
Regionalizem kot upravljalski sistem

Author(s): Boris GABERŠČIK

Source: *Urbani Izziv*, No. 15, REGIONALNO PLANIRANJE (april 1991 / April 1991), pp. 17-21

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179812>

Accessed: 27-09-2018 08:15 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Urbanistični inštitut Republike Slovenije is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Boris GABERŠČIK

Regionalizem kot upravljalni sistem

Predmet, ki ga obravnavam v tem besedilu ima različne konotacije: metodološke, znanstvene, razvojne, planerske, politične in druge. Današnji čas zahteva, da ponovno intenziviramo razprave o regionalnem planiranju in regionalnem razvoju ter regionalizmu sploh. Konstituiranje lastne države Slovenije zahteva poglobljeno razmišljanje o republiki kot regiji v širšem evropskem prostoru in evropskih integracijah, pa tudi o notranji organiziranosti republike.

Zato je pohvalna pobuda Urbanističnega inštituta RS, da je ponovno odprl to problematiko, trideset let potem, ko smo jo skupaj z nekaterimi kolegi sploščili.

Cilj razmišljanja ni samo razčiščenje planiranja in njegovih metod, saj je planiranje navsezadnje le orodje za doseganje drugih ciljev.

Sam pojem regije, je torej mogoče aplicirati na zelo različne prostore in dimenzije, tako da lahko govorimo o svetovnih regijah, o evropskih regijah, o obmejnih regijah, o delnih regijah in podobno.

Moj namen je razpravljati, kot rečeno, o Sloveniji kot evropski regiji in o vprašanih notranje regionalizacije naše republike.

Problem omejevanja regije

Glavne funkcije človekovega bivanja so stanovanje, delo, promet, rekreacija, in če gremo še bolj v podrobnosti, izobraževanje, kulturno udejstvovanje in podobno. Te človekove dejavnosti se razporejajo po zelo različnih kriterijih. Govorimo o vplivu, ki ga ima določena funkcija v prostoru, o dosegu njenega vpliva, o intenziteti vpliva. Mnogi analitiki in načrtovalci, ki so se v preteklosti ukvarjali s tem

vprašanjem, so se zedinili, da eksaktnih meja neke regije ni mogoče določiti z enostavnim seštevanjem ali prekrivanjem vplivnih območij različnih funkcij. Kajti vplivi posamezne funkcije so zelo različni, glede na značaj same funkcije. Z lahkoto se da določiti meja regije tam, kjer se prekrivajo meje teh funkcij, medtem ko se meje regije ne da določiti tam, kjer se meje posameznih funkcij razhajajo.

Zaradi tega se je regija pojavljala v preteklosti bolj kot enota opazovanja in analize, bolj kot miselni model in metoda planiranja.

Sintetično definiranje regij po H. W. Odumu pomeni, da določimo prostorske enote različnih namembnosti, toda največje možne homogenosti, določene z največjim možnim številom različnih namenov in najmanjšim možnim številom ugovorov in konfliktov.

Objektivno gledano znanost ni uspela rešiti tega problema pogojenega omejitvenega dejavnika. Razmejitve in tipizacija prostorskih enot - regij so še vedno stvar metod in kriterijev. Mnogo je takih poznanih in različnih metod. "Metoda šestila" von Schotta iz leta 1912, metoda mejnih vrednosti in značilk, razne korelacijske metode, ki temeljijo na stopnji intenzivnosti pojava npr. agrarne kvote. Nikakor ob tem ne smemo pozabiti na celotno serijo teorij, od teorije Christallerja o centralnih krajih naprej - na Löschovo teorijo specializirane mreže naselij, Isardovo teorijo lokacije proizvodnje in potrošnje, Tinnenbergovo teorijo industrijske lokacije in ekonomske baze mest, Perouxovo teorijo razvojnih polov ali pa Friedmannovo teorijo integralnih regij in inicialne vloge mest v razvoju.

