20156	+10620	+3097	+33873

Zanimiv je tudi pregled razmerij med deleži števila prebivalcev, števila naselij in površjem, ki kažejo, da sta se v poldrugem desetletju oblikovali dve območji kjer na dobri polovici državnega teritorija prevladuje pozitivni migracijski saldo. Težnje pa nakazujejo, da se delež površja s pozitivnim selitvenim saldovom povečuje, medtem ko se delež števila prebivalcev zaradi negativnega salda v vseh večjih mestih zmanjšuje (glej preglednico št. 5).

Preglednica 5: Razmerja med deleži števila prebivalcev, površjem in številom naselij s pozitivnim migracijskim saldov v treh časovnih prerezih v obdobju 1982–1998.

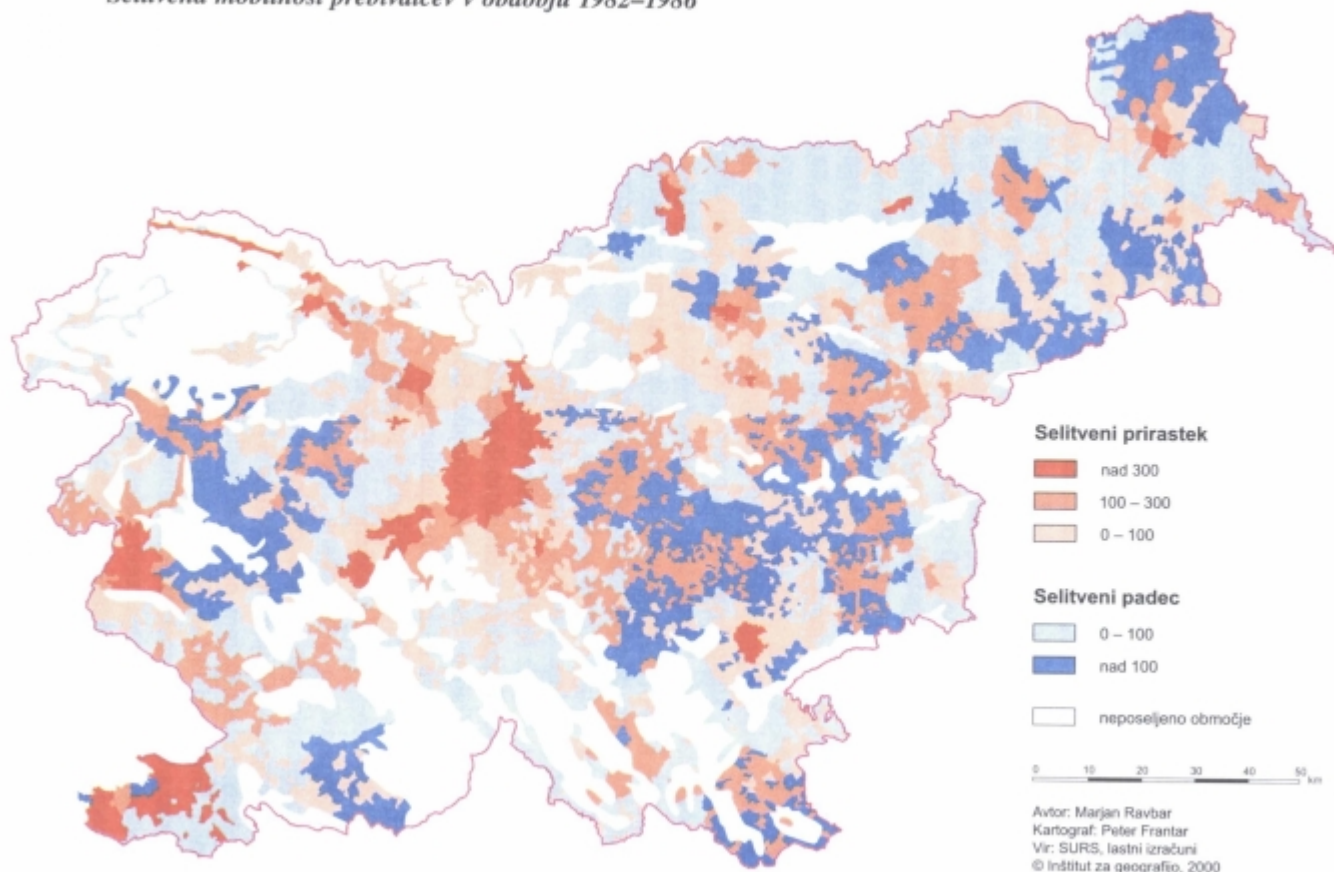
	1982–1986	1987–1993	1994–1998	1982–1998
Delež površja s pozitivnim selitvenim saldov	48	52	64	52
Delež prebivalstva s pozitivnim selitvenim saldov	64	43	37	47
Delež naselij s pozitivnim selitvenim saldov	41	49	55	51

Razvoj selitvene mobilnosti po regijah izkazuje glede števila bruto selitev dokaj uravnotežene razmere. Gibljejo se med 44 (v Zasavju) in 65 (ob Obali) preseljenimi prebivalci na 100 prebivalcev. Tudi pregled po občinah ne kaže na bistvena odstopanja od teženj na regionalni ravni. Selitveni saldo je v vseh regijah z izjemo kraške, pomurske in koroške regije pozitiven. Selitvena intenzivnost, izračunana iz količnika med selitvenim saldov in vsoto vseh selitev v opazovanem obdobju je najmočnejša ob Obali, na Gorenjskem, na Celjskem in v osrednji Sloveniji.

Oglejmo si strukturo selitvenega salda nekoliko podrobneje na podlagi kartografske analize, ki sloni na manjših ozemeljskih enotah. (glej sliko). Tudi tukaj se nam zopet izluščijo prostorska območja, kamor se še posebno močno stekajo doseljenci. Ta območja so se strnila v že tolikokrat imenovanih in sklenjenih območjih ter samo dopolnjujejo podobo, kakršno smo že ugotovili pri populacijskem razvoju. Najobsežnejša območja presežka doseljevanja nad izseljevanjem zajemajo gospodarsko najbolj razviti del Slovenije v severnem delu Ljubljanske kotline. Sestoji se iz štirih izrazitejših doselitvenih območij: prvo je na severu, v okolici Jesenic, Radovljice, Bleda in Tržiča, drugo zajema obmestje Kranja na Dobravah in Kranjski ravnini ter Kranjsko-Sorškem polju, tretje pa je metropolitansko območje Ljubljane na Ljubljanskem polju in Kamniškobistriški ravnini, in četrto, ki ga sestavljajo posamezna sklenjena območja na severnih pobočjih Bloške planote in robu Ljubljanskega Barja. Nadaljnja jedra močnega doseljevanja predstavljajo urbanizirana zaledja v okolici Zagorja in Trbovelj. Zatem celotno urbanizirano zaledje obalnih mest, severno obrobje Savinjske doline med Velenjem in Celjem in osrednji del Novomeške kotline. Manjša jedra z intenzivnejšim doseljevanjem so še v okolici Črnomlja, Štor pri Celju, Slovenskih Konjic, Šmarij pri Jelšah, Raven na Koroškem, Logatca, Cerknice, Postojne.

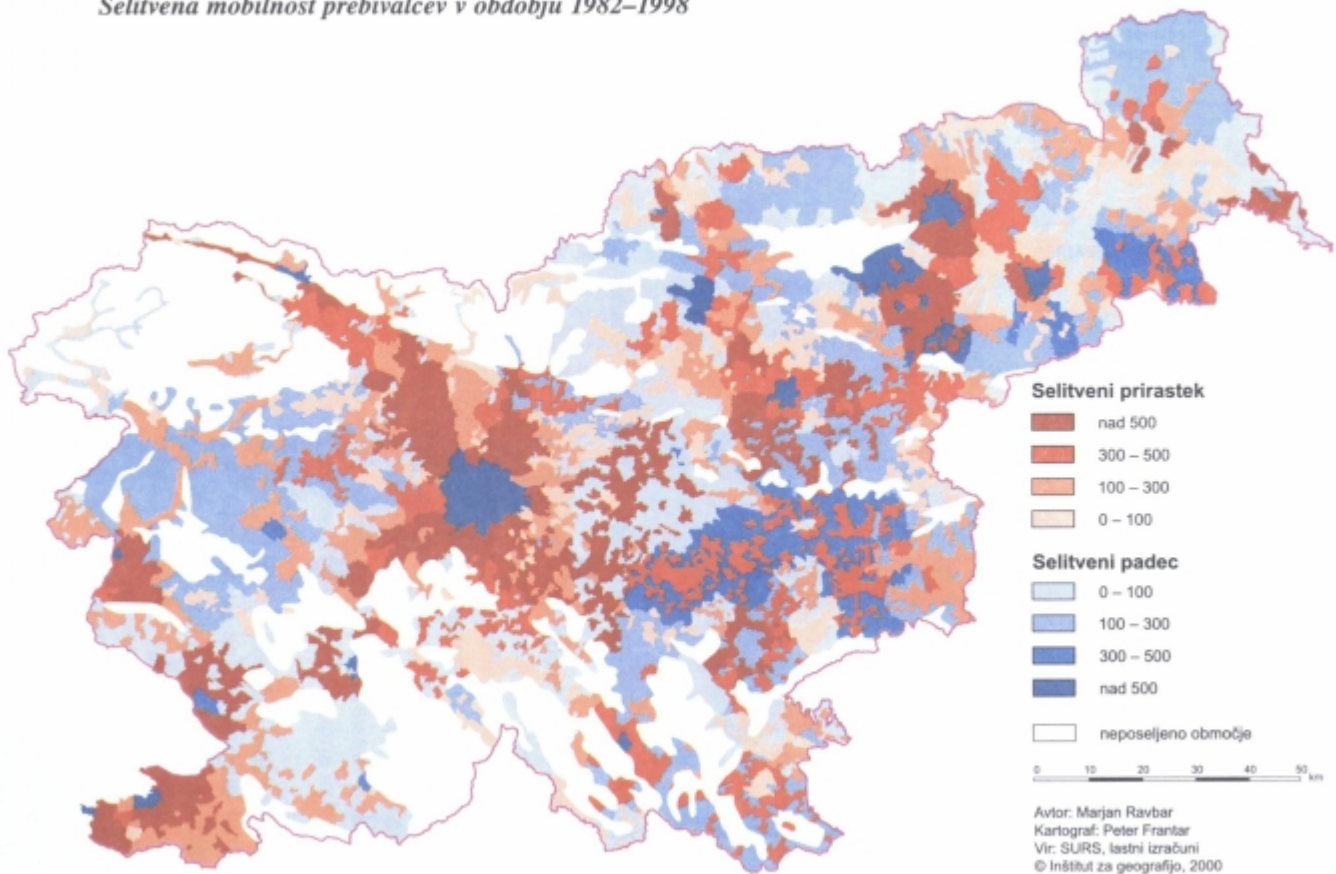
Kratka analiza prostorske mobilnosti je pokazala, da so selitve in med njimi še posebej doseljevanje, zelo dober indikator za regionalno demografsko diferenciacijo. Območja doseljevanja so identična z območji koncentracije prebivalstva in zato tudi temeljni element za programiranje perspektivnega regionalnega razvoja postindustrijske pokrajine. Prebivalstvo se vedno bolj seli in koncentrira na območja, ki mu nudijo boljše razmere za bivanje, delo in oddih.

*Selitvena mobilnost prebivalcev v obdobju 1982–1986*



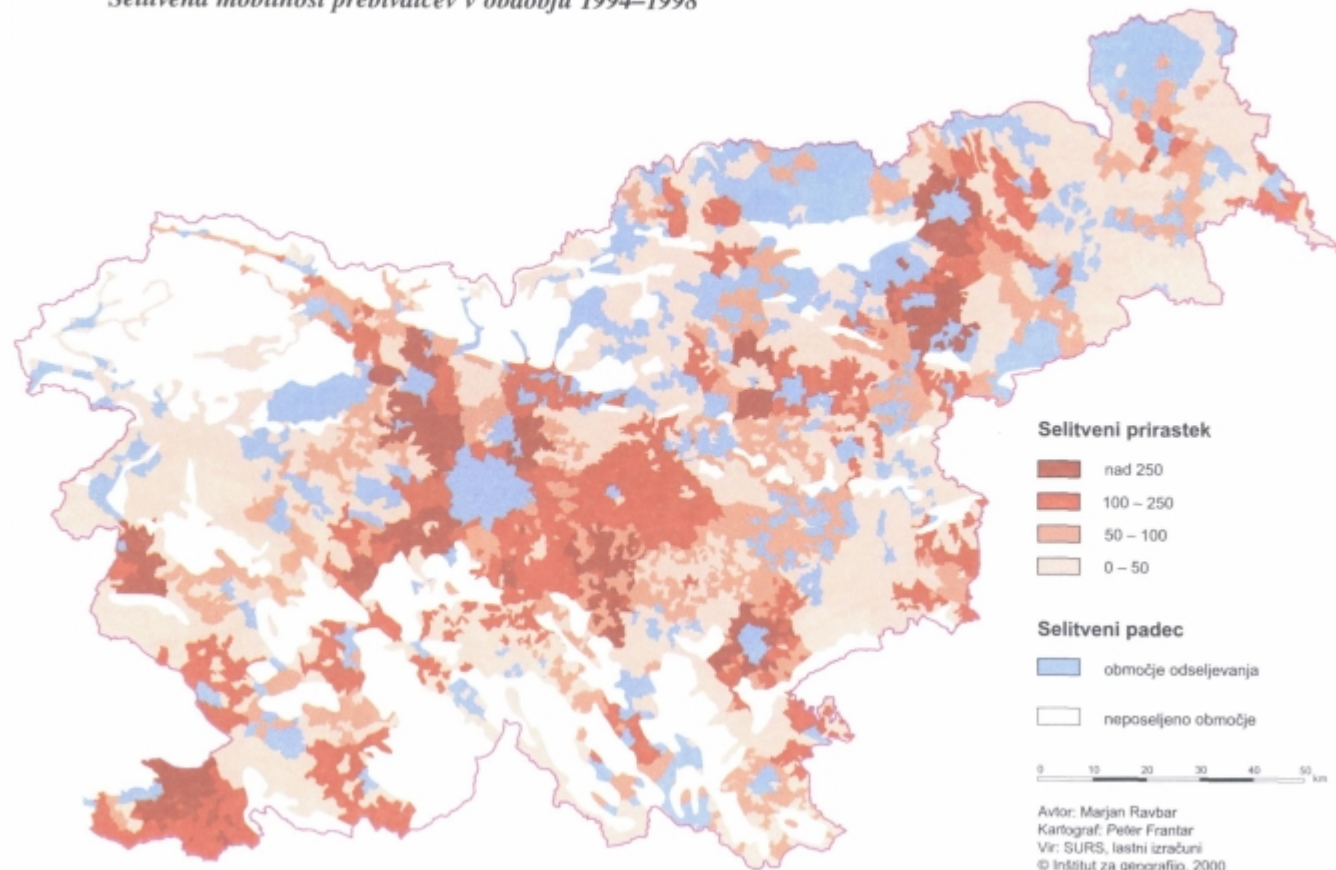


*Selitvena mobilnost prebivalcev v obdobju 1982–1998*



Avtor: Marjan Ravbar  
Kartograf: Peter Frantar  
Vir: SURS, lastni izračuni  
© Inštitut za geografijo, 2000

*Selitvena mobilnost prebivalcev v obdobju 1994–1998*



Prostorska mobilnost prebivalstva in spremembe v načinu naselitve, tako značilni za Slovenijo v zadnjem desetletju, niso več v tesni zvezi s poklicnim preslojevanjem, kot je bil to primer še pred dvema desetletjema (Klemenčič, 1971), marveč odraz socialne mobilnosti, povečanega standarda prebivalstva in zraščanja gravitacijskih območij dnevne migracije delovne sile okoli zaposlitvenih centrov v sklenjena in med seboj povezana območja, ki temelji tudi na liberalnih principih graditve naselij.

## Razporeditev delovnih mest v funkciji regionalnega razvoja

Slovenija je v svojem povojnem razvoju zaradi deagrarnizacije, industrializacije, urbanizacije, intelektualizacije, itd. — skratka vse obsežnega tehnološkega napredka in modernizacije celotne družbe nedvomno dosegla pomembne rezultate na ekonomskem in socialnem področju ter bistveno spremenila svojo gospodarsko, demografsko in naselbinsko strukturo. Ob dinamičnem razvoju zaposlovanja je že v začetku osemdesetih let dosegla polno zaposlenost in raven srednje razvite industrijske države. Zaposlenost prebivalstva je do sredine druge polovice osemdesetih let naglo naraščala. Prebivalstvo se je v povojnem obdobju povečalo skoraj za pol milijona oz. za četrtno. Iz dežele z okoli 50 % kmečkega prebivalstva in le s 16 % zaposlenega prebivalstva od skupnega števila ljudi, je ob zelo dinamičnem razvoju zaposlovanja hitro dosegla polno zaposlenost in dosegla raven srednje razvite industrijske države. Delež kmečkega prebivalstva se je zmanjšal na petnajstino.

Po letu 1987 sledimo gospodarski in družbeni krizi, pozneje povezani še s spremembo družbenega sistema, ki se odraža v zmanjševanju števila delovnih mest in povečani stopnji brezposlenosti. V zadnjem desetletju se je število delovnih mest zmanjšalo za četrtno (73 %), število brezposelnih pa povečalo za osemkrat. Spremembe so povzročile opazne strukturne spremembe v zaposlenosti aktivnega prebivalstva in naselbinski strukturi. 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 oz. služnostnih dejavnosti (glej preglednico št. 6).

V povojnem obdobju se je ob starih industrijskih območjih oblikovalo več novih razvojnih — zaposlitvenih središč, ki so postopoma prevzemale funkcije novih razvojnih polov. Tradicionalnim zaposlitvenim središčem, kot so Ljubljana, Maribor, Celje, Kranj, Jesenice, Trbovlje in drugi, so se pridružili novi centri, zlasti: Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota, Velenje in somestji Koper — Izola — Piran ter Krško — Brežice. Vsa našeta zaposlitvena središča so ogrodje policentričnega sistema, ki je še danes nosilec razvoja zaposlitvenih, gospodarskih in servisnih dejavnosti. Nova razvojna središča so pripomogla k socialnim in gospodarskim spremembam nekaterim, v preteklosti manj razvitim širšim obmo-



čjem. Zlasti od leta 1970 dalje so se praviloma hitreje razvijalo regije, katerih raven razvitosti je bila dotlej podpovprečna, počasneje pa regije, katerih dosežena stopnja je bila nadpovprečna (Vrišer, 1988). To je omogočalo postopno zmanjševanje razlik glede življenjskih razlik in delovnih pogojev prebivalstva med posameznimi regijami. Po osamosvojitvi opazamo zopet centralizacijo zaposlenosti v osrednji in deloma v jugozahodni Sloveniji. Po podatkih registra organizacij in skupnosti (ROS) med leti 1993 do 1996, ko se je skupno število delovnih mest – predvsem zaradi nadpovprečnega padca v industriji in primarnem sektorju – zmanjševalo po povprečni letni stopnji –3 % in je bila ta stopnja od 3 do 6 krat višja v Zasavju, Notranjskem, Podravju in na Dolenjskem kot v osrednji Sloveniji, Gorenjskem ali ob Obali.

Preglednica 6: Število in delež zaposlenih v po sektorjih gospodarskih dejavnosti (1953–1996).