Ekonomsko bolj enostransko razvite



regije, kjer prevladuje pretežno en sektor kot na primer kmetijski, nad drugimi, se označujejo kot homogena regija. V razvitejših deželah industrijskega in postindustrijskega razvoja, kjer ne prevladuje en sektor nad drugimi, se označujejo regije kot heterogene. Nekateri jih označujejo tudi kot funkcijske regije ali regije z več funkcijami. Če gre za močno vlogo nekega središča v regiji, jih označujemo tudi kot centralne ali urbane regije.

Pojav urbanih ali mestnih regij

Če razpravljamo o urbanih ali mestnih regijah, je potrebno definirati predvsem existenco mesta ali urbanega centra ali celo sistema centrov. Mesto je človekova multifunkcionalna tvorba, je večinoma središče socialne in ekonomske moči. Urbanizacija in demografski razvoj nam postavljata velike probleme razvoja in určditve mest. Ni slučaj, da so Združeni narodi že v Vancouvru razpravljali o vseh razsežnostih človekovega naselja. Mnogo se govori o koncentracijah in aglomeracijah, o prostorih zgoščevanja. Obstaja teza, da je mogoče pričakovanja človeštva realizirati samo z zgostitvami poselitve. Mesta pa so vedno bila in bodo kraji takega zgoščevanja, koncentracije, asimilacije, sprememb, impulzov, inovacij, celo revolucij, prostori tehničnega razvoja, znanstvenega dela, trženja in komunikacij. Kljub temu da zagovarjam mesto in mestno regijo, ne bi bilo prav, da ne omenim tudi nasprotnih gledanj, namreč popolne negacije koncentracij ali aglomeracij. V tem kontekstu pa se široko odpira prav vprašanje ekvilibracije razvojnih trendov in usmeritev, kar nam omogoča regionalno načrtovanje in razvoj.

Vrsta dejstev podpira oblikovanje funkcijskih mestnih regij. To so predvsem elementi gravitacije, dnevne migracije med centrom in zaledjem, fizična rast mest, možnost racionalizacije v širših prostorskih okvirih in ne nazadnje varstvo okolja v kontekstu urbanizacije.

Cilji razvoja mestnih regij so lahko v socialni sferi:

- večji obseg stanovanjskega in rekreacijskega fonda,
- izgradnja in ponudba bolj kompleksne oskrbe,
- ponudba boljših komunikacijskih sistemov vseh vrst,
- koordinacija vseh akcij v prostoru zaradi večje socialne integracije in identifikacije občanov v regiji,

v ekonomski sferi pa:

- ustanavljanje diferenciranega in dosti velikega tržišča delovne sile,
- redukcija stroškov za celotno infrastrukturo in boljše izkoriščanje le-te,
- optimizacija določenega prostora za večje število ekonomskih sektorjev.

Pomen razvojnih regij in politika

V tem kontekstu moramo omeniti nekatera vprašanja, ki zadevajo regionalizacijo Slovenije. Mnenja o potrebnosti regionalizacije so si pri nekaterih politikih močno nasprotna. Prav v sedanjem času razdruževanja Slovenije in Jugoslavije, ko se Slovenija osamosvaja in konstituira kot samostojna država, ko se Slovenci koncentrirajo okoli določenih političnih programov, se namreč nekaterim politikom zdi, da čas za regionalizacijo ni najbolj primeren. Obstaja namreč bojazen, da bi se nekatere slovenske subregije pretirano emancipirale v nekem zgodovinskem kontekstu in se skušale močneje približati sosednjim državam. Tako bi lahko začele delovati namesto zaželenih centripetalnih nasprotne centrifugalne sile. Tako bi se npr. Štajerska močneje približala Avstriji ali Primorska Italiji. Gotovo je ta teza zanimiva. Vendar takim morebitnim težnjam ne bomo ušli s trdovratnim centraliziranjem Slovenije. S tako politiko bi samo še spodbujali danes po moje še marginalni skupini in jih potiskali v omenjeni smeri. Pred istim vprašanjem bomo namreč jutri, ko bomo odprli meje proti Evropi. Zato se mi zdi veliko bolj učinkovita regionalizacija, ki bo

prebivalstvu določene regije omogočala, da se z njo identificira in da razvije svoje dinamične potenciale. Z regionalno politiko na nacionalni ravni pa je potrebno ponuditi druge povezovalne elemente, npr.: boljše prometne povezave z republiškim centrom, spodbudne nadregionalne razvojne programe, centralne mednarodne servise itd.