Zaposlenost – brezposelnost – struktura zaposlenosti	Leto 1953	Leto 1961	Leto 1971	Leto 1981	Leto 1991	Leto 1996
Število zaposlenih	281344	458286	572814	801798	746041	634651
Povp. letna stopnja rasti/padanja v %		+6,3	+2,3	+3,4	-0,7	-3,2
Število brezposelnih	9929	7721	14978	12315	75079	124470
Povp. letna stopnja rasti/padanja v %		-3,1	+6,9	-1,9	+19,8	+10,6
Dejavnostna struktura zaposlenih v % <sup>5</sup>						
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

Vir: Statistični urad RS, lastni izračuni.

Nosilno gospodarsko in zaposlitveno ogrodje je leta 1997 sestavljalo 99 zaposlitvenih centrov z več kot 1000 delovnimi mesti. V njih je bilo 84 % vseh delovnih mest v Sloveniji. V številu delovnih mest izrazito prevladuje metropolitansko območje Ljubljane, kjer je trikrat več delovnih mest kot v Mariboru<sup>6</sup> Kranj in Celje sta na naslednjih mestih s približno prav toliko delovnimi mesti skupaj kot Maribor. Sicer pa prevladujejo ljubljansko-gorenjsko-kamniškobistriški zaposlitveni bazen (s 40 % vseh delovnih mest), ter podravski in celjsko-velenjski (vsak s po 10 % delovnih mest). Sledijo manjši zaposlitveni centri, ali skupine centrov: Novo mesto, Nova Gorica, Obalna mesta in Murska Sobota (vsak z okoli 4 % delovnimi mesti) ter koroško somestje industrijskih centrov (Slovenj Gradec – Dravograd – Ravne – Mežica), Zasavska mesta, Ptuj, Postojna

<sup>5</sup> Podatki za leto 1996 so povzeti po Statističnih informacijah, št. 17/97, Statistični urad RS in niso povsem primerljivi s prehodnimi podatki, ki temelje na popisnih rezultatih.

<sup>6</sup> Razmerje v številu delovnih mest med Ljubljano in Mariborom je bilo pred desetletjem še 2:1.

(z okoli 2,5 % delovnih mest). Poleg tega je še niz manjših zaposlitvenih (industrijskih) krajev, ki imajo v povprečju eno ali dve industrijski panogi. Naselij, ki so imela več kot 100 delovnih mest je bilo 405, kar pa je pomenilo 95 % vseh delovnih mest v Sloveniji. Primerjavi med razporeditvijo poseljenosti in razporeditvijo delovnih mest torej kažeta na relativno močnejšo koncentracijo delovnih mest kot poseljenosti (Ravbar, 1997). Kljub močni koncentraciji delovnih mest v manj kot desetini mest in pretežno industrijskih naselij (glej priloženo karto), je zadnje obdobje ob negativnih težnjah pri možnostih zaposlovanja, vzpodbudilo tudi razpršitev delovnih mest, kar lahko v regionalnem razvoju ocenimo tudi kot pozitivne dekoncentracijske težnje. Delovna mesta se postopoma razporejajo vse bolj enakomerno, saj ima vsaj eno delovno mesto 4225 naselij ali 70 % slovenskih naselij, leta 1991 je bilo teh naselij 2902 ali 49 % (pred desetimi leti jih je bilo le 2206 ali dobra tretjina). To pomeni, da se je število naselij z najmanj enim delovnim mestom v najmanjših – pretežno podeželskih naselji v proučevanem obdobju podvojilo.

Analiza razmestitve delovnih mest na regionalni ravni<sup>7</sup> teh pozitivnih premikov še ne odraža, saj v zadnjih desetih letih ni prišlo do zaznavnih sprememb. Če odmislimo zmanjšanje števila delovnih mest, ki v državi v proučevanem obdobju pada po povprečni letni stopnji – 2,0 %, se razlike v gostoti delovnih mest, izmerjeni s številom delovnih mest/1000 prebivalcev, še naprej ohranjajo v podobnih razmerjih. Tako je povprečna gostota delovnih mest v Osrednji Sloveniji še vedno 1,4 krat višja od tiste v Pomurju. Zaradi velike koncentracije delovnih mest v širši ljubljanski okolici, ki za 19 % presega delovno aktivno prebivalstvo, so podpovprečne gostote delovnih mest v Pomurju, Podravju, Posavju, Koroškem, Notranjskem, Zasavju in celo na Gorenjskem (glej preglednico št. 7).

Večje so razlike v razporeditvi delovnih mest, če opravimo primerjavo na ravni lokalnih skupnosti. Tako ima najvišjo gostoto delovnih mest mestna občina Murska Sobota (!) – 718,3 delovnih mest na 1000 prebivalcev in ta gostota je npr. dvajsetkrat višja od občine z najnižjo gostoto delovnih mest – Destrišek-Trnovska vas. Nasploh podrobnejša primerjava razmestitve delovnih mest kaže na visoko stopnjo polarizacije delovnih mest v največjih mestih – regionalnih središčih ter še nekaterih zaposlitvenih središčih kot npr. Domžale, Ravne – Prevalje, Postojna, Sežana, Rogaška Slatina, Idrija, Bled, Metlika, Zreče, Kidričevo, Naklo, Cerkljeva, Žiri, Semič, Nazarje, Muta ... Občin z nadpovprečno gostoto delovnih mest je le 27 ali 18 %. Na drugi strani pa je dobra desetina (11 %) občin, pretežno v SV Sloveniji, ki ne dosegajo niti četrte od povprečne stopnje gostote delovnih mest. To sproža obsežno dnevno migracijo zaposlenih, ki močno presega tudi polurno izohrono potovanja na delo. Ta območja predstavljajo 6 % površja in v njih živi 4 % prebivalstva.

<sup>7</sup> Regionalno raven (primerljivo tudi z NUTS 3) nam v pričujoči raziskavi pomenijo statistične regije kot jih uporablja SURS.

Preglednica 7: Regionalne disparitete (po statističnih regijah) v številu in gostoti delovnih mest ter količnikih odstopanj od državnih povprečij po tipih naselbinskih območij v Sloveniji leta 1997.

Statistična regija	Mesta				Obmestna naselja				Urbanizirana podeželska naselja				Podeželska naselja				Skupaj				Delež del. mest od RS
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Dolenjska	26058	762,4	1,27	1,86	3663	282,6	1,11	0,74	6550	292,3	1,18	0,75	2244	62,6	0,91	0,18	42178	356,3	1,02	0,93	5%
Gorenjska	51071	540,7	0,90	1,42	13258	209,5	0,82	0,52	3743	177,5	0,72	0,42	773	51,4	0,75	0,15	82103	319,3	0,91	0,81	9%
Goriška	20340	635,4	1,06	1,63	12221	389,3	1,53	0,98	8580	443,7	1,80	1,08	2798	75,9	1,11	0,22	56160	371,9	1,06	0,97	6%
Koroška	15001	568,0	0,95	1,46	4237	392,1	1,54	0,99	4465	221,9	0,90	0,54	1031	63,8	0,93	0,19	24734	336,5	0,96	0,88	3%
Notranjska	8708	536,8	0,89	1,39	241	2,0	0,01	0,51	4947	534,9	2,17	1,04	2216	98,8	1,44	0,31	16353	326,4	0,88	0,85	2%
Obalno-kraška	27651	585,4	0,98	1,56	6367	240,0	0,94	0,59	3777	266,4	1,08	0,64	1191	89,6	1,31	0,26	45353	355,0	1,01	0,91	5%
Osrednja SLO	191921	590,5	0,98	1,46	26959	248,8	0,98	0,58	5696	167,9	0,68	0,39	2988	80,1	1,17	0,21	254523	415,3	1,19	1,00	31%
Podravje	75440	581,3	0,97	1,65	15880	183,1	0,72	0,54	8390	227,4	0,92	0,57	3353	50,2	0,73	0,17	118943	292,3	0,83	0,86	14%
Pomurje	24420	900,5	1,50	2,36	2460	326,5	1,28	0,87	5811	180,0	0,73	0,51	4547	72,7	1,06	0,24	39698	289,7	0,83	0,86	5%
Posavje	14048	626,2	1,04	1,67	3588	449,9	1,76	1,26	1912	172,3	0,70	0,52	2230	75,1	1,10	0,24	21778	305,9	0,87	0,90	3%
Savinjska	60175	650,6	1,08	1,65	14595	309,7	1,21	0,82	14196	247,1	1,00	0,65	3589	63,7	0,93	0,19	107150	356,6	1,02	0,95	13%
Zasavje	11817	390,4	0,65	1,10	1295	203,6	0,80	0,54	1694	362,7	1,47	0,87	240	48,6	0,71	0,13	15046	325,4	0,93	0,89	2%
SLOVENIJA	526650	600,1	1,00	1,55	104764	255,2	1,00	0,65	69761	246,8	1,00	0,62	27200	68,5	1,00	0,21	833139	350,3	1,00	0,92	100%

Vir: Statistični urad RS, lastni izračuni.

1 – število delovnih mest leta 1997

2 – gostota delovnih mest/ 1000 prebivalcev

3 – količnik odstopanja od povprečja RS

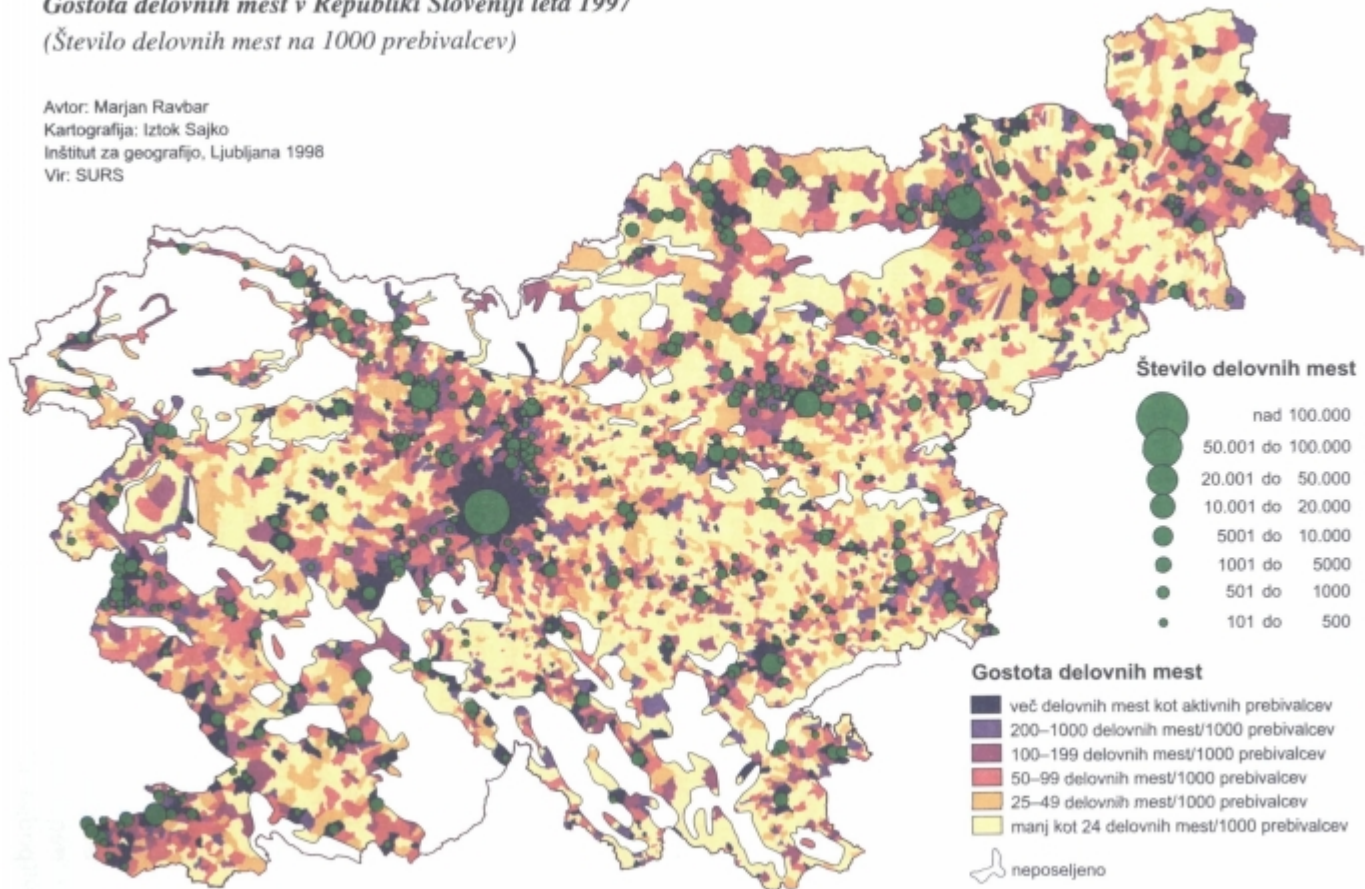
4 – razmerje med delovno aktivnim prebivalstvom in delovnimi mesti leta 1997



## Gostota delovnih mest v Republiki Sloveniji leta 1997

(Število delovnih mest na 1000 prebivalcev)

Avtor: Marjan Ravbar  
 Kartografija: Iztok Sajko  
 Inštitut za geografijo, Ljubljana 1998  
 Vir: SURS



Razmestitev in razvoj delovnih mest kaže na močno polarizacijo zaposlitvenih aktivnosti v mestih in urbanih regijah, ki pa se vendarle postopno prestavlja proti podeželju (glej karto na strani 37). Analiza je še pokazala, da v osmih (največjih) aglomeracijah – na okoli 12 % slovenskega teritorija prebiva skoraj dve tretjini prebivalstva kjer je hkrati več kot tri četrtine vseh delovnih mest. Tudi gostota poseljenosti je tri do šestkrat višja od državnega povprečja. Vrednotenje je še pokazalo, da tu še posebej izstopajo okolja z izrazito prevlado delovnih mest nad številom aktivnega prebivalstva, ki ga obkroža venec naselij – občin z izrazitejšim deležem dnevne delovne migracije v številu aktivnega prebivalstva. Razporeditve delovnih mest smo primerjali tudi z izobrazbeno ravnijo prebivalstva. Primerjave prav tako kažejo na višjo koncentracijo deleža bolj izobraženih prebivalstvenih skupin v urbanih okoljih. Deleži prebivalcev z visoko in višjo izobrazbo so v mestih in urbaniziranih naseljih tri do petkrat višji npr. od tistih v podeželskem tipu. Izobrazbena struktura je v obmestjih sicer nižja, ampak z izjemo Novega mesta in Murske Sobote bistveno ne odstopa od tiste v mestih. Delovna mesta pa še vedno izrazito prevladujejo v mestih.

Razmestitev delovnih mest po naravno-geografskem ali politično-teritorialnem načelu je močno odvisna od stopnje njihove ekonomske in splošne razvitosti. Za manj razvita okolja velja, da koncentrirajo razvoj delovnih mest pretežno v enem (industrijskem) centru. Razvitejše regije pa imajo praviloma (spontano) razvitih večino naselij z raznovrstno strukturo delovnih mest, ki si sledijo v nizih – "preprogah". V Sloveniji se (kljub relativni neprimerljivosti našega urbanega sistema z evropskim zaradi svoje majhnosti) na prelomu tisočletja že sluti spontano oblikovanje razvojnih osi, povezanih tudi z razmestitvijo delovnih mest. Določajo jih omrežja tistih mest, ki so med seboj povezana s trgov delovne sile, z ustrezno prometno "mrežno" ter "koridorsko" gospodarsko infrastrukturo in z ostalo komunikacijsko opremo v enotno gospodarsko-geografsko območje. Razbremenjevanje mestnih središč razumemo tudi kot "decentralizirano koncentracijo" prebivalstva, funkcij in produkcije v obmestjih in hkrati kot zametke pri oblikovanju omrežja mestnih regij v kontekstu evropskih metropolitanskih regij. Oblikovanje razvojnih zaposlitvenih osi zavira zlasti dezurbanizacija, ki že prerašča dejansko urbanizacijo (Ravbar, 1997).

Razvrstitev delovnih mest v značilne skupine naselij glede na doseženo urbanizacijsko raven nam je pokazala troje in sicer:

1. Da je koncentracija delovnih mest še vedno v mestih kjer število delovnih mest močno presega število aktivnega prebivalstva, v urbaniziranih obmestjih je ta stopnja za več kot polovico nižja in podeželju še vedno zanemarljiva.
2. Da je gospodarska recesija, prikazana s povprečno letno stopnjo sprememb v številu delovnih mest najbolj prizadela mesta, medtem ko ostala območja beležijo rast, kar si razlagamo s "prisilnim samozaposlovanjem" v krajih stalnega prebivališča tistih delavcev, ki so v mestu izgubili delo, z razvojem podjetništva in tudi zaradi napredujočih učinkov pojava "spillover" (pojava

suburbanizacije tudi v razmestitvi delovnih mest), kot ene izmed urbanizacijskih razvojnih faz. Gornjo tezo potrjuje tudi delež delovnih mest pri samostojnih podjetnikih, ki je na podeželju prevladujoč. Po letu 1990 so delovna mesta (in število prebivalstva) narasla predvsem v obmestjih. Tu število delovnih mest že dosega sedmino vseh delovnih mest v republiki. To že nakazuje rastoče gospodarsko prepletanje med mesti in pripadajočimi urbaniziranimi obmestji, kakršno je opazno tudi v razvitejših državah. Tok prometa delojemalcev se s tem preusmerja od enostranske povezave v (z) mesto(m) na različne cilje, ki so (vse bolj enakomerno) razporejeni v mestni regiji in ki pogojujejo nasprotno prostorske tokove delodajalcev.

3. Napredek v razvoju delovnih mest v devetdesetih letih zaznavamo tudi (celo) v najbolj ogroženih in celo "odmirajočih" podeželskih območjih, čeprav je absolutno število še razmeroma skromno (zanemarljivo), tehnološki prepad med urbaniziranimi območji in podeželjem pa se kljub nakazanim težnjam še veča.

Preglednica 8: Razmestitev delovnih mest po značilnih skupinah naselij.

Tipologija naselij	Število delovnih mest leta 1997	Štev. delov. mest/1000 prebivalcev leta 1991	Štev. delov. mest/1000 prebivalcev leta 1991	Gostota delovnih mest/km <sup>2</sup> leta 1991	Gostota delovnih mest/km <sup>2</sup> leta 1997	Povp. letna stopnja sprememb 1991–1997
Mesta	526650	726,9	600,1	756,1	624,2	-3,14 %
Suburbanizirana obmestja	51429	266,0	288,9	60,9	66,2	+1,39 %
Ostala obmestna naselja	53335	206,4	229,4	25,4	28,3	+1,77 %
Urbanizirana podeželska naselja	69761	230,7	246,8	21,5	23,0	+1,13 %
Stabilna podeželska naselja	14244	75,0	82,8	2,9	3,2	+1,66 %
Ogrožena podeželska naselja	11442	56,1	65,0	1,6	1,9	+2,47 %
Odmirajoča podeželska naselja	1514	21,0	30,8	0,4	0,5	+6,54 %
SKUPAJ	728375	417,8	370,1	41,2	36,5	-2,00 %

Vir: Statistični urad RS, lastni izračuni.

## Globalizacija in geografski vidiki regionalnega razvoja Slovenije

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 regio-



nalno političnim interesom, čigar cilji temelje na uravnoteženem ali samonosilnem regionalnem razvoju, lokalnih ekonomijah, uravnoteženem krogotoku produkcije in surovin ter povezanosti nacionalnega omrežja v enotno mrežo središč. "Globalizacija" je v sodobnosti eden izmed ključnih pojmov v politiki, v gospodarstvu, v znanosti ... Izhaja iz ameriške "menažerske šole". Razlikujejo tri različne stopnje: "internacionalizacijo", "globalizacijo" in "transnacionalizacijo". Vsaka izmed njih pomeni proces nadaljnje intenzifikacije usmerjen nasproti "komunikacijski družbi" s pomočjo "informacijskih tokov". Globalizacija je torej vseobsežen proces, ki ga oblikuje dinamičen pretok dobrin, kapitala in tehnologije ter države z različno stopnjo razvitosti in ekonomskimi sistemi vse bolj in bolj sili v medsebojno odvisnost. Pojem globalizacija je vse bolj aktualen tudi v tistih znanostih, ki se ukvarjajo s proučevanjem regionalnega razvoja, organizacije dejavnosti v pokrajini in s strukturnimi razmerji v gospodarskem razvoju pokrajine. Globalizacija krepi konkurenčnost med različnimi pokrajinami, še posebej pa med mesti oz. mestnimi regijami, ki predstavljajo "motorje" regionalnega razvoja. Položaj, razvoj in vloga mest v hierarhiji, se v pogojih svetovnega tekmovanja spreminja. Klasični modeli centralnih krajev, temelječi na pomembnosti oskrbnih funkcij mestnih sistemov, ki so jih izžarevali v svojo okolico, stopajo v ozadje. Kot kriteriji opazovanja globalizacijskih procesov stopajo v ospredje ekonomsko-funkcijski kazalci. V sodobnosti lahko uspešno konkurirajo le mesta, ki izkazujejo raznovrstnost produkcijskih struktur in organizacijskih oblik svojih regionalnih struktur. Konkurenčnost mesta oz. mestne regije ni več določena zgolj z njegovim geografskim položajem in z infrastrukturno opremljenostjo, marveč s proizvodnim in regulacijskim sistemom, ki ga sestavljajo kvaliteta industrijske proizvodnje, finančnih in oskrbnih aktivnosti ter simbioza institucionalnih gospodarskih resursov (glej preglednico št. 9).

Pomembno vlogo imajo še inovativna razvojna politika, ki jo sestavljajo socialno in kulturno okolje, oblikovanje (med)regionalnih omrežij, tehnološki transfer (izmenjava informacij), odprtost in zaupanje, podjetniško svetovanje, mobilnost delovne sile, regionalna identiteta, opremljenost z izobraževalnimi, raziskovalnimi in kulturnimi institucijami (sponzorstvo), visoki potenciali za rekreacijo in prosti čas, različne socialne aktivnosti, visoka stopnja biotske ohranjenosti okolja, visoko postavljeni standardi kvalitete življenja in kultura upravljanja, torej elementi, ki oblikujejo ustvarjalno okolje.

Izkušnje po svetu so pokazale, da so v proces družbene restrukturacije najbolj profitirala tista območja, ki so v urbaniziranih središčih s selektivno koncentracijo razvojnih potencialov uspele razviti z nove razvojne prijeme – instrumente. Ta središča hkrati razvijajo nove oblike oskrbnih dejavnosti, ki so prav tako nosilci nadaljnje razvojne ekspanzije. V globalnih procesih restrukturacije se običajno pojavljajo: a) fleksibilizacija proizvodnje in trga delovne sile; b) internacionalizacija produkcije in mobilnost kapitala; c) opuščanje "realne" proizvodnje z namenom aktiviranja "prostega" kapitala; d) deregulacija podedovanih politično-

institucionalnih davčnih mehanizmov; e) dokapitalizacija spektra družbenih področij; f) polarizacija in hierarhizacija zaposlitvenih središč.

V mestnih regijah in zgostitvenih območjih prihaja istočasno do decentralizacije v hierarhiji naselij in dekoncentracije proizvodnih kapacitet ob istočasni centralizaciji finančnih in drugih "kontrolnih" funkcij. Aglomeracijske tendence se ne odražajo le na področju modernih tehnologij, marveč tudi na področju novih "fleksibilnih" proizvodenj.

Preglednica 9: Globalizacijski razvoj in njeni poglavitni kazalci. (Vir: Fuchs, 1998).

OKVIRNI POGOJI ZA GLOBALIZACIJSKI RAZVOJ	POGLAVITNI INDIKATORJI
Povečevanje svetovne trgovine kot posledica deregulacije svetovnega trga ter zmanjševanje stroškov pri blagovnih in transportnih storitvah (liberalizacija svetovne trgovine).	Primerjalno hitrejša rast svetovne trgovine v primerjavi z volumnom rasti proizvodnje.
Nenehen in pospešen razvoj informacijskih in komunikacijskih tehnologij in s tem povezano "mrežno" prepletanje gospodarstva.	Razvoj inovacij na področju komunikacijske tehnologije, npr. Internet, razrast podjetij z mednarodnim kapitalom.
Globalna dostopnost do trga kapitala kot posledica deregulacije kapitalskih trgov in prepletanja informacij.	Novi obsežni in neodvisni kapitalski trgi (off-shore), izgrajevanje trans nacionalnih podjetij, bogata ponudba specializiranih "business services".
"Nove" smeri v mobilnosti prebivalstva, proizvodnih središč in delovnih mest.	Pokrajinska mikavnost ("natural amenities"), atraktivna kulturna ponudba z uspešnim izobraževalnim sistemom ("cultural amenities"), koncentracija visoko kvalificiranih strokovnjakov, atraktivni in ceneni bivalnimi pogoji ter že izgrajeno infrastrukturno omrežje.

Regionalni razvoj Slovenije je vedno bolj odvisen od vpetosti v omrežje evropskih ekonomij ("*network economies*"). Gospodarski razvoj predvsem mest in mestnih regij je namreč neločljivo povezan z razvojem produkcije, finančnega gospodarstva in služnostnih dejavnosti. Zaradi vpetosti mestnih ekonomij v mednarodno delitev dela, rasti pomena multinacionalnih podjetij in krepitvijo novih komunikacijskih sistemov, se širijo funkcionalna prepletanja med vedno večjimi prostorsko zaokroženimi območji, ne oziraje se na politične meje. Z vstopom Slovenije v EU se bodo vplivi le še krepili in poglobljali. Pomembno dejstvo, ki je Sloveniji v prid je še, da se zaradi gospodarskega odpiranja "vzhoda" najpropulzivnejša gravitacijska žarišča Evrope predstavljajo proti vzhodu in jugu – v trikotnik Frankfurt – Dunaj (Praga) – Benetke (Trst). Geostrateški položaj Slovenije omogoča torej povezovanje tako na ravni mestnih regij kot tudi na ravni različnih evropskih regij. Slaba povezanost z modernimi avtocestami in dotrajanost železniškega prometa predstavlja velik problem pri oblikovanju Slovenije kot mednarodno tranzitne evropske regije Spodnji pregled je zato poskus sintetičnega prikaza možnih priložnosti in opozoril prostorskih implikacij s pomembnimi vplivi na regionalni in gospodarski razvoj v bližnji prihodnosti:

TEMELJNA PODROČJA	MOŽNI VPLIVI
<b>Razvojni imperativi – splošno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• metropolitanska območja v Padski nižini, Muenchnu in Dunaju bodo "izžarevala" svoje vplive na Slovenijo, kar pomeni: nadaljnjo krepitev Ljubljanske mestne regije in tudi zahodnega dela "slovenskega" zaledja, pospeševanje razlik med slovenskimi pokrajinami;</li> <li>• pospeševanje povezav sever – jug (Adriatik – Podonavje skozi Slovenijo); Koper bo z delitvijo pomorskih pristaniških funkcij s Trstom pridobival na pomenu; njegov razvoj bo ugodno vplival na zaledje; oblikovanje (širjenje) novih razvojnih polj preko Slovenije: npr. Benetke – Dunaj (Budimpešta); močnejše gospodarske povezave med deželami Alpskega loka, Padsko nižino in Podonavjem;</li> <li>• močna zahteva po oblikovanju sodobnega komunikacijskega omrežja v večih (različnih) smereh znotraj Slovenije ob hkratni navezavi na sosednja obmejna območja;</li> <li>• visoko razvite dežele severnega dela alpskega loka bodo z različnimi oblikami čezmejnega sodelovanja postopno integrirale dežele (regije) južnega dela alpskega loka;</li> <li>• močnejša razvojna dinamika in nadaljnja izgradnja srednje velikih slovenskih mest – pospeševanje urbanizacije;</li> <li>• integracija robnih in obmejnih območij z dinamiko razvoja mest;</li> <li>• regionalno-prostorsko planiranje se bo razširilo iz (na) sosednjih dežel;</li> <li>• koordinacija razvojnih vprašanj na ravni regij;</li> <li>• razmah integracijske dinamike na različnih ravneh;</li> </ul>
<b>Zahteve po varovanju okolja – po sonaravnem razvoju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zahteve po varovanju okolja se bodo diferencirale. Največje bodo v območjih z (1) visoko gostoto prebivalstva, (2) v območjih z močno (tradicionalno) industrijo, (3) v območjih z intenzivnim kmetijstvom in (4) ob transportnih (predvsem cestnoprometnih) koridorjih;</li> <li>• močan pritisk na turistično-rekreacijska območja;</li> <li>• varovanje alpskih in kraških območij bo pridobivalo na pomenu in imelo prednost pred drugimi rabami prostora;</li> <li>• močna volja prebivalcev in oblasti za vzpostavitev uravnoteženega "notranjega" regionalnega razvoja;</li> <li>• razmah okolju prijaznega gospodarskega in socialnega razvoja;</li> <li>• pospeševanje razvoja "mirnih" con v naravovarstvenih in turistično atraktivnih območjih;</li> <li>• alpski lok skupaj s kraškim zaledjem bo zaradi relativno neone-</li> </ul>



	<p>snaženega okolja in uravnoteženega razvojnega modela pridobival na pomenu;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• močan pritisk na okolje, povečano obremenjevanje bo ustvarjalo nove konflikte med "mestnimi" dejavnostmi in "slovenskim" tipom podeželja;</li> </ul>
<b>Gospodarstvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (gospodarska) rast je najpomembnejša motivacija za integracije v evropskem prostoru;</li> <li>• pospešen gospodarski razvoj bo pospeševalec interregionalnih ((post)industrijskih) izmenjav;</li> <li>• krepitev pomena "multinacionalk";</li> <li>• posledice odpiranja v evropske integracijske procese bo delovalo ugodno na oblikovanje gospodarskih gibanj zlasti v Ljubljani; pomembna vloga tujega kapitala bo osredotočena v ljubljanski metropolitanski regiji;</li> <li>• še nekaj gospodarskih panog bo zašlo v strukturno-ekonomske težave;</li> <li>• "divja" konkurenčnost, "off-shore" investicije, povečevanje dela na "črno", velik "izvoz" kvalificirane delovne sile iz Slovenije;</li> <li>• več avtonomije in manj gospodarskih nihanj;</li> <li>• pospeševanje uravnoteženega regionalnega razvoja; olajšano prestrukturiranje manj razvitih območij;</li> <li>• oblikovanje omrežja kooperarijočih se regij in mest v alpsko-jadransko-podonavskem bazenu;</li> <li>• oblikovanje čezmejnega sodelovanja in oblikovanje pomoči iz že oblikovanih različnih strukturnih fondov;</li> <li>• dinamika srednje velikih mest dopušča hitro prilagajanje s pomočjo oblikovanja tehnoloških niš in naravnostjo različnih dejavnosti v terciarni sektor;</li> <li>• razvoj specializiranih proizvodenj;</li> </ul>
<b>Prebivalstvo, trg delovne sile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• staranje prebivalstva se bo nadaljevalo; napredek v razvoju prebivalstva (nataliteta) zaradi izboljševanja in izenačevanja socialnih in zaposlitvenih pogojev;</li> <li>• velike migracije prebivalstva, posebej v obmestja mest (pretežno Ljubljane), nekontroliran pritisk priseljencev v urbana območja, izseljevanje iz obmejnih območij;</li> <li>• razlike med območji se bodo povečevale, razlike v načinu življenja med mesti in podeželjem se bodo povečevale; homogenizacija – izenačevanje življenjskih pogojev;</li> <li>• v mestih močno povpraševanje po kvalificirani delovni sili in velika brezposelnost na robnih – podeželskih območjih;</li> <li>• pomoč srednje velikim mestom kot generatorjem razvoja širše okolice;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• razvoj novih profilov delovnih mest (tudi na podeželju);</li> <li>• "kontrolirana" imigracijska politika zaradi različnih oblik čezmejnega sodelovanja;</li> </ul>
<b>Kmetijstvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• relativno povečevanje konfliktov z nekmetijsko rabo prostora;</li> <li>• povečevanje posesti pri kmečkem prebivalstvu, ki kljub temu ne bo zadostovala za rentabilno proizvodnjo, ustvarjanje konfliktov pri polkmečkem prebivalstvu;</li> <li>• razvoj različnih oblik pomoči kmetom za izgubljeno produkcijo na kmetiji;</li> <li>• poudarjena specializacija kmetijskih proizvodov;</li> <li>• "vračanje" živilske industrije na podeželje;</li> <li>• propadanje "drobne posesti" pretežno polkmetov;</li> <li>• turizem bo privilegirana dejavnost;</li> <li>• oblikovanje intenzivne "ekstenzifikacije" kmetijstva na krasu in v gorskih območjih;</li> <li>• povečevanje produkcije na razvojno šibkih območjih ne bo nadomestilo izgube trga;</li> <li>• povečevanje pomoči kmetijskim območjem, ki bodo zaradi svoje dejavnosti vzdrževala pokrajino in ohranjala okolje;</li> <li>• razvoj podeželja v bo odvisen od razvoja omrežja srednje velikih mest;</li> <li>• razvijanje številnih dopolnilnih dejavnosti na podeželju;</li> <li>• sinergija med turizmom in ohranjanjem kmetovanja in načina življenja;</li> </ul>
<b>Industrija in gradbeništvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nastajanje novih težav v branžah z nizko stopnjo profitabilnosti;</li> <li>• naraščanje novih proizvodov z visoko rastjo novo ustvarjene vrednosti;</li> <li>• oblikovanje novih inovacijskih centrov;</li> <li>• specializacija v sektorjih z visokim deležem investicij, znanja in raziskovalnega dela;</li> <li>• "up grading" pregrupiranje, prelociranje in oblikovanje firm po "evropskih kriterijih";</li> <li>• razvoj, raziskovalno delo in alternativne čiste tehnologije;</li> <li>• nove oblike malih in srednje velikih obratov;</li> <li>• varčevanje z energijo;</li> <li>• razvijanje kvalitete;</li> <li>• uvajanje tehnoloških parkov tudi v srednje velikih mestih;</li> </ul>
<b>Promet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oblikovanje povezav, ki so v Evropskem interesu;</li> <li>• izboljševanje povezav med velikimi metropolami;</li> <li>• paralelni razvoj regionalnih hitrih povezav;</li> <li>• razvoj javnega transporta;</li> <li>• omejevanje osebnega prometa.</li> </ul>

Za Slovenijo je torej pomembno, da leži ob evropskih razvojnih oseh in relativno blizu njenih vozlišč<sup>8</sup> ali pa jih je vsaj s t.i. "hitrimi priključki" možno povezati z enim od teh vozlišč. Ker je ustrezna infrastruktura eden pomembnejših sodobnih lokacijskih faktorjev, je pomembna tudi hitrost odločitev. Prav zato je za skladen regionalni razvoj Slovenije najpomembnejše oblikovanje pokrajinske identitete, ki naj temelji na mreži policentrično zasnovanih mestnih regij s funkcijsko in kooperativno povezanim podeželjem. Na takšen način oblikovana "razvojna žarišča" bodo tudi podeželskim, hribovitim in kraškim območjem zagotavljala sinergijske razvojne možnosti.

Vrednotenje naselij na podlagi strukture delovnih mest je pokazalo, da je opazen prehod od sekundarnega k služnostnim dejavnostim in informatiki. Nove tehnologije se odmikajo od "količinske (fordistične)" proizvodnje in stremijo k fleksibilni (postfordistični), ki temelji na kakovosti, konkurenčnosti in povečani količini znanja. V teh pogojih so mesta, mestne regije in prostorski razvoj v stalni preobrazbi. Še v bližji preteklosti so posamezna območja med sabo izenačevali npr. z ustanavljanjem industrijskih centrov, ki so tedaj pomenili diferenciacijo v razvojni moči pokrajine (območja ali mesta). To je bil razvojni vzorec gospodarskega in prostorskega razvoja v 70-letih. Zaradi pretežno industrijskega razvoja smo tudi razlikovali prosperirajoča in stagnirajoča območja in znotraj njih razvijajoče se predvsem mestne regije. Med njimi in okolico je prihajalo do ekonomsko-socialne polarizacije, ki je privedla tudi do drobne segregacije med posameznimi območji v Sloveniji. Še nedavno tega so imela takšna mesta – industrijski centri, z njimi pa tudi celotne regije pomembno gospodarsko moč, v njih je bila opazna socialna in prostorska dinamika. Po letu 1990 nastajajo novi, disperzni zametki zaposlitvenih "jeder", stara se le postopno obnavljajo, deloma tudi selijo in ni več klasične delitve na zaposlitveni center in periferijo, ki je bil doslej bolj ali manj le "dajalec" pretežno nekvalificirane delovne sile. Povečuje se vloga kvalitativnih momentov kot npr. izobrazba, kakovost življenja, ipd kot lokacijskih faktorjev. Zato morajo območja (oz. mestne regije) upoštevajoč sodobne lokacijske faktorje za oblikovanje ekonomsko uspešnih dejavnosti izpolnjevati nekaj pogojev, kajti sodobne gospodarske dejavnosti pritegnejo:

- območja in naselja s prijazno pokrajinsko mikavnostjo ("natural amenities");
- kraji z atraktivnimi bivalnimi pogoji (pred tistimi s ceneniimi bivalnimi pogoji);
- območja z atraktivno kulturno ponudbo kot tudi z uspešnim šolskim sistemom in možnostmi nadaljnega izobraževanja ("cultural amenities");
- območja z znanstvenoraziskovalno (tehnološko) tradicijo in sodobno infrastrukturno opremo;

<sup>8</sup> Npr.: mesta ob t.i. "modri banani" in/ali "mediteranskem sunbeltu" in naraščujočem pomenu "inducirajočih" ali "High-Tech" v območjih velikih srednjeevropskih mest kot so Dunaj, Praga, Budimpešta ...



- univerzitetna središča (posebej na naravoslovnem in tehničnih področjih);
- območja s koncentracijo visoko kvalificiranih strokovnjakov v obstoječih podjetjih z visoko tehnologijo ali tehnoloških parkih (univerzah);
- območja, katerih tamkajšnje zmožnosti so "sposobne tveganja" ("venture capital");
- območja z majhnim deležem industrijskih podjetij, ki onesnažujejo okoje, in območja ki so se odzvala pozivom po okolju prijazni proizvodnji;
- območja z bogato ponudbo specializiranih "business services" in so sposobni še naprej "predelovati" proizvode visoke tehnologije;
- območja s prevladujočo srednjo in visokošolsko izobrazbeno strukturo in postopnim neprestanim izboljševanjem te strukture;
- središča z že izgrajenim omrežjem (predvsem) hitrih in drugih sodobnih cest.

V mestnih regijah in zgoščenih območjih prihaja istočasno do prostorske decentralizacije proizvodnih kapacitet ob istočasni prostorski centralizaciji finančnih in drugih "kontrolnih" funkcij. Aglomeracijske tendence se ne odražajo le na področju modernih tehnologij, marveč tudi na področju novih "fleksibilnih" proizvodenj. Zato se v Sloveniji kot možne strategije regionalnega razvoja tudi na področju zaposlovanja ponujajo naslednje "tipologije": (A) v starih industrijskih središčih najbrž pridejo v poštev "neo-fordistični" razvojni vzgibi, ki naj na starih "fordističnih" tradicijah iščejo nove proizvode in tehnologije. (B) za vrsto majhnih in srednje velikih središč, čigar proizvodnja še vedno temelji na industrijski produkciji, se ponuja nova paradigma "fleksibilne specializacije".

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. Z ustrezno izobrazbeno strukturo prebivalstva (in kapitala) 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.

Obsežne spremembe v gospodarski in zaposlitveni strukturi imajo izredno kompleksen odsev tudi na ostala družbena dogajanja; to pa zahteva iskanje novih – kreativnejših poti in instrumentov za oblikovanje uravnoveženega regionalnega razvoja. Vztrajanje na obstoječih socialno-gospodarskih strukturah in zagovarjanju klasičnih politik regionalnega razvoja bo razvojni zaostanek nekaterih slovenskih mest le povečeval. Sodobne politike zahtevajo homogenizacijo bodisi urbano-industrijskega okolja, bodisi podeželja in so povezane z aktivnim iskanjem izhoda iz krize. Navezujejo se tiste grupe prebivalstva, ki še pomenijo aktivni in hkrati inovativni potencial. V tej povezavi je tudi državna pomoč uspešnejša, saj je namenjena (mlajšim) ljudem, ki streme za napredkom v lastnem okolju in čigar življenjska filozofija je "ekološko in socialno" naravnana.

## Ocena stopnje regionalne razvitosti slovenskih pokrajin

Na vsebino in politiko regionalnega razvoja vpliva socialno-gospodarska struktura določene pokrajine, ki pa ne pomeni le kvantitativne rasti/padanja bruto socialnega proizvoda. Nanj vplivajo še druge, prav tako merljive spremembe v regionalni strukturi in tudi spremembe v načinu življenja (Walter, 1983). Običajno se manifestirajo v (nezaželenih) odstopanjih od pričakovanih učinkov v regionalnem razvoju. Zanj se v sodobnosti vse bolj uveljavlja pojem "regionalne disparitete". Te pa je potrebno poznati, jih spremljati in če so odstopanja od zelenih smeri prevelika, tudi hitro reagirati ... (Regionale Disparitäten ..., 1997).

Pojem "regionalne disparitete" po formalni in poenostavljeni definiciji razumemo kot odstopanja in neskladnosti v izbranih, posebej pomembnih (značilnih) obeležjih družbenega življenja na določenem, funkcijsko in naravno-geografsko zaokroženem območju. Ta "obeležja" običajno merimo s kvantitativnimi in/ali kvalitativnimi indikatorji, ki so hkrati "kontrolni" mehanizem (ekstenzivnemu) regionalnemu planiranju in preizkus učinkovitosti uresničevanja planov.

Proučevanje regionalnih disparitet ima svojo "socialno" in "prostorsko" dimenzijo. Socialne neenakosti se izražajo skozi vprašanja (ne)zaposlenosti. Dojemanje le-te pa je odvisno od strukture razpoložljivih delovnih mest oz. višine prejemkov. Ti pa so naprej povezani z izobrazbeno strukturo, kvaliteto življenja, itd. ... "Prostorska" dimenzija je pretežno povezana z dostopnostjo do delovnih mest, torej z infrastrukturnimi pogoji, naravnimi viri, pogoji okolja, stanovanjskimi razmerami itd.

Po tradicionalnem pojmovanju regionalna politika predstavlja instrument zaščite tistih območij z razvojnimi problemi, ki jim državna politika s finančno pomočjo izboljšuje infrastrukturne pomanjkljivosti, gospodarskim podjetjem pa s subvencijami zmanjšuje proizvodne stroške. V zadnjem obdobju se veliko razpravlja o uveljavljanju sodobnejših principov v regionalni politiki, temelječih na partnerstvu, subsidiarnosti in uravnoteženem (endogenem) razvoju. Sodobna načela prostorske politike temeljijo na treh poglavitnih ciljih: ekonomski in socialni kohezivnosti, uravnoteženem razvoju in uravnoteženi konkurenčnosti na celotnem državnem območju<sup>9</sup>. Posebna pozornost je namenjena medsebojnemu odnosu med temi cilji: noben od operativnih ciljev ne sme prevladovati nad drugima dvema. Samo "razvoj" lahko pomeni prevlado ekonomskih zakonitosti, zgolj "uravnoteženost" lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in izgubo moči močnih (razvitih) centrov, zgolj "zaščita" pa ima v sebi nevarnost stagnacije (E.S.D.P., 1998).

Z metodološke in teoretske plati obstajajo številni poskusi kvantitativnih in kvalitativnih izpeljav kvantitativnega in/ali kvalitativnega vrednotenja regionalnih

<sup>9</sup> Koncept načel prostorske politike zapisanih v "E.S.D.P.":

- |  |   |
|--|---|
| • ekonomska in socialna kohezivnost              | = uravnoteženost;                             |
| • uravnotežen in trajnostni razvoj               | = varovanje/zaščita;                          |
| • uravnotežena konkurenčnost na celotnem območju | = konkurenčnost na regionalni ravni = razvoj. |

disparitet z ekonomske, socialne, naselbinske, infrastrukturne ali ekološke plati. S praktične plati pa je izjemno težko s kvalitativnimi kazalci določiti dominantno stopnjo le določeni – izbrani skupini indikatorjev. Pri tem se tudi postavlja vprašanje, koliko dinamika družbenega razvoja vpliva na določanje vedno novih stopenj "meja" regionalnih disparitet. Prav zato imajo regionalne disparitete številne dimenzije in predvsem prostorske posledice, ki jih je potrebno povezati v enoten koncept pospeševanja regionalnega razvoja.

Kazalce regionalnega razvoja smo zbirali na ravni lokalnih skupnosti. Poglavitni namen tako zasnovanega vrednotenja temelji na poskusu zaznavanja ne le regionalnih razvojnih disparitet, marveč tudi njene notranje diferenciacije, ki je posledica mozaične pestrosti slovenskih pokrajin in prilagajanja naravnih, ekonomskih in socialnih (življenjskih) pogojev standardom, ki jih nudijo osrednja regionalna središča. Zato ima pričujoči prispevek namen predstaviti razvojne procese na ravni 147 lokalnih skupnosti – občin, kjer drobne regionalne disparitete med strukturno močnimi zaposlitvenimi središči in strukturno šibkimi podeželskimi območji pridejo bolje do izraza oz. jih moč lažje identificirati, kot v primeru, če bi vrednotenje izvedli za večje ekonomsko geografske regije npr. na ravni NUTS 3. Rezultate je seveda mogoče združiti tudi na regionalno raven, kjer pa se prav te drobne razlike, ki so tako značilne za Slovenijo, zabrišejo oziroma prikrijejo.

Pričujoči prispevek je zato poskus, kako z izborom indikatorjev regionalnega razvoja pomagati k uspešnejšemu oblikovanju regionalne razvojne politike. Ustrezno (pravilno) izbrani in utemeljeni kazalci zagotavljajo potrebno sporočilnost za uveljavitev komplementarnih družbenih instrumentov in ukrepanja bodisi s finančnimi izravnkami ali davčnimi olajšavami, bodisi z drugimi, vzpodbujevalnimi (investicijskimi) oblikami pomoči. Pri ugotavljanju stopnje razvitosti območij smo upoštevali gospodarsko strukturo in trg delovne sile, oz. merila kot so ekonomska moč, kvaliteta delovnih mest in brezposelnost, naselbinska struktura, socialna, ekonomska in fiziognomska struktura naselij, osebni standard prebivalcev in infrastrukturna opremljenost območij (družbena in gospodarska infrastruktura) ter naravni viri (kmetijske površine) in stanje okolja kot pomembno gibalno regionalnega razvoja. Na tej podlagi smo razvili izbor indikatorjev, upoštevajoč dostopno statistično gradivo. V ta namen smo uporabili naslednje kazalce:

RAZVOJNA GIBALA V REGIONAL. RAZVOJU	MERILA	INDIKATORJI
Gospodarska struktura in trg delovne sile	• ekonomska moč	• ekonomska uspešnost gospodarstva (BDP/prebivalca); • število gospodarskih organizacij na 1000 prebivalcev;
	• kvaliteta delovnih mest;	• prejemki državljanov – povprečna neto plača in bruto osnova za dohodnino na prebivalca;



<b>Gospodarska struktura in trg delovne sile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stopnja brezposelnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stopnja brezposelnosti;</li> <li>• delež iskalcev delovnih mest v DSP/1000 prebivalcev;</li> </ul>
<b>Naselbinska struktura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• socialno-geografska struktura območij;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• rast/padanje prebivalstva;</li> <li>• indeks staranja;</li> <li>• delež urbaniziranega prebivalstva – aglomerativnost;</li> <li>• delež površja/prebivalstva v podeželskih območjih z ogroženim ali odmirajočim tipom poselitve;</li> <li>• delež priseljenega prebivalstva;</li> <li>• selitveni saldo;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• fiziognomska struktura naselij;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gostota prebivalcev/km<sup>2</sup>;</li> <li>• delež novozgrajenih stanovanj na 1000 prebivalcev;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ekonomsko-geografska struktura območij;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zaposlitvena struktura prebivalstva – po sektorjih dejavnosti;</li> <li>• število delovnih mest/1000 prebivalcev;</li> <li>• delež dnevnih migrantov;</li> </ul>
<b>Osebni standard in infrastrukturna opremljenost območij</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• družbena (personalna) infrastruktura;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• število osebnih avtomobilov na 1000 prebivalcev;</li> <li>• število študentov na 1000 prebivalcev in</li> <li>• delež prebivalstva z visoko in višjo izobrazbo;</li> <li>• število zdravnikov na 1000 preb.</li> <li>• delež otrok v otroških vrtcih/1000 prebivalcev;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gospodarska (tehnična) infrastruktura;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gostota magistralnega, regionalnega in občinskega cestnega omrežja;</li> <li>• število telefonskih priključkov na 1000 prebivalcev;</li> </ul>
<b>Naravni viri in stanje okolja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kmetijske površine in obremenitve v pokrajini.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delež kmetijskih površin;</li> <li>• razdrobljenost posesti;</li> <li>• delež prebivalcev, priključenih na čistilne naprave;</li> <li>• del. preb., priključenih na vodovod;</li> <li>• delež prebivalcev, vključenih v organiziran odvoz odpadkov.</li> </ul>

Za vsakega od izbranih kazalcev smo izračunali, za koliko indeksnih točk zao-  
staja ali presega državno povprečje. Ker so indeksi neimenovana števila, jih lahko  
seštevamo ali delimo. Tako smo odstopanja vrednotili s pomočjo petih razredov  
in sicer:

1. močno nadpovprečno odstopanje (indeks odstopanja je presegal 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 %).

Vrednotenje smo izvedli tako, da smo povprečne vrednosti vsote meritev zo-  
pet združili v štiri osnovne skupine kazalcev in dobili povprečno stopnjo razvitosti  
slovenskih občin za:

- a) gospodarsko strukturo in trg delovne sile;
- b) za naselbinsko strukturo;
- c) osebni standard in infrastrukturno opremljenost ter
- d) naravne vire in stanje okolja.

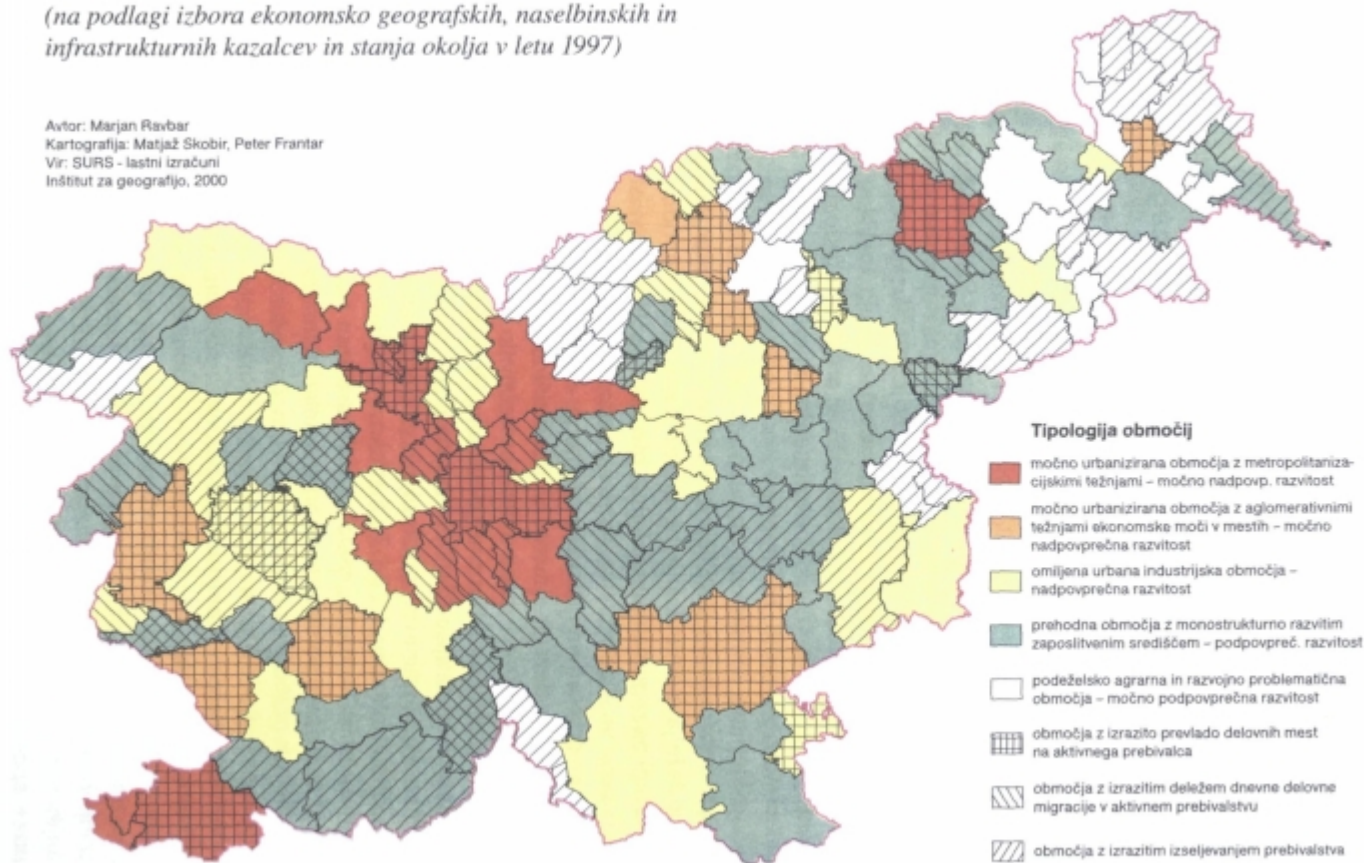
Preglednica 10: Pregled stopnje razvitosti slovenskih občin po relativni stopnji razvitosti,  
deležu števila prebivalcev in površja.

Stopnja razvitosti	Gospodarska struktura (%)	Naselbinska opremljenost (%)	Infrastrukturna okolja (%)	Stanje (%)	SKUPAJ (%)	PREBIVALCI (%)	POVRŠINA (%)
Močno nadpovprečna	22	27	17	11	21	51	23
Povprečna	49	47	56	42	48	37	58
Podpovprečna	20	24	24	26	16	8	10
Močno podpovprečna	9	2	3	20	15	5	9
SKUPAJ	100	100	100	100	100	100	100

Končno smo izvedli še zaključno vrednotenje, ki nam je pokazalo, da je petina  
nadopovprečno razvitih občin, kjer na četrtini državnega teritorija prebiva dobra  
polovica prebivalstva. Tu je tudi dve tretjini vseh delovnih mest s prevlado  
delovnih mest v služnostnih dejavnostih. Polovica občin in dve petini prebivalstva  
je na ravni povprečne razvitosti. Zaznamuje jih še stabilen populacijski razvoj ter  
uravnoteženo razmerje med sekundarnim sektorjem in služnostnimi dejavnostmi,  
vendar že z nadpovprečnim zmanjševanjem delovnih mest v zadnjem obdobju.  
Tretjina občin, ki predstavlja petino ozemlja pa je podpovprečno oz. močno  
podpovprečno razvitih kjer je med ostalim le dvajsetina delovnih mest s trikrat  
nižjo izobrazbeno ravni. V njih živi slaba sedmina prebivalstva (glej preglednico  
št. 10). Najobsežnejša sklenjena območja z najnižjo stopnjo razvitosti so v Prek-

## Tipologija razvojnih območij občin v R. Sloveniji (na podlagi izbora ekonomsko geografskih, naselbinskih in infrastrukturnih kazalcev in stanja okolja v letu 1997)

Avtor: Marjan Ravbar  
Kartografija: Matjaž Skobir, Peter Frantar  
Vir: SURS - lastni izračuni  
Inštitut za geografijo, 2000





murju, Slovenskih Goricah, Halozah, zahodnem delu Pohorja, Kozjanskem in v povirnih delih kolpske in savinjske doline.

## **Poskus oblikovanja tipologije območij na podlagi kvantitativne analize indikatorjev regionalnega razvoja**

Sodobni regionalni, naselbinski in demografski razvoj Slovenije se v temeljih ne razlikuje od strukturnih sprememb v Srednji Evropi. Markantna je gospodarska krepitev mest in širitev njihovih sub- in peri-urbaniziranih vplivnih območij, povezanih s koncentracijo delovnih mest v uslužnostnih dejavnostih (Messerli, Perlik, 1997). Podobne procese opazujemo tudi v Sloveniji, čeprav so "aglomerativne in metropolitanizacijske" sposobnosti mest občutno manjše in slovenska mesta v evropski hierarhiji mest ne igrajo pomembnejše vloge. Pa vendarle lju-bljanska, mariborska in tudi ostale mestne regije (celjska, somestje obalnih mest, ...) stopajo v ospredje kot generatorji prostorskega in regionalnega razvoja. Poglavitna posebnost je tudi v zapoznelem, zato pa nadpovprečno hitrem poteku strukturnih sprememb. Spremembe v gospodarski zgradbi so bile posledica delovanja številnih, kompleksnih in nasprotujočih si procesov (urbanizacija, deagrarizacija, depopulacija, zemljiško-posesstne razmere, intenzifikacija in diverzifikacija podeželja, pomanjkanje inovativnosti in razvojnih spodbud na podeželju, ...) ter so tudi na regionalnih in lokalnih ravneh raznolike. Kmetijstvo na podeželju že nekaj časa nima odločujoče vloge v gospodarskem razvoju. Podeželski razvoj je bolj in bolj odvisen od bližnjega urbanega – zaposlitvenega jedra. Celoten migracijski cikel (podeželje – mesto – urbanizirano podeželje), za katerega so današnje visoko razvite evropske države potrebovale obdobje treh generacij, se je v Sloveniji zgodil v obdobju ene generacije. Preostale agrarne strukture na podeželju zato predstavljajo "žarišče" regionalnih disparitet. Pogosto so povezane s skromnimi naravnimi viri, razdrobljeno posestno strukturo, opuščanjem obdelovanja kmetijskih zemljišč, itd. Tudi strokovni pogledi za preseganje razmer si niso enotni brez da bi na to mesto stopala ustrezna nadomestna raba prostora. V zadnjem obdobju so se strukturno zaostalim in ter depopulacijskim podeželskim in obmejnim območjem pridružila še območja s staro industrijsko sestavo, visoko brezposelnostjo in s pokrajinsko degradacijskimi procesi.

Več desetletna empirična proučevanja sprememb v ekonomsko geografski strukturi prebivalstva ter spremljanje naselbinskih in demografskih struktur ter stanja okolja na ravni lokalnih skupnosti so nas spodbudila k poskusu oblikovanja tipologije območij, temelječe na sintetičnem in kvantitativnem vrednotenju razvojnih indikatorjev regionalnega razvoja. Vrednotenje, ki je temeljilo na odstopenjih od povprečnih vrednosti v R. Sloveniji, je pokazalo, da se je oblikovalo več tipov s specifičnimi razvojnimi problemi. Povzeli smo jih v naslednje skupine:

1. močno urbanizirana območja občin z metropolitanizacijskimi težnjami – *močno nadpovprečna stopnja razvitosti*;
2. močno urbanizirana območja občin z aglomerativnimi težnjami ekonomske moči v mestih – *močno nadpovprečna stopnja razvitosti*;
3. omiljena urbano-industrijska območja občin – *nadpovprečna stopnja razvitosti*;
4. prehodna območja s pretežno monostrukturno razvitim zaposlitvenim središčem – *podpovprečna stopnja razvitosti*;
5. podeželsko agrarna in razvojno problematična območja občin – *močno podpovprečna stopnja razvitosti*.

Podrobnejše vrednotenje je še pokazalo, da med gornjimi petimi skupinami območij še posebej izstopajo občine (A) z izrazito prevlado delovnih mest nad številom aktivnega prebivalstva. Sem sodijo Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Novo mesto, Velenje, Nova Gorica, Murska Sobota, ... (B) občine z izrazitejšim deležem dnevne delovne migracije v številu aktivnega prebivalstva, kot npr. obmestne občine v okolici Ljubljane, Maribora in Celja in (C) sklenjena območja z izrazitim in dolgotrajnim izseljevanjem prebivalstva. V to skupino sodijo predvsem občine v obmejnih območjih. Združeno tipologijo območij smo prikazali na sintetični karti v prilogi, kvantitativne vrednosti pa so prikazane še v preglednicah št. 11 do 13.

Med območji z močno nadpovprečno stopnjo razvitosti razlikujemo dve območji in sicer močno urbanizirane občine z metropolitanizacijskimi težnjami od prav tako močno urbaniziranih občin z aglomerativnimi težnjami ekonomske moči v osrednjem regionalnem središču. Razlika med njima je v tem, da v prvi skupini izstopajo naselja z raznovrstno strukturo delovnih mest, ki si sledijo v nizih – "preprogah". Tako se že sluti spontano oblikovanje razvojnih osi, povezanih tudi z razmestitvijo delovnih mest pretežno v služnostnih dejavnostih. Določajo jih omrežja tistih mest, ki so med seboj povezana v enotno gospodarsko-geografsko območje s trgov delovne sile, z ustrezno "mrežno" prometno ter "koridorsko" gospodarsko infrastrukturo in ostalo komunikacijsko opremo. Oblikovanje razvojnih zaposlitvenih osi pospešuje zlasti dezurbanizacija, ki že prerašča dejansko urbanizacijo (Ravbar, 1997). V drugem primeru pa je koncentracija delovnih mest še vedno osredotočena zgolj v mestih – regionalnih središčih – kjer število delovnih mest močno presega število aktivnega prebivalstva. V urbaniziranih območjih je ta stopnja za več kot polovico nižja in na podeželju še vedno zanemarljiva. Vsako izmed obeh območij zajema približno desetino državnega teritorija s to razliko, da v prvi skupini prebiva skoraj trikrat več ljudi in prav toliko delovnih mest kot v drugi. Obe območji v vseh kazalcih regionalnega razvoja močno izstopata od ostalih razvojnih tipov. V zaledju nadpovprečno razvitih in močno urbaniziranih območij imajo tudi podeželska območja vsestransko ugoden gospodarski razvoj

in relativno napredno tržno usmerjeno kmetijstvo. Zato je tudi delež prebivalstva, ki živi v naseljih z izrazitim izseljevanjem prebivalstva zanemarljiv.

Preglednica 11: Izbor ekonomsko geografskih kazalcev po razvojnih tipih občin.

TIP OBMOČJA	1	2	3	4a	4b	4c	5	6
Urbanizirana območja – metropolitanizacija	673.256	110	360,8	1,3	39,0	58,5	10,3	70
Urbanizirana območja – aglomerativnost	654.004	107	466,4	2,3	44,4	50,5	11,4	77
Urbano-industrijska območja	584.817	96	290,2	1,9	47,4	47,3	12,4	84
Prehodna območja – monostrukturnost	513.537	84	257,6	1,6	49,4	47,1	15,1	102
Podeželska in razvojno problematična območja	392977	64	124,4	1,3	36,8	58,2	18,0	122
SKUPAJ	610.053	100	417,8	2,5	39,0	58,5	14,8	100

- 1 – bruto osnova za dohodnino na prebivalca leta 1996 v SIT
- 2 – BDV/prebivalca leta 1996 v % – odstopanja od povprečja – SLO = 100
- 3 – število delovnih mest na 1000 prebivalcev
- 4a – zaposlitvena struktura prebivalstva v primarnih dejavnostih v %
- 4b – zaposlitvena struktura prebivalstva v sekundarnih dejavnostih v %
- 4c – zaposlitvena struktura prebivalstva v služnostnih dejavnostih v %
- 5 – registrirana stopnja brezposelnosti leta 1997 v %
- 6 – odstopanja od povprečne stopnje brezposelnosti v % – SLO = 100

Naslednjo skupino območij sestavljajo omiljena urbano-industrijska območja občin. V njih živi petina prebivalstva na četrtini državnega ozemlja. Zaznamuje ga še stabilno naraščanje prebivalstva in šestina delovnih mest ter uravnoteženo razmerje med sekundarnim sektorjem in uslužnostnimi dejavnostmi, vendar s podpovprečno izobrazbeno strukturo in že znatnim deležem območij z izseljevanjem prebivalstva v zaledju zaposlitvenih središč.

Podpovprečno stopnjo razvitosti v regionalnem razvoju zopet oblikujeta dva tipa in sicer: prehodna območja s pretežno monostrukturno razvitim zaposlitvenim središčem in podeželsko agrarna in razvojno problematična območja občin. V obeh tipih skupaj prebiva tretjina ljudi na dobri polovici ozemlja. Označuje ju nizka urbanizacijska stopnja, podpovprečna stopnja motorizacije, opazen primanjkljaj delovnih mest, visoka stopnja brezposelnosti in nizka izobrazbena raven prebivalstva, ki sta trikrat nižji od povprečja ter visok delež območij z izrazitim izseljevanjem prebivalstva. Pri razvojno problematičnih območjih je tudi stopnja komunalne opremljenosti na nizki ravni, stopnja obremenjenosti okolja pa visoka.



Preglednica 12: Izbor naselbinsko geografskih kazalcev po razvojnih tipih občin.

TIP OBMOČJA	1	2	3	4	5	6
Urbanizirana območja – metropolitinizacija	717251	155,6	156	90	2	12
Urbanizirana območja – aglomerativnost	259365	130,7	139	71	6	34
Urbano-industrijska območja	395297	86,7	121	66	9	38
Prehodna območja – monostrukturnost	436330	68,7	104	31	19	46
Podeželska in razvojno problematična območja	160586	54,7	85	0	42	62
SKUPAJ	1968829	98,5	124	65	11	45

1 – število prebivalcev leta 1996

2 – gostota poseljenosti na km<sup>2</sup>

3 – indeks gibanja števila prebivalcev 1961/1996

4 – urbanizacijska stopnja v %

5 – delež prebivalcev, živčih v območjih z izrazitim izseljevanjem

6 – delež površja v območjih z izrazitim izseljevanjem prebivalstva

Preglednica 13: Izbor kazalcev stopnje opremljenosti in stanja okolja po razvojnih tipih občin.

TIP OBMOČJA	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Urbanizirana območja – metropolitinizacija	9,4	26,5	2,4	34,9	356,5	315,2	88,9	69,9	88,2
Urbanizirana območja – aglomerativnost	9,4	28,5	3,6	36,7	339,8	315,8	84,2	43,4	96,4
Urbano-industrijska območja	6,2	21,3	0,8	30,6	317,9	273,3	83,5	57,0	88,4
Prehodna območja – monostrukturnost	4,6	17,5	0,0	24,2	307,4	243,0	75,5	37,3	73,2
Podeželska in razvojno problematična območja	2,6	12,8	0,0	19,7	256,4	178,7	48,2	24,9	59,6
SLOVENIJA	8,8	33,1	2,3	32,7	330,8	297,3	88,0	41,9	78,4

1 – delež prebivalstva z visoko in višjo izobrazbo

2 – število študentov/1000 prebivalcev

3 – število zdravnikov/1000 prebivalcev

4 – delež otrok v otroških vrtcih/1000 prebivalcev

5 – število osebnih avtomobilov/1000 prebivalcev

6 – število telefonskih priključkov/1000 prebivalcev

7 – delež prebivalcev, priključenih na vodovod v %

8 – delež prebivalcev, priključenih na čistilne naprave v %

9 – delež prebivalcev, vključenih v organiziran odvoz odpadkov

Regionalna razporeditev razvojnih tipov je pokazala, da metropolitizacijske težnje v največjem deležu zastopane v ljubljanski in obalni regiji ter še na Gorenjskem in Podravju. Na Dolenjskem in Koroškem živi skoraj polovica ljudi v urbaniziranih območjih z aglomerativnimi težnjami. Podpovprečno razvita, prehodna

območja so v vseh slovenskih regijah. Najobsežnejša so na Notranjskem in Dolenjskem. Več kot tretjino ozemlja regije pa merijo še v Podravju, na Goriškem, Pomurju in ljubljanski regiji. Podeželska in razvojno problematična območja so najobsežnejša v Pomurju, Podravju in na Koroškem (glej preglednico št. 14).

Preglednica 14: Delež prebivalcev in površja po razvojnih tipih regionalnega razvoja v statističnih regijah.

Statistična regija NUTS 3	1		2		3		4		5	
	pov.	preb.	pov.	preb.	pov.	preb.	pov.	preb.	pov.	preb.
Dolenjska			37	48	6	8	57	44		
Gorenjska	30	55			48	39	23	5		
Goriška			14	35	42	39	36	22	8	4
Koroška			28	49	13	17	13	13	46	21
Osrednja Slovenija	37	80			26	9	33	11	4	1
Notranjska			20	27	18	21	62	52		
Obalno-kraška	36	77	21	11	14	4	29	8		
Podravje	10	41			5	10	44	29	40	21
Pomurje			5	16	3	4	36	38	56	41
Posavje					70	75	30	25		
Savinjska			1	33	2	27	4	33	3	7
Zasavje					78	77	22	23		

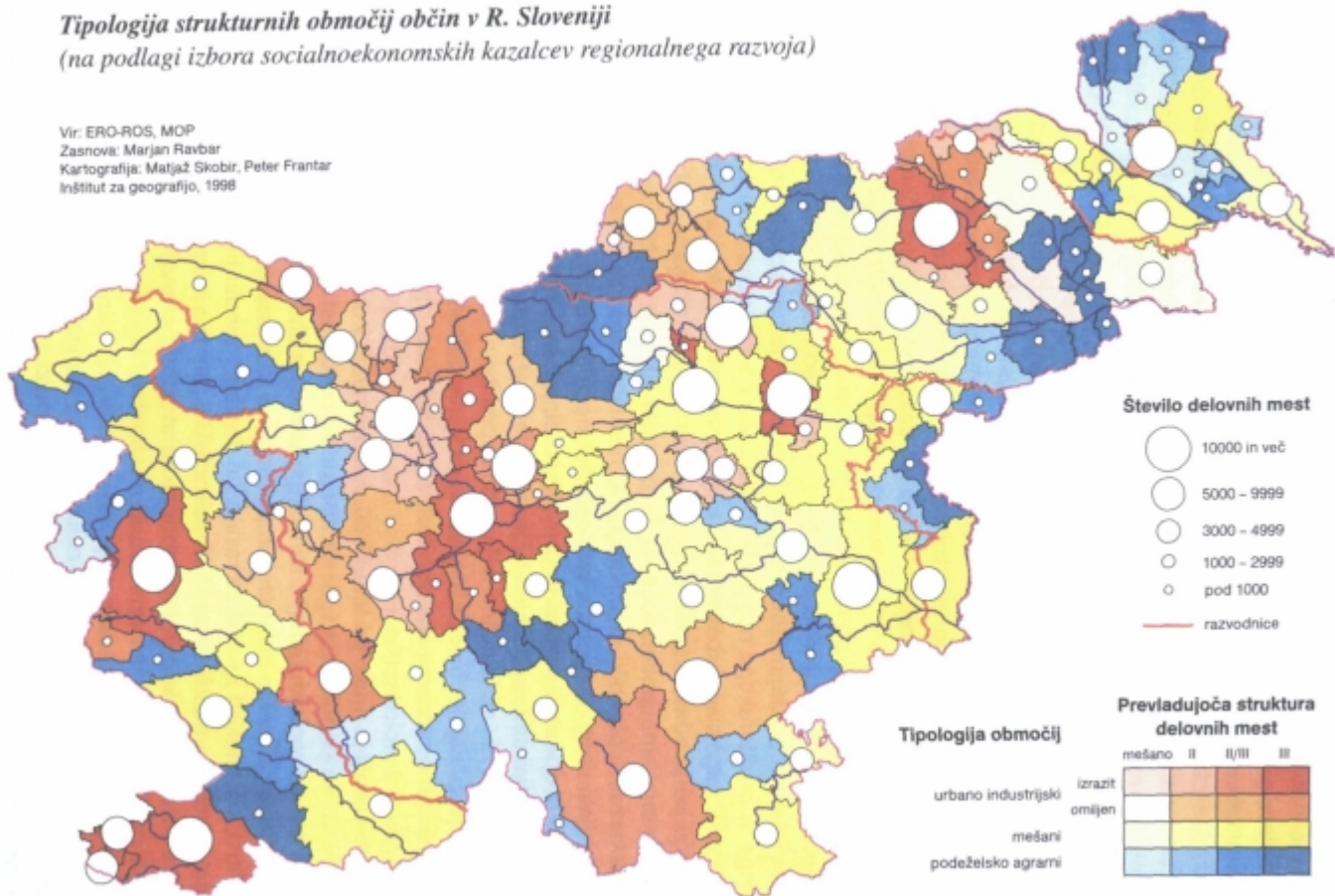
- 1 – urbanizirana območja – metropolitizacija v %  
 2 – urbanizirana območja – aglomerativnost v %  
 3 – urbano-industrijska območja v %  
 4 – prehodna območja – monostrukturnost v %  
 5 – podeželska in razvojno problematična območja v %

Značilno je, da so regionalne razlike močno povezane s prevladujočo dejavnostno orientacijo: najbolj ugodne so razmere v občinah s terciarno oziroma terciarno-sekundarno usmerjenostjo, najslabše pa v območjih s prevlado kmetijskih dejavnosti. Pomembno vlogo pri doseženi stopnji razvitosti ima geografski položaj: prometno odmaknjeni predeli, vstran od glavnih družbenogospodarskih tokov, so znatno na slabšem. Nemajhen pomen pri uspešnem regionalnem razvoju je mogoče pripisati (vendar težko ovrednotiti) odprtosti, komunikativnosti, sprejemljivosti za inovacije in povezanosti z zunanjim svetom.

Ekonomsko-geografsko vrednotenje je pokazalo, da prevladuje "urbano-industrijski" tip strukture regionalnega razvoja, kjer na tretjini državnega teritorija prebiva štiri petine prebivalstva. Tu pa je tudi 95 % vseh delovnih mest z dvotretjinsko prevlado delovnih mest v služnostnih dejavnostih. Večina naselij (nad devet desetlin) v tej skupini ima vsaj minimalno število delovnih mest, namenjenih pretežno oskrbi tam prebivajočega prebivalstva. Značilnost urbaniziranih območij je še v izjemno intenzivni dnevni migraciji, ki zajema okvirno polo-

**Tipologija strukturnih območij občin v R. Sloveniji**  
*(na podlagi izbora socialnoekonomskih kazalcev regionalnega razvoja)*

Vir: ERO-ROS, MOP  
 Zasnova: Marjan Ravbar  
 Kartografija: Matjaž Skobir, Peter Frantar  
 Inštitut za geografijo, 1998





vico zaposlenih in v načinu življenja, ki je identičen mestno naravnemu. Bistvo urbano-industrijskega tipa v strukturi delovnih mest je še v bogatem spektru izmenjevalnih dogajanj med mesti in njim pripadajočim obmestjem ter v fizični preobrazbi naselij, kot posledici socialnega prestrukturiranja prebivalstva. Po ocenah se ta tip oblikuje v okolici srednje velikih mest v oddaljenosti 10 do 15 km od mestnih središč. Glede na to, da je prebivalstvo v "dnevnem kontaktu" z osrednjim mestom, ki je po pravilu hkrati tudi zaposlitveno središče, značilnost tega tipa tudi "kolebajoč" (intervalen) individualni promet z visokimi obremenitvami in hkratnimi zahtevami po oblikovanju javnega prometa, ki pa je "neuresničljiv" v krajšem časovnem obdobju. Intenzivna dnevna delovna migracija delovne sile je posledica "nuklearne" razporeditve delovnih mest. V strukturi delovnih mest je opazen prehod od sekundarnega k terciarnemu sektorju in informatiki. Nove tehnologije se odmikajo od "količinske (fordistične)" proizvodnje in stremijo k fleksibilni (postfordistični), ki temelji na kakovosti, konkurenčnosti in povečani količini znanja. V teh pogojih so mesta, mestne regije in prostorski razvoj v stalni preobrazbi. Še v bližji preteklosti so posamezna območja med sabo izenačevali npr. z ustanavljanjem industrijskih centrov, ki so tedaj pomenili diferenciacijo v razvojni moči pokrajine (območja ali mesta). To je bil razvojni vzorec gospodarskega in prostorskega razvoja v 70-letih. Zaradi pretežno industrijskega razvoja smo tudi razlikovali prosperirajoča in stagnirajoča območja in znotraj njih razvijajoče se predvsem mestne regije. Med njimi in okolico je prihajalo do ekonomsko-socialne polarizacije, ki je privedla tudi do drobne segregacije med posameznimi območji v Sloveniji. Še nedavno tega so imela takšna mesta – industrijski centri, z njimi pa tudi celotne regije pomembno gospodarsko moč, v njih je bila opazna socialna in prostorska dinamika. Po letu 1990 nastajajo novi, disperzni zametki zaposlitvenih "jeder", stara se le postopno obnavljajo, deloma tudi selijo in ni več klasične delitve na zaposlitveni center in periferijo, ki je bolj ali manj le "dajalec" pretežno nekvalificirane delovne sile. Povečuje se vloga kvalitativnih momentov kot npr. izobrazba, kakovost življenja, ipd kot lokacijskih faktorjev.

V Sloveniji je prišlo po letu 1990 do sprememb v razporeditvi razvojnih potencialov. To se je pokazalo tudi v razporeditvi novo nastalih podjetij med regijami, saj je število registriranih (ali aktivnih) gospodarskih družb na 1000 prebivalcev zelo različno. Število samostojnih podjetnikov ima sicer drugačen vzorec razporeditve, ki ponekod zmanjšuje razlike pri družbah, vendar ti dve skupini poslovnih enot pomenita različno razvojno, tehnološko in tržno naravnost teh enot, kar vpliva na njihovo ekonomsko prodornost in zlasti potencial rasti. Proces nastajanja novih enot je bil v pretežni meri spontan, saj so imele lokalne skupnosti premalo instrumentov, da bi lahko v večji meri zavestno vplivale nanj. Ta proces je sledil različnim dejavnikom, nekateri so spodbujali nastajanje podjetij (boljše tržne možnosti, bližina meje, logistične prednosti, sodelovanje z večjimi podjetji), drugi so potiskali posameznike v samo zaposlovanje (razpad večjih podjetij, brez-

poselnost, neugodna gospodarska struktura), zato so se razlike med regijami povečale.

Tehnološke, socialne, gospodarske spremembe prinašajo "hierarhizacijo" in "polarizacijo" mestnih struktur, širjenje urbanih površin in oblikovanje mestnih regij, razseljevanje prebivalstva v obmestja, naraščajočo socialno segregacijo v mestih, pomanjkljivo in počasno izboljševanje kvalitete okolja, itd. Našteto zahteva prevrednotenje funkcijskih območij slovenskih mest tudi z vidika njihove vloge v hierarhiji naselij. V ospredje stopajo mestne regije (skupaj z urbaniziranim podeželjem) kot generatorji prostorskega in regionalnega razvoja. Ljubljana in predvsem mesta regionalnega pomena postopno dobivajo (novo) vlogo v prostorski strategiji tako, da postopno "zavzemajo" svoje mesto v hierarhiji evropskih mest.

**Podeželsko-agrarni** tip predstavlja četrtno ozemlja RS in le desetino prebivalstva. Označuje ga še vedno podeželsko agrarna struktura in minimalno število delovnih mest (5 %). Hkrati gre za razvojno problematična območja občin kjer je opazen primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven prebivalstva, ki sta trikrat nižji od urbano industrijskega. Zanj je še vedno značilna prevlada delovnih mest v industriji in pospešeno upadanje števila delovnih mest. sklenjena območja z izrazitim in dolgotrajnim izseljevanjem prebivalstva. V to skupino sodijo predvsem občine v obmejnih območjih.

Kmetijstvo na podeželju že nekaj časa nima več odločujoče vloge v gospodarskem razvoju. Podeželje in njegov razvoj je bolj in bolj odvisen od bližnjega urbanega – zaposlitvenega jedra. Spremembe v gospodarski zgradbi podeželja (ki jim sledimo že desetletja) so vendarle posledica delovanja številnih, kompleksnih in nasprotujočih si procesov (urbanizacija, deagrarizacija, depopulacija, intenzifikacija, diverzifikacija podeželja, pomanjkanje inovativnosti, razvojnih spodbud, zemljiško-posestne razmere ...) ter so na regionalnih in lokalnih ravneh zelo raznoliki.

Za preusmeritev gornjih teženj je v regionalnem razvoju potrebno oblikovanje sektorskih, strukturnih in horizontalnih politik regionalnega razvoja in predvsem občutek za specifične potrebe prostorsko zaključenih (funkcionalnih) območij. Za določitev območij z razvojnimi problemi in izboljšanje regionalnih razmer je v slovenskih razmerah pomemben razumen izbor regionalnih kriterijev (indikatorjev) in nadaljnjem izpopolnjevanju tipologij, ki temelje na ustreznem vrednotenju in coniranju območij, temelječih na dolgoročnih nacionalnih in regionalnih interesih.

Regionalne disparitete se poglobljajo. Povečuje se delež ozemlja z razvojnimi problemi in v njem živeče prebivalstvo. Razloge slabše učinkovitosti iščemo v odsotnosti potrebne razvojne politike, preslabem upoštevanju "neekonomskih" faktorjev (socialni, izobrazbeni, podjetniški), preslabi koordinaciji med ukrepi regionalne in drugih politik (industrijska, zaposlitvena, kmetijska in druge), pa tudi dejstvu, da ekonomska in tudi regionalna politika premalo upoštevatva razlike med naravnimi pogoji posameznih regij.

Tudi instrumentarij za spodbujanje teh območij je razmeroma skromen. Slovenija v poosamosvojitvenem obdobju na stihijski način uveljavlja svoj "policentrični" razvoj, kar je po svoje razumeti celo kot anarhično centralizacijo. Parcialna obravnava posameznih majhnih demografsko ogroženih območij se je izkazala kot neučinkovita, saj ustvarjanje možnosti za dolgoročen samovzdržujoč razvoj ne pomeni le aktiviranja lokalnih razvojnih potencialov, ampak tudi povezavo s širšim okoljem (geografsko območje, občina, regija ...). Ta povezanost in soodvisnost terja skladen razvoj celote, funkcijsko zaokroženega območja in vsakega dela posebej (občina, mikrogeografsko – gravitacijsko območje).

Sodobne politike regionalnih spodbud običajno razlikujejo dva principa razvojnih spodbud in sicer:

- a) politiko primarne produkcijske naravnosti in
- b) politiko naravnosti v oskrbne dejavnosti.

Politika produkcijske naravnosti regionalnega razvoja izhaja že iz zgodnjih (sedemdeseta leta) obdobj pospeševanja regionalnega razvoja. Pomeni zdravljenje regionalnih – točkovnih kriznih območij, v katero so zaradi strukturnih sprememb zašla najprej podeželska, v zadnjem obdobju pa tudi industrijska območja. Politika produkcijske naravnosti je osredotočena na ustvarjanje dodatnih delovnih mest v predvsem v neagrarnih dejavnostih. Glede na to, da gre običajno za monostrukturna, strukturno zaostala in ekonomsko šibka, depopulacijska območja, ki vključujejo širša – tudi podeželska območja, obmejna (robna) območja in območja s staro industrijsko sestavo, visoko brezposelnostjo in s pokrajinsko degradacijskimi procesi (zaostajajoča območja), je tudi najobčajnejši cilj države da prizadetemu območju izboljša regionalno gospodarsko strukturo (Nationale Regionalförderungsgebiete in Österreich, 1996).

Vzporedno s pospeševanjem regionalne gospodarske politike poteka še politika regionalnega razvoja, ki je naravnana v izboljševanje infrastrukturnih pogojev in oskrbnih dejavnosti, pomembnih za regionalni razvoj, stremi k zniževanju socialnih stroškov in uveljavlja standarde kvalitete bivalnega okolja. Politika naravnosti v oskrbne dejavnosti je komplementarna s politiko ustvarjanja pogojev za izenačevanje življenjskih pogojev v posameznih, vendar različnih funkcijskih območjih. Ti pogoji pa so ozko povezani z oblikovanjem minimalnih standardov regionalnega razvoja. Pri tem se postavlja vprašanje oblikovanja "idealnih", merljivih in pravičnih vrednosti družbenih standardov regionalnega razvoja, upoštevajoč regionalne posebnosti in želje prebivalcev.

Oblikovanje idealnih kriterijev in izvajanje regionalne politike je seveda odvisno od politične volje in finančnih možnosti države. Odločitev o izboru kataloga indikatorjev je še v skladu s socialno naravnostjo države, ki na ta način neposredno zagotavlja komplementarno organizacijo prostora nasproti čisti tržno naravnani regionalni politiki. Regionalno planerska praksa se zato zavzema za oblikovanje "minimalnih standardov" regionalnega razvoja, temelječih na regio-



nalnih (lokalnih) posebnosti, za fleksibilnost primerljivih območij in za tekoče spremljanje kazalcev regionalnega razvoja. Učinkovito odpravljanje regionalnih disparitet in vzpostavljanje enakovrednejših "živiljenjskih pogojev" je tako odločujoče povezano z izpolnjevanjem dveh predpogojev: "koordinacije s pomočjo informacij", ki jih nudijo ustrezno izbrani "objektivni indikatorji".

## Izhodišča in cilji za skladen regionalni razvoj

Svetovni razvojni trendi se kažejo v globalizaciji, hitrem razvoju storitev, stagnaciji oziroma prestrukturiranju sekundarnih dejavnosti, nizki udeležbi primarnih dejavnosti ob sicer visoki proizvodnosti, postopnem slabšanju ekološki razmer (ozračje, voda, odpadki). Odločilno vlogo v razvoju dobiva znanost in z njo povezano raziskovanje. Trendi so neugodni za majhno nacionalno skupnost: obetajo ji sicer visoko živiljenjsko raven ob izgubi nacionalne in regionalnih identitet, daljnosežno prostorsko prestrukturiranje ter nevarnost razkroja državnega ozemlja. Pri tem imajo sosednji makro regionalni centri, ob zmanjšanju časovnih razdalj in izboljševanju prometa lahko usodno vlogo. Edini izhod je v usmeritvi v kvaliteto (za kvantitativno proizvodnjo ni možnosti) in specializacijo, v gojitvi nacionalne pripadnosti in podpiranju regionalne identitete ter v kvalitativnem tekmovanju s sosednjimi mesti oz. aglomeracijami. Zgled so lahko manjše nacionalne ali državne skupnosti kot npr. Švica, Izrael, Danska ...

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, na področju agrarne politike, ...). Pri določanju vsebin 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". Dosedanje raziskave, ki so doslej opozarjale na pomen regionalne opremljenosti in prikazovale gospodarsko strukturo, ponudbo storitvenih dejavnosti, prisotnost visoko produktivnih razvojno-raziskovalnih dejavnosti – ("venture capital"), prometno povezanost, kvaliteto živiljenjskega okolja, itd. nadomeščajo novi pogledi vrednotenja odnosov znotraj mestne regije. Zato se v številnih dokumentih (razpravah) uporablja pojem "kreativni milje"<sup>10</sup> (ustvarjalno okolje), ki je sinonim za intenzivno

<sup>10</sup> Podrobnosti glej tudi v naslednjih prispevkih: Aydalot, P., 1986; Nijkamp, P., Mouwen, A., 1987; Campagni, R., 1991; Maillat, D., 1992; Fromhold-Eisebith, M., 1995.

povezovanje znanstveno-tehnoloških centrov z ostalimi gospodarskimi omrežji in ima pomembne prostorske implikacije na naselbinsko omrežje na regionalni ravni. Po svoje je to nov pogled in temu je prilagojena svojstvena, vendar sodobna interpretacija vsebin regionalnega planiranja, ki se razlikuje od tradicionalnih pogledov, kot npr.:

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

Prerejeno po: Maier, 1999.

Cilj regionalne strukturne politike je razvoj celotne države, ki vsebinsko ustrezno odraža potrebo po prepletanju regionalne in strukturne (sektorske oziroma regionalne) dimenzije ukrepanja države na podlagi načel koncentracije, programiranja, partnerstva in dopolnjevanja. Ker v Sloveniji niso oblikovane pokrajine temelji regionalna strukturna politika v največji meri na sektorskih politikah, ki pa so zavezane pri svojem delovanju upoštevati regionalne učinke. Temeljni cilji regionalne in prostorske politike so **a)** v zavzemanju za trajnostni in celovit prostorski razvoj na vseh ravneh in **b)** implementaciji policentričnega razvoja – decentralizirana koncentracija – ki jo podpira tudi uravnotežen gospodarski razvoj. Policentrična zasnova urbanega omrežja je pomemben smoter za podporo skladnemu regionalnemu razvoju. Koraki za implementacijo policentričnemu sistemu pa so povezani s pospeševanjem projektov, ki so v skladu z načeli trajnostno uravnoteženega razvoja, pri čemer je definiranje kriterijev uravnoteženega razvoja odvisno od specifične vloge posameznega urbanega središča. Policentrično urbano omrežje razumemo kot temeljno idejo (strategijo) komplementarnih aktivnosti, ki temelje na kooperativnem sodelovanju funkcijsko zaokroženih območij na različnih strokovnih področjih. Sodelovanje temelji na oblikovanju skupnih nalog na komunalni in regionalni ravni, povezani z enakomernejšo dostopnostjo do dobrin skupnega pomena in do znanja s pomočjo sodobne infrastrukture.

Poglavitni in dolgoročni cilj razvoja Slovenije je zato v vzpostavitvi omrežja regionalnih središč ter njim prilagojenih in dopolnjujočih nižjih središč, ki naj

izhaja iz partnerstva (ne pa politične prisile) med njimi. Policentrični razvoj pomeni predvsem izgrajevanje regionalnih struktur in njihovega medsebojnega prepletanja. To pa pomeni:

- diverzifikacijo dejavnosti v podeželskih območjih, še posebej razvijanje okolju prijaznega turizma;
- dvigovanje funkcijske raznolikosti centralnih naselij kot faktor atraktivnosti za gospodarske impulze in s tem zmanjševanje možnosti za dnevno delovno migracijo na daljše razdalje;
- izboljševanje gospodarske strukture posebej pri prevladujoči odvisnosti od ene industrijske dejavnosti ali od podeželskega prostora;
- ohranjanje in izboljševanje trgovskih in služnostnih dejavnosti tudi v središčih najnižje ravni;
- pomoč pri razvoju endogenih potencialov na podeželju;
- porazdelitev stroškov in koristi pri "opremljenosti" regionalnega pomena med funkcionalno povezanimi občinami (optimizacija in finančne izravnave);
- pospeševanje medsebojnega sodelovanja med (pre)majhnimi občinami pri infrastrukturni (družbeni – personalni, tehnični, komunalni in institucionalni) oskrbljenosti;
- preprečevanje vzrokov odseljevanja iz podeželja;
- ustvarjanje in zagotavljanje industrijskih in proizvodnih delovnih mest tudi na podeželju;
- vzdrževanje minimalne opremljenosti lokalnih centrov;
- zagotavljanje gospodarsko neodvisnega, učinkovitega in še posebej trajnostno naravnega upravljanja s kmetijskimi in drugimi zelenimi površinami;
- zagotavljanje primernih površin za obrt in industrijo;
- zagotavljanje sonaravnega kmetovanja in uvajanje ekoloških standardov v podeželskih območjih;
- zniževanje obremenitev okolja pri proizvodnih dejavnostih, dnevnem potovanju na delo, pri posredovanju dobrin, nakupovalnem prometu, ...

Za oblikovanje policentričnega sistema urbanih središč so poleg upravnopravnih in upravno-političnih razlogov ključnega pomena še gospodarski in prostorski razlogi (naravna in kulturno-zgodovinska raznolikost). Vsi pa so povezani s pospeševanjem skladnega regionalnega razvoja. Zakon o pospeševanju skladnega regionalnega razvoja se je naslonil na statistične regije in zato že v dobrih meri "začrtal" oblikovanje 12 možnih pokrajin. Doslej pripravljene strokovne podlage, ki služijo pripravi prostorskega plana države pa se bolj nagibajo k dvo-stopenjskem oblikovanju manjšega števila središč (nacionalnega pomena), ki bi



bila pozneje hkrati sedeži pokrajin (teh naj bi bilo 8)<sup>11</sup>, povezanega v omrežje središč regionalnega pomena (teh naj bi bilo ca. 20)<sup>12</sup>. Oboje zahteva uskladitev.

V slovenskih pokrajinah moramo vzpodbujati inovacijsko dinamiko, kakršno najdemo le v urbanih okoljih. S spojitvijo inovacijske dinamike in regionalnih / lokalnih iniciativ se lahko pod današnjimi pogoji nadaljuje tradicionalna, specifična urbanizacija Slovenije. Pomanjkljivosti se lahko spremenijo v prednosti, če se bodo regionalna – nacionalna središča zavedla svojega posebnega odnosa do okolice, to je vplivnega območja in svoje komparativne prednosti izkoristijo za bodoči razvoj.

Predvsem regionalna središča so slej ko prej stičišča, ki lahko vplivajo na razvojne usmeritve na novo nastalih občin, vendar ne v konservativno-nostalgicnem smislu, temveč z inovativno naravnanim izkoriščanjem "teritorija" (lastnega vplivnega območja) za skladen regionalni razvoj. To pomeni, da je treba vzpostaviti kooperacijske in odgovorne odnose med središči nacionalnega pomena, regionalnimi središči in okolico.

Skladen regionalni razvoj je tako ozko povezan s primernim omrežjem naselij kar pomeni, da gre za usmerjanje razvojnih silnic v dogovorjena središča, ki jih celotna družbena skupnost sprejema kot primerne glede na obstoječe razmere (ozemlje, okolje, historični razvoj), ekonomske možnosti in politično voljo. Upoštevati kaže, da je naselbinski razvoj ena najpomembnejših sestavin regionalnega razvoja in od organizacije dejavnosti v prostoru so v mnogem odvisni drugi elementi urejanja prostora (raba tal, promet, rekreacija ...). Gornja načela narekujejo, da poglavitne smeri usmerjanja regionalnega razvoja postajajo tudi:

1. "urejanje urbaniziranih območij";
2. "krepitve podeželskih območij";
3. "varovanje naravnih virov v pokrajini".

<sup>11</sup> V Sloveniji so ta središča ob Ljubljani in Mariboru (ki sta hkrati del omrežja evropskih mest še Celje, Koper (tudi v funkciji somestja obalnih mest), Kranj, Murska Sobota, Nova Gorica in Novo mesto.

<sup>12</sup> Takšna središča so lahko: Velenje, Žalec, Šmarje pri Jelšah – Rogaška Slatina (delitev funkcij), Sežana, Ilirska Bistrica, Ajdovščina, Jesenice – Radovljica – Bled (v funkciji somestja oz delitve funkcij), Škofja Loka, Idrija, Postojna, Domžale – Kamnik (delitev funkcij), Hrastnik – Trbovlje – Zagorje (delitev funkcij), Kočevje – Ribnica (delitev funkcij), Slovenj Gradec – Dravograd – Ravne na Koroškem (v funkciji somestja oz delitve funkcij), Ljutomer, Ptuj, Tolmin, Metlika – Črnomelj (delitev funkcij), Brežice – Krško (v funkciji somestja). Gravitacijsko zaledje obsega med 20.000 in 50.000 prebivalcev. Imajo tudi manj diferencirane dejavnosti od središč nacionalnega pomena. Heterogenost oskrbnih dejavnosti pogojujejo tudi druge gospodarske dejavnosti (npr. industrija), ki je v središčih regionalnega pomena obilneje zastopana.

Cilji regionalne politike naj bi zato vsebovali naslednje smeri ukrepov:

- a) pospeševanje uravnoveženega policentričnega razvoja mest in oblikovanje novih razmerij med mesti in podeželjem;
- b) ustvarjanje enakomerne dostopnosti do dobrin skupnega pomena in do znanja s pomočjo sodobne infrastrukture in
- c) smotrna – (inteligentna) raba naravnih virov in razvoj naravne in kulturne dediščine.

Uravnovežen policentrični razvoj pomeni oblikovanje novih razmerij med mesti in podeželjem. To se lahko doseže s:

**Pospeševanjem funkcijske komplementarnosti in sodelovanja med (majhnimi in srednje velikimi) mesti**, kar pomeni krepitev in vzpostavljanje sodelovanja malih mest na (med)regionalni ravni; to je še posebej priporočljivo za manjša (izolirana) središča "sredi" podeželskih območij kjer prebivalstvo stagnira ali celo upada, enako velja za mesta v obmejnih območjih ...; izboljšanje komunikacij na (med)regionalno-lokalnih ravneh in krepitev sodelovanja na regionalni in lokalni ravneh, med mesti s sosednjimi državami, kar pomeni krepitev gospodarske moči srednje velikih mest – državnih središč (Murska Sobota, Celje, Kranj, Koper, Nova Gorica, Novo mesto) ter vzpostavljanje solidne gospodarske podlage središčem agrarnih območij.

**Pospeševanjem razvoja (vzpostavljanjem privlačne sile) v dinamičnih, atraktivnih in konkurenčnih mestih**, kar pomeni oblikovanje strateške vloge obmestij slovenskih mest in "satelitskih" ("gateway") mest (npr. Ljubljana nasproti mestom v Kamniškobistriški ravnini, Medvodam, Škofji Loki, Grosuplju, Vrhniki ..., ali Maribor nasproti Rušam, Lenartu, Slovenski Bistrici, Ptujju ..., ali Celje nasproti Velenju, Žalcu ..., obalna mesta Koper, Izola, Piran, Portorož, ...), izboljšanje privlačne sile in atraktivnosti mest za mobilne investicije, posebej v "zapostavljenih" območjih (z obsežnim zaledjem manj razvitih) območjih (npr. Novo mesto nasproti Suhi Krajini ali Murska Sobota nasproti Goričkemu ...), diverzifikacijo gospodarskih temeljev v mestih, posebej še v tistih, ki so močno odvisne od ene dejavnosti (sektorja).

**Z uravnoveženim mestnim razvojem**, kar pomeni oblikovanje učinkovitih metod za preprečevanje – zmanjšanje nekontroliranega širjenja mest – posebej na ravninskih in dolinskih območjih, izboljšanjem tehničnih pogojev za gospodarske dejavnosti, ki se ukvarjajo s preprečevanjem onesnaževanja, izboljšanjem opremljenosti izoliranih mest z obsežnim zaledjem manj razvitih območij, povečevanjem uravnovežene (javni transport) dostopnosti v urbanih območjih.

**Vzpostavljanjem partnerskih odnosov med mesti in podeželjem**, kar pomeni oblikovanje strategije za oblikovanje pogojev naseljevanja (oz preprečevanje odseljevanja) v ruralnih območjih, vzdrževanjem minimalne opremljenosti lokalnih centrov, pomočjo pri razvoju endogenih potencialov na podeželju.

**Diverzifikacijo podeželskih območij**, kar pomeni vzpostavljanje sonaravnega kmetovanja in uvajanje ekoloških standardov v agrarno visoko produktivnih območjih, izrabo možnosti obnovljive energije.

**Enakomernejšo dostopnostjo do dobrin skupnega pomena in do znanja s pomočjo sodobne infrastrukture** kar pomeni izboljševanje infrastrukture in dostopnosti tistih območij, ki so še brez direktnih povezav z urbanimi območji, vključno z učinkovitim subvencioniranjem javnega transporta v težko dostopnih, gorskih in hribovitih ter kraških območjih, robnih in obmejnih območjih, izboljševanje dostopnosti do telekomunikacijskih dejavnosti in prilagoditev pristojbin, zniževanje odvisnosti od javnih podjetij za prevoz potnikov in podpiranje multimodalnega in kombiniranega prometa, zniževanje pristojbin in koordinirano upravljanje z infrastrukturo povsod, kjer se ekonomska računica ne izide. Prenos človeških tokov, dobrin in informacij tudi v Sloveniji teži h koncentraciji in polarizaciji. Zato se nevarno oblikujejo obsežna marginalna območja. Ne zadošča več izgradnja infrastrukture. V novih pogojih je za učinkovito izboljševanje podeželskih območij poleg prisotne infrastrukture potrebno stimulirati še v razširitev različnih oblik znanja, ki omogočajo prenos inovacijskih oblik rabe gospodarjenja z naravnimi viri.

**Difuzijo inovacij in znanja**, kar pomeni izboljševanje ravni splošne izobrazbe in poklicnih posebnosti depresijskega območja kot sestavni del integrirane razvojne strategije celotnega območja, garantiranje minimalnih standardov dostopa do visokih šol in razvojno-inovacijskih centrov.

Končno smo na podlagi teoretskih predpostavk izdelali še matrično preglednico, ki je poskus izdelave sinteznih in možnih poti za preseganje regionalnih disparitete v Sloveniji. Temelji na oblikovanju izhodišč za pripravo možnih ukrepov in strategij. Upoštevanje gornjih izhodišč narekuje potrebo, da oblikujemo takšne scenarije razvoja, ki ne bodo omogočali samo "pasivne" ampak "aktivno" sanacijo območij z razvojnimi problemi. Pod pojmom pasivne sanacije razumemo preprosto dejstvo, da še naprej krepimo velike in uspešne delovne trge ter centre z višjo infrastrukturno opremljenostjo, pri tem pa prebivalce gospodarsko šibkih območij samo "dražimo" in posredno odpiramo nove emigracijske tokove.

---

#### STRATEGIJE IN UKREPI PRI REGIONALNEM RAZVOJU:

---

- oblikovanje majhnih, inovativnih in fleksibilnih "management" regij;
- oblikovanje stalnih "regionalnih" teles oz. združenj za krepitev povezovanja ter razvijanje regionalne zavesti in integrativne sposobnosti pri skupnih nalogah;
- oblikovanje tehnološke politike in podpore finalnim proizvodnjam za prestrukturiranje razvojno "vprašljivih" proizvodenj, uporabiti paradigmo "fleksibilne specializacije";
- tržno naravnana regionalna politika;
- regionalna politika temelječa na ekonomski uspešnosti (ob upoštevanju potreb po prestrukturiranju perifernih območij v skladu s kriteriji skladnega regionalnega razvoja, potreba po vrednotenju razvoja hribovskih območij, ...



- regionalna politika temelječa na prenosu znanja (inovacijski centri, kooperacijske agencije, ...)
- vzpostaviti regionalno dimenzijo politike regionalnega razvoja;
- široka ponudba poslovnih storitev;
- izboljšanje konkurenčnosti mest (na lokalnem in regionalnem nivoju, uveljavljanje mehanizmov za povezovanje malih mest v enoten urbani sistem, revitalizacija urbanih območij, sedaj, v fazi nazadovanja industrije);
- vlaganja v infrastrukturo (vzpostaviti nove komunikacijske in transportne tehnologije, zagotoviti tudi vlogo in pomen razvoja sekundarnih prometnih omrežij, upoštevati učinke, ki jih povzročata odmaknjenost, oblikovati strategijo investicij v infrastrukturo, zagotoviti specializirane distribucijske površine);
- vlaganja v družbeno infrastrukturo, (zlasti ofenzivnejše izgrajevanje izobraževalnih in tehnološko-raziskovalnih ustanov);
- vzpodbujati integriran razvoj podeželja, upoštevajoč različne dejavnosti;
- integriranje kriterijev za uravnotežen razvoj in varovanje okolja v funkciji učinkovitosti omrežij;
- državna pomoč pri vključevanju v medregionalno in čezmejno sodelovanje.

## UČINKI V REGIONALNEM RAZVOJU

### A. SAMOPROPULZIVNI RAZVOJ

### B. MEDREGIONALNA IN MADNARODNA KONKURENČNOST

### C. KOMPATIBILNOST S PRINCIPI TRŽNEGA GOSPODARSTVA

## Literatura

- Aydalot, P., 1986: *Milieux innovateurs en l'Europe*. Paris.
- Briški, A., 1989: Skladnejši regionalni razvoj v S.R. Sloveniji na razpotju. *Ib revija za planiranje*, 5, str. 28–36, Ljubljana.
- Cappelin, R., 1993: *Regional Economic Development, Regionalism and Inter-regional Cooperation*. Paper for the European Summer Institute in Regional Science, Joensuu, Finland, str. 5.
- Cecchini, P., 1988: *Europa 92. Der Vorteil des Binnenmarkts*. Baden Baden.
- Černe, A., 1996: Regionalna politika v Sloveniji povojne izkušnje v regionalnem planiranju. Delovno gradivo Urada RS za prostorsko planiranje pri Ministrstvu za okolje in prostor.
- Černe, A., 1997: Regional development in the context of spatial planning in Slovenia. *Materialien*, 21, Frankfurt am Main, str. 99–127.
- Dekleva, J., 1991: Model urejanja prostora in varstva okolja na ravni občine. Izhodišča za reformo sistema urejanja prostora v RS. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, delovno gradivo.
- Der neue Programzeitraum 2000–2006: *Methodische Arbeitspapiere*. Europäische Kommission, Generaldirektion XVI, Regionalpolitik und Kohäsion.
- Drey, F., 1992: *Europäische Raumordnungspolitik*. *Geographische Rundschau* št. 44, zvezek: 12, str. 682–685.

- Drozg, V., 1995: Oblike poselitve. V: Krajevni leksikon Slovenije. DZS, Ljubljana, str. 14–22.
- E.S.D.P.: European spatial development perspective, First official draft, Noordwijk 9 in 10 junij 1997;
- EG – Regionalpolitik, Europäische Kommission, 1994; Europa 2000+, Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung
- Fürst, D., Ritter, E.H., 1993: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Duesseldorf, 36. str.
- Foucher, M., 1995: Die Europäische Union in einem neuen europäischen Rahmen. Aubruch zu einem Neuen Europäischen Raum. Poročilo nemško-francoske delovne skupine. ARL Hannover in DATAR Paris.
- Fromhold-Eisebith, M., 1995: Das "Kreative Milieu" als Motor regionawirtschaftlicher Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. Geographische Zeitschrift, letnik 83, zvezek 3–4, Stuttgart, str. 30–66.
- Fuchs, G., 1998: Globalisierung – (mehr als) Wirtschaft ohne Grenzen. Praxis Geographie 7–8, str. 7–10.
- Gallusser, W., 1981: Grenze und Kulturlandschaft. Regio Basiliensis XXII / 2–3. Basel, 1981. str. 59–68.
- Gans, P., 1992: Regionale Dispariteten in der EG. Geographische Rundschau, št. 44, zvezek 12, str. 691–698.
- Ganser, K., Siebel, W., Sieverts, T., 1993: Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annaeherung. Raumplanung H. 61, str. 112–118.
- Gliha, S., 1986: Družbeno ekonomski odnosi v kmetijstvu in gozdarstvu. Raziskovalec št. 12. Ljubljana, str. 441.
- Gulič, A., Kukar, S. *et al.*, 1997: Strategija, politike in ukrepi za oblikovanje in izvajanje skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana.
- Gulič, P., 1993: Elementi, pristop in postopek izdelave Prostorskega plana RS. Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, delovno gradivo.
- Gulič, P., 1995: Politika prostorskega razvoja. Ib revija, letnik XXIX, št. 11–12.
- Gulič, P., 1995: Prostorski plan države. IB revija, šte. 6–7, letnik XXIX, str. 13–20, Ljubljana.
- Jochimsen, R., 1991: Finanz- und Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen der europäischen Integration und ihrer raumlichen Entwicklung. Forschungen und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band. 190, str. 40–61.
- Klemenčič, V., 1976: Regionalno demografski razvoj Slovenije. III. Faza. Inštitut za geografijo Univerze v Ljubljani, cikl.
- Klemenčič, V., 1991: Tendence spreminjanja slovenskega podeželja; Geografski vestnik LXIII, str. 25–39, Ljubljana.
- Klemenčič, V., 1992: Wandlungstendenzen im ländlichen Raum Sloweniens. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie. Band 37. Regensburg, str. 99–110.

- Klemenčič, V., 1995: Prvine, procesi in projekcije demografske problematike Slovenije Regionalni vidiki demografske politike – Zbornik referatov, Državni svet RS – Komisija za regionalni razvoj, Nacionalni komite za demografsko politiko RS pri ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Ljubljana, str. 24–29.
- Kukar, S. in sodelavci, 1994: Strategija, politika in ukrepi za izvajanje skladnejšega regionalnega razvoja. Ljubljana.
- Kukar, S., 1994: Regionalni razvoj v Sloveniji, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije: Prostor, okolje, socialna varnost, Zavod za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, str. 7–22.
- Kukar, S., 1997: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. *ib revija*, 31, št. 9-10-11, str. 53–67. Ljubljana.
- Kuklinski, A., 1994: The geography of new Europe. *GeoJournal*. Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, str. 455–462.
- Maier, J., 1990: Entwicklungsperspektiven für ländliche Räume. V: *Das Land hat Zukunft*. München, str. 276–286.
- 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 am Main.
- Maier, J., 1999: Zum Stadt-Umland-Problem: Ein Ueberblick. *Diskussionsbeiträge zum Workshop II/1999 der LAG Bayern: Ein altes und doch höchst aktuelles Thema der Raumordnung: Das Stadt-Umland-Problem*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bayreuth/Muenchen, str. 17–25.
- Maillat, D., 1992: The Innovation Process and the Role of the Milieu. V.D. Maillat in J.C. Perin (eds): *Enterprises innovatrices et development territorial*. GREMI. Neuchâtel: EDES, str. 3–20.
- Maillat, D., 1992: The Innovation Process and the Role of the Milieu. V.D. Maillat in J.C. Perin (eds): *Enterprises innovatrices et development territorial*. GREMI. Neuchâtel: EDES, str. 3–20.
- Maillat, D., Quévit, M., Senn, L., 1993: Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional. GREMI. Neuchâtel: EDES.
- Malchus, v V., 1991: Europa der Regionen. *Regionalpolitik und Raumordnung auf Landesebene. Perspektiven der kommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen*. ARL, Arbeitsmaterialien, str. 31.
- Mares, M., 1991: *Perspectiven in Europa*. Rijksplanologische Dienst. Amsterdam.
- Messerli, P., Perlik, M., 1997: Eine differenzierte Entwicklungspolitik fuer den Alpenraum in Europa. *Colloquium Geographicum. Festschrift zum 51. Deutschen Geographentag*, Band 24, Bonn, str. 287–302.
- Mušič, V. B., 1980: *Urbanizem – bajke in resničnost*. Cankarjeva založba, 374. str., Ljubljana.



- Natek, K., Natek, M., 1998: Slovenija, Mladinska knjiga, str. 415.
- Nationale Regionalförderungsgebiete in Österreich gemäss EU/EWR Wettbewerbsregeln, 1996. Atlas zur räumlichen Entwicklung Österreichs, Wien.
- 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.
- Pečar, J., 1995: Značilnosti razvoja slovenskih regij. Zavod republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, letnik IV, št. 8, str. 1–33. Ljubljana.
- Pečar, J., 1997: Regionalna razvojna politika v EU in v Sloveniji. Ib revija, 31, št. 9-10-11, str. 79–88. Ljubljana.
- Pečar, J., 1997: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1996. Zavod R. Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, letnik VI, št. 4, str. 1–131. Ljubljana.
- Perko, D., 1998: Število prebivalcev in njegovo spreminjanje, Geografski atlas Slovenije, DZS, Ljubljana, str. 128–131.
- Piry, I., 1992: Možnosti preoblikovanja politike regionalnega razvoja na primeru Slovenije. Geographica Slovenica. Socialna geografija v teoriji in praksi. Ljubljana, str. 223–246.
- Piry, I., 1993: Urbani sistem – ogrodje poselitve v republiki Sloveniji. MOP – Urad za prostorsko planiranje. (tipkopis).
- Plut, D., 1987: Slovenija – zelena dežela ali pustinja? Ljubljana.
- Predlog zakona o spodbujanju regionalnega razvoja. Poročevalec, 30/1994, EPA 741, Prva obravnava, Ljubljana, 1994.
- Rösch, A., 1996: Bisherige Erkenntnisse einer Übertragung in die Regionalentwicklungspolitik. V: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Universität Bayreuth, Heft 153, Bayreuth, str. 101–114.
- Ravbar, M., 1992: Suburbanizacija v Sloveniji – odnosi, strukture in težnje v njenem razvoju. Doktorska disertacija, Ljubljana, 325 str.
- Ravbar, M., 1992: Umriss der Suburbanisierung in Slowenien. Slowenien auf dem Weg in die Marktwirtschaft. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Bayreuth, str. 39–51.
- Ravbar, M., 1993: Na periferiji modre banane. Evropske integracije in Slovenija. Delo. Sobotna priloga. Ljubljana, (16.1.1993), str. 21–21.
- Ravbar, M., 1995: Zasnova poselitve v luči regionalnega razvoja. Ib revija, letnik XXIX, št. 11–12, str. 21–38. Ljubljana.
- Ravbar, M., 1995: Zasnova poselitve v Sloveniji, Inštitut za geografijo v Ljubljani, (1995), Ljubljana, 250 str.
- Ravbar, M., 1997: Odsev globalnih družbenih sprememb na vsebino regionalnega prostorskega planiranja. Dela 12, Socialnogeografski problemi, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani, str. 103–117.
- Ravbar, M., 1997: Prispevki za metodologijo regionalnega prostorskega planiranja. Inštitut za geografijo, Ljubljana, delovno gradivo, 81. str.

- Ravbar, M., 1997: Slovene Cities and Suburbs in Transformation (Slovenska mesta in njihova obmestja v preobrazbi). Geografski zbornik, št. XXXVII, Ljubljana, (1997), str. 64–109.
- Ravbar, M., 1997: Some Elements of Sociogeographical Transformation of Slovenian Rural Areas at the Turn of the 20<sup>th</sup> Century, Brno.
- Ravbar, M., 1997: Zur Siedlungsstruktur Sloweniens. Raumforschung und Raumordnung, Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung, 55. Jahrgang, Heft 4/5 (1997), str. 350–358.
- Ravbar, M., 1998: Razporeditev delovnih mest v Republiki Sloveniji v funkciji oblikovanja trga delovne sile. Zbornik referatov: Statistična podpora pogajanju Republike Slovenije z Evropsko unijo in strukturni skladi. Statistični dnevi, Radenci 98, str. 237–246.
- Ravbar, M., 1999: Izbor indikatorjev regionalnega razvoja v funkciji proučevanja regionalnih disparitet kot prispevek k oblikovanju razvojne politike v R. Sloveniji. Ib revija, 33, št. 2–3, str. 68–75. Ljubljana.
- Ravbar, M., 2000: Omrežje naselij in prostorski razvoj Slovenije. Inštitut za geografijo, Ljubljana
- Ravbar, M., in sod. 1998: Prostorski vplivi približevanja Slovenije EU, Inštitut za geografijo.
- Regionale Disparitäten – zwischen Normalität und Handlungsbedarf, 1997: Informationen zur Raum-entwicklung, Heft 1/2. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn, 143 str.
- Ritter, W., 1993: Allgemeine Wirtschaftsgeographie. Muenchen/Wien.
- Schamp, E. W., 1995: Die Bildung neuer grenzüberschreitender Regionen im östlichen Mitteleuropa – eine Einführung. Frankfurter Wirtschafts- und Sozial-geographische Schriften, Heft 67, str. 1–19, Frankfurt am Main.
- Sendi, R., 1998: Slovenians non starter housing construction policy. Urbanistični inštitut RS. European Network for Housing Research, Ljubljana, str. 574–581.
- Slovenija: Prehodni državni razvojni program za obdobje 2000–2002, ZMAR, 1999.
- Statistični letopis Slovenije, 1997, SURS, Ljubljana
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Teze. Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj. Sektor za regionalni razvoj. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 8. Junij 1998.
- Strmšnik, I., 1998: Nekatera vprašanja regionalne politike v Sloveniji, Ljubljana, tipkop.
- Strmšnik, I., Tavčar *et al.*: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije – razvojni scenariji. Ljubljana: UMAR, 1999.
- Tödling, Schönhofer, Krajatsis, 1994: Informationsbuch II, EU Gemeinschafts-initiativen. Wien: Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz ÖROK 119.

- Treino, M., Rupp, M., 1994: Wirtschaftsraum Mittelland: Die Suche nach einem europafähigen Regionalmodell. DISP 118, ETH Zürich, str. 8–15.
- Urad RS za makroekonomske analize in razvoj: Bruto dodana vrednost za leto 1996; bruto osnova za dohodnino leta 1994.
- Vir podatkov: Publikacije in različne podatkovne baze Statističnega urada RS v obdobju po letu 1990, Ljubljana.
- Vrišer, I., 1988: Policentrizem v Sloveniji. IB – revija za planiranje XXIII, št. 5, Ljubljana, str. 11–17.
- Vrišer, I., 1990: Ekonomskogeografska regionalizacija Republike Slovenije (Na podlagi vplivnih območij centralnih naselij in dejavnostne sestave aktivnega prebivalstva). Geografski zbornik, XXX.
- Vrišer, I., 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. Ib revija, 33, št. 2–3, str. 47–67. Ljubljana.
- Walter, H., 1983: Wachstums- und Entwicklungstheorie. Stuttgart, New York.
- Weber, H.U., 1977: Landeskunde und Raumordnung einer Grenzregion der Europäischen Gemeinschaft: Euroregio, Berichte zur deutschen Landeskunde 51, str. 155–171.
- Wirth, P., 1996: Nachhaltige Erneuerung ländlicher Räume in den neuen Bundesländern. Raumordnung und Raumforschung, 5/96, str. 334–344.

## Regional development of Slovene landscapes

### Summary

Slovenia began to systematically direct its development at the beginning of the seventies, based on the concept of polycentric development. Initially the guidance was focused on "consideration of the uniformity of living conditions", to be very quickly replaced by the principle of "providing equal living and working opportunities" based on the reduction of differences in the economic development of individual regions. At that time, the main criteria for determining less developed communities were: national income per inhabitant, share of farming population and the percentage of population in employment. In the first period, the less developed regions comprised 11 communities, 18.9 % of the territory and 18.2 % of population. Later on the criteria were supplemented to include economic development, population development, social standard and infrastructure.

The adoption of the 1990 Act on the promotion of the development of demographically endangered areas in Slovenia shifted the focus of regional politics from economically less developed regions to those with unfavourable demographic movement. The determining indices for such regions are only demographic (ageing index and population growth index). The tools for stimulating these regions are relatively modest. Additional funds for the encouragement of



more sustained development are still allocated by poorly interconnected ministries. For instance, the budget funds are allocated to comprehensive planning and management of the countryside and for renovation of villages, encouraging entrepreneurship and small-scale trade, for social transfers and active employment policy, financial balancing among communities, etc.

The results from a quarter-century old regional policy in Slovenia indicate that the system for encouraging harmonized regional development is not sufficiently effective since there have been no improvements in regional, economic or demographic conditions. Among the main reasons for the meagre effectiveness of regional development incentives are the absence of a physical planning policy and inadequate co-ordination of actions taken in the regional and other policies, as well as the fact that economic policy has not sufficiently taken into account the differences in natural conditions of individual regions, and finally, social, educational, entrepreneurial "non economic" factors. Partial treatment of individual small demographically endangered areas has proved ineffective since providing the conditions for long-term self-sustained development is not limited to the initiation of local development potential but must include connection to the broader environment. Despite these critical comments, the regional development system has produced positive results — the regions are better equipped with economic and social infrastructure and the economic structure has become more diverse with employment growing at a faster pace, etc.

## The contents and evolution of the term "regional disparity"

The content and policy of regional development is influenced by the socio-economic structure of each province and is not limited to the quantitative growth or decline of the gross social product. It is also influenced by other measurable changes in regional structure, as well as changes in the way of living (Walter, 1983). Usually the effects are manifested in (undesirable) deviations from those expected in regional development. Regional development is more and more frequently referred to by the term "regional disparities". These disparities need to be known and monitored. When the deviations from the desired direction grow too large a prompt reaction is called for.

According to its simplified normal definition the term "regional disparities" is understood as deviations and conflict in selected and particularly significant (characteristic) features of social life in a certain area which forms a functional and natural geographical whole. These "features" are usually measured by quantitative indicators, which also act as a "control" mechanism for extensive regional physical planning and as a test of the plan's effective implementation. Regional disparities have their own "social" and "spatial" dimension. Social inequalities are expressed in the issues related to (un)employment. How (un)employment is understood, depends on the structure of the available jobs or on the income amount. This is

further related to the educational structure, quality of life, etc. "Spatial" dimension is largely associated with job accessibility, i.e. infrastructural conditions, environmental conditions, residential conditions, etc. This leads to the question of how much the social development dynamics influence the ever new degrees of regional disparities "limits". For this very reason, physical disparities have numerous and various dimensions which can be linked into a uniform concept of accelerating regional development. There are several attempts, both methodological and theoretical, at quantitative and qualitative derivations for weighting regional disparities from economic, social, infrastructural, or ecological aspects. As a practical matter, it is very difficult to define, by qualitative indices, the dominant rates to a specific group of indices.

Correctly selected and founded indices provide the basis required to enforce complementary social instruments and measures, either by financial balancing or tax relief, or by other stimulating forms of aid (investments). Contemporary policies which use regional incentives to balance regional disparities are usually based on one of two principles, i.e.:

- 1) the policy of *primary orientation into production*, and
- 2) the policy of *pure orientation into service-related (infrastructural) activities*.

1) The policy of production-oriented regional development originates from the earliest period of regional development stimulation in Slovenia. It concerns the repairing of regional areas and points of crisis which first affected rural and lately industrial areas. The production-oriented policy is focused on the creation of additional jobs, particularly in non agrarian areas. Because the regions concerned are usually monostructural: a) structurally underdeveloped and economically weak, depopulated areas which include wider rural areas; b) border areas, and c) areas with an old industrial structure, high unemployment rate and landscape degradation processes, the most usual common objective of the government is the *improvement of regional economic structure* (Nationale Regionalfoerderungsbiete in Österreich, 1996). The criteria for the formation of regional policy compensation programmes and delimitation of areas are most frequently based on:

- **Economic strength indicators** — regional disparities in the field of economy are identified by employment structure, economic performance and GDP per inhabitant, as well as personal income of inhabitants;
- **Job quality** — the amount of income as a gross taxable income per inhabitant, salary per inhabitant, and the ratio of immigrant workers to total working population;
- **Unemployment rate** — unemployment rate (the recorded unemployment rate can be used as a temporary substitute indicator).

2) The policy of regional spatial development runs in parallel with the promotion of regional economic policy. It is oriented towards improving infrastructure conditions and services of significance for regional development and aimed at decreasing social costs while establishing the quality standards for the living environment. This term is encountered at the preparation of spatial development policy, which is complementary with the regional development policy, and oriented towards creating conditions for balancing different individual impact areas. The service-orientated policy is closely connected with the formation of minimum regional development standards. In this respect, a question is posed how to form "ideal", measurable and impartial values of the social standards of regional development, taking into consideration specific regional features and the wishes of inhabitants. The regional policy is usually based on the analysis of the following spatially relevant development indicators:

- **Infrastructure availability** — the analysis of the existing infrastructure condition is usually restricted to six areas of services and infrastructure with the following indicators: education (the number of students per 1000 inhabitants and the inclusion of the generation in college and university education process), health (the number of physicians per 1000 inhabitants), and the social system (natality, mortality), sports and recreation activities network, housing conditions (share of dwellings without water supply, share of dwellings connected to sewage purification systems) and traffic system (main and regional roads density, railway line density, number of telephone lines per 1000 inhabitants);
- **Urban network and structure** — the contemporary urban system consists of: towns, suburbs (urban and/or suburban) and rural settlements. A special attention is usually devoted to the designation and limitation of structurally problematic rural settlements (e.g. stable, endangered, and dying). In addition to complex measuring methods (Ravbar, 1997 a) these settlements are also defined by: share of urbanised population, population and job density, population growth, ageing index, etc.);
- **Population mobility and migrations** — migration flows at a regional level. In particular migration deficiency is an important additional indicator of a structurally weak area. These areas are normally determined by: net (alternatively: gross) internal migrations/100 inhabitants and migration balance;
- **Status-environmental conditions** — regional differences in the state of environment have not been suitably clarified with respect to methodology. Possible indicators are the share of suitably deposited (industrial-municipal) waste, share of purified waters, etc.

The formation of ideal criteria and the implementation of regional policy depend on the political will and financial means of the state. The decision on the formation



of a selected catalogue of indicators is still in conformity with the social orientation of the state, which in this way directly ensures the complementary organization of space as opposed to a purely market-oriented regional policy. The regional planning practice is therefore striving for the formation of "minimum standards" for regional development based on specific regional (local) features, for the flexibility of comparable areas, and for concurrent monitoring of regional development indicators. An effective elimination of regional disparities and establishment of equal "living conditions" is therefore decisively connected with "co-ordination by information" resulting from properly selected "objective indicators".

## **Instruments for the implementation of regional development objectives, and the role of communicating in regional physical planning**

The principal task of regional physical planning is to influence development by regulating spatial and settlement structures using predetermined and agreed principles (rules) and objectives. In order to meet the objectives it is necessary to develop tools for the implementation of regional policy tasks. Regional physical planning has several types of instruments. The first group is marked by spatial organization tools of an administrative nature, the second group consists of planning-coordination tools, and the third group are tools for defining mandatory monitoring and methods of reporting.

In all (planned and unplanned) development activities the tools of regional physical planning need to be adapted to the predetermined objectives in order to prevent undesirable development activities and encourage the desired ones. The tools are usually implemented to offer advice to the developers (the "actors of planning applications"), and inform them about the impacts and consequences of planned physical changes. If the planned activities comply with the planning objectives, they are motivated by measures of a seemingly "non-spatial" nature. If not, they are restricted by fiscal policy, land policy and/or other policies. These instruments of regional physical planning should convincingly support concepts which will create and defend sustained regional development. In order to implement the planned objectives, the planning agents (addressees) need to be helped and at the same time shown a considerable degree of adaptability, particularly when unforeseen circumstances modify the conditions. In planning and also in implementation, the planners have to evaluate the impacts of possible consequences and exert their influence so that the regional physical plan is actually implemented. Harmonization at lower, i.e. communal as well as ministerial levels, is therefore required. The regional physical planning has a number of other ways to influence the addressees of the planning process (ministerial departments, communities, private associations, etc.). They are classified as:

- **Giving opinions** — for development permits granted by public officials on the basis of the adopted criteria from the physical plan;
- **Consulting** — by drawing attention to the possible consequences of planned development activities, which also serve as the basis for spatial decisions;
- **Research and assessments** — of impacts on sustained regional development for more complex or large development activities.

The regional development addressees are institutions, taking care of effective (regional) interconnections in the province as well as for the implementation of regional development measures. These are, in the first place, communities, administrative units (districts) as well as general and professional associations responsible for regional development. The regional physical plan serves as an orientation for all social groups, investors, and citizens in their endeavours for sustainable (equable) regional and urban development. The decisions specified in the regional physical plan have, in fact, no direct legal consequences for ownership or on other relations although they determine the future land use relations. The regional development effectiveness depends on far-reaching decisions, which are made comprehensive (harmonised) with the aid of a good legal correlation with the regional physical plan. This is why the widest possible range of participants (addressees) in the planning procedure is required, the consensual agreement of whom ensures the plan implementation. Also the implementing regulations and acts (e.g. laws on executive detailed city planning at a local level), the observation of the legally stipulated natural and cultural values) at the national and local level, as well as numerous other sectoral laws and decisions serve for the implementation of the regional physical plan.

Knowing that the principal instruments of regional physical planning are incorporated in a series of "accompanying" (either stimulating or restricting) regulations of ostensibly "non-spatial" nature leads us to think that the main task of planning is the planning process itself. The co-ordination among various ministerial regulations, which, because of their planning character are under strict public scrutiny, has the most important role in this process. An important factor in the implementation is the content of sectoral regulations, which — in order to meet the objectives — should allow for the possibility of reconciliation to achieve the minimum agreement required in the drawing up and execution of both ministerial and common tasks.

A further weighing of the planning tools application and of the material contents of the majority of ministerial regulations gives rise to the question of "the meaning of their message" which needs to be taken into consideration in regional planning. For this purpose it is necessary to evaluate how much of the sectoral documents can be "harmonized" and define the instruments required to achieve the basic consent. Of importance are those tools and contents which will be used to regulate the regional development of provinces. These are mainly:

- Defining the functions of areas in the province, such as the hierarchy of settlements, focuses of regional development for production, housing and recreation;
- Defining development areas (axes) or central places and areas designed for residential functions, connected with population development projections (variant projections);
- Determining priority areas/locations for activities of common interest, such as power plants, deposits of (special) waste, traffic and telecommunication infrastructure, private projects of regional significance;
- Defining conditions and restrictions for building (parts of) residential settlements, defining the functions of green (recreational) areas;
- Defining areas (of absolute and/or relative priority) for agricultural or forest use, water surfaces, etc. as "green-belt land";
- Defining medium-term priority tasks for (medium-term) achievement of physical plan objectives related to quality, such as areas under rehabilitation arising from the environmental protection.

There is no doubt that most governmental interventions in the economy also have their regional, and particularly spatial dimension. The dimensions of these interventions have never been viewed from the perspective of the interaction of these two aspect, and especially from the aspect of their effect on a more harmonized regional development. We know relatively little about the effects of these interventions since a comprehensive monitoring system for all development initiatives, including their effectiveness and regional distribution, has not yet been developed. When allocating interventions, we usually vacillate between the social and/or sectoral aspects of an intervention (e.g. the maintenance of an acceptable degree of unemployment or the prolongation of agony in case of certain activities). At the same time, local initiatives and trends to form new and more vital economic structures are neglected.

Numerous participants are engaged in the process of regional physical planning, i.e. representatives of various public administrations, authorized experts, landowners, public or private investors, politicians, citizens, etc., each of them with their own interests. Communication assumes different functions during various phases of the planning process:

- **Informing** is a priority task of all forms of communication;
- **Participation** is important particularly for those affected by the planning process;
- **Co-ordination** denotes the determination of programmes, measures, etc. of interdependent actors in predetermined physical development activities;
- **Co-operation** denotes the teamwork of participants.

Because communication plays such an important role, it can be an analogue and a common definition for various activities within the planning process, particularly at the local and regional level. From the aspect of social geography at least



three factors co-operate in the theoretical conception of communicating in the regional physical planning: physical reality (structures), professional research and political sphere (institutions), and individuals (actors). The implementation form of the scientific research concept is causally bound to the degree of communication.

Communicating during planning is based on the assumption that the planner's work is neither self-serving nor is based on centralist political action but it has to grow with and adapt to the landscape and the people. A planner's work must therefore be interactive. At least three conditions should be met in the communications research process: Introductory phase — the initial communication has to be supported by a subjective perception of the local population's problem. The regional physical plan baselines have to clearly express the will of the local population as well as the desire of those preparing the plan to integrate the living environment and include the views of the affected individuals in resolving the problems and implementing the proposed measures. The implementation procedure should be managed and supervised by experts. It has to include the elements of "controlling management", which takes care of the information flow between the participants and set up communication networks including planners and other institutions, adjusted to this structure. A living socio-spatial dialectics must be produced (*sozial-raumliche Dialektik*) (Schaffer, 1997), which must strengthen all interactive activity in communicating (see Table).

Regional planning experts are in the forefront of the planning subject-matter. For them, communicating presents only an intermediate step towards the implementation of programmes. Such understanding changes gradually, since the efforts of planners frequently depend on decisions of politicians, and they in turn depend on public "pressures". Both are causally interconnected; "weighed" proposals are usually followed by "understanding" decisions. A proper mixture of "expert" and "procedural" creativity causes the public mobilization of personal and public potentials (Ganser, Siebel, Sieverts, 1993). In this way, professionally irreproachable findings pointing to solutions and the presentation of these solutions are confronted. One without the other is ineffective, or in other words, communication in planning is not everything, but without communicating with the public there is no successful physical planning.

## **"Europeanization" of regional planning**

Contrasting the "mobilization"-oriented regional economic policy, characteristic of the seventies and the eighties and predominantly marked by governmental subventions for structurally weak areas, a "sustainably" oriented regional policy is gradually being enforced. All variants of this conception implicitly draw attention to concern for natural and cultural resources in landscape and they are founded on endogenous regional development. For this reason the systems of impact assessment on the harmony in regional development are gradually formed at the

same time as the environmental impact assessment systems. A new regional economic strategy under worldwide influences originates from inter-regional development potentials, interrelated in a network of urban regions. Nevertheless, it is sufficiently flexible and oriented to decentralization so as to exploit regional (local) initiatives from its original environment.

In addition to the subject matter analyses, the studies of regional laws also face the problem of defining (delimiting) the area under study. The economic, social, political and cultural "operation of space" in a region or town does not end at its administrative boundaries nor at the naturally formed geographical borders of the region. When considered from the perspective of a global framework, its impacts are expanded over the entire country. Nevertheless, in economic geography one must also count on the socio-economic interactions or the so-called "communication spaces" (Klüter, 1986). However, this is not a surface in a "geometrical" sense nor is it a bare cut-out from a physical surface. It concerns the understanding of spatial reality, where it is important to interconnect economic units, performing a decisive regional function in interdependence of various places and sites (Ritter, 1993). Provinces form functional wholes (relations, links, contacts, bonds, regional economic structure, structure) and at the same time present an interactive field of economic and social actors. Among numerous possible models of regionalization it is usually an urban region that proves the most useful for the needs of regional planning. This is a gravitation area which from a central point radiates numerous links to its surrounding countryside. For a regional planner, landscape is thus just a well expanded form of economic-regional structure. In contemporary Slovenia the definition "labour market", understood as a regional gravitation field of the prevailing impact of the daily migrations of working population, is becoming increasingly important. In the period of globalization and due to integration with the EU, the Slovene regions need to join to be competitive in the internal European market. Small and economically weak Slovene regions would be quickly pulled into the gravitation areas and spheres of interest of the large development poles in the neighbourhood. By building Paneuropean networks and enforcing free-market rules the European structural policy itself stimulates development in this direction. In the new conditions Slovenia is going to lose its sovereignty in many fields of economic policy. Regional policy is one of the few to remain under the competence of the state. A decentralized regional policy, conflicted between various decision-making levels, would certainly be unable to cope with this task (Strmšnik, 1998). Also from this aspect it would be logical to form somewhat wider regions and in this respect the analyses of physical forms and the differentiation of social development dynamics should be highlighted. It should be noted that in Slovenia (although our urban system is relatively incompatible with the European systems because of its small size), a spontaneous formation of development axis can already be anticipated. They are determined by the networks of those towns which are interconnected by labour market, by means of an adequate "network-shaped" traffic infrastructure, and "corridor-shaped" economic infrastruc-

ture, and by other communication facilities into a uniform economic geographic area. The formation of development axes is encouraged by de-urbanization which already exceeds the actual urbanization (Ravbar, 1997 b). The decreasing pressure on urban centres is also understood as "decentralized concentration" of population, functions and production in suburbs, and at the same time as the germ for the formation of urban region networks in the context of European metropolitan regions.