O potrebni regionalizaciji je potrebno razmišljati tudi v kontekstu komunalne reforme. Vsem nam je znano, s kakšnimi razvojnimi težavami se soočamo zaradi sedanjega neurejenega komunalnega sistema. Naše občine so prevelike, občinski centri pa ponekod odtujeni od lokalnih okolij, zato ne dopuščajo razvoja lokalne razvojne iniciative, ki ustreza že doseženi stopnji razvoja. Naj navedemo samo dva primera, ki sta že dovolj prisotna. Prvi je primer občine Jesenice z železarsko mentaliteto na eni in Kranjske Gore s turistično identiteto na drugi strani, drugi pa občine Radovljica z predominacijo Bleda in Bohinjska Bistrica na drugi strani. Kranjska Gora in Bohinjska Bistrica bi lahko osmislili svoji občini, s tem pa bi prišlo do povsem drugih in močnih impulzov. Isto velja za Medvode v odnosu do občine Šiška. Gre torej za drug komunalni sistem, ki bi se približal evropskemu pojmovanju občine kot iniciativne lokalne skupnosti.

V takem kontekstu se seveda še bolj utrjuje spoznanje o potrebnosti povezovanja večjega števila manjših lokalnih skupnosti - občin v razvojno regijo.

Regionalizacija pa bo potrebna v Sloveniji tudi zaradi čvrstejšje upravljalne, analitsko-načrtovalske koncepcije. Razvojne primerjave so namreč možne le, če unificiramo tudi celotno statistično službo, in sicer na določene prostorske, stalne enote - regije. Tu ne sme biti nobene fluidnosti in prostorske nedefiniranosti ali celo funkcijske različnosti regionalnih meja. O tem še nekaj več v zadnjem poglavju.

Regionalizacija v Sloveniji

Praktično planiranje zahteva razne strukturne analize določenega območja - regije. To so socialne analize, ekonomske analize ter analize okolja, urbanizacije in prostorske poselitve. V svetu so že prešli na regionalno statistiko in opazovanje regionalnih razvojnih pojavov.

Zato so se v nekaterih razvitih državah - v ZDA, Kanadi in Evropi lotili reform prostorskih enot. V ZDA imajo poleg zveznih držav še 501 državno ekonomsko regijo, pa še tako imenovane metropolitanske regije. V Kanadi so ekonomske regije v okviru provinc. V Franciji je 500 geografskih regij. V Zvezni republiki Nemčiji je npr. dežela Hessen razdeljena na 14 planskih regij. Na Nizozemskem so med občinami in provincami oblikovali 78 statističnih enot na osnovi poklicne strukture prebivalstva in posebej znano Randstadt Holland. V Švici gradijo svoj sistem na 26 kantoni.

Primerjava povprečnih velikosti teh enot daje naslednjo sliko:

| Država Število enot | Povprečna velikost enote Prebivalcev na km ² | |
|------------------------------------|--|------|
| ZRN - Hessen plan. regija 14 | 80.000 | 1500 |
| Nizozemska stat. enota 78 | 180.000 | 430 |
| Švica kanton 26 | 245.000 | 1580 |
| Danska okraj 25 | 200.000 | 1720 |
| Bavarska vladni okraj 18 | 750.000 | 3900 |
| Belgija subregija 33 | 335.000 | 924 |

Če skušamo aplicirati na Slovenijo povprečje števila prebivalstva take enote, dobimo število 190.000, kar



pomeni, da bi v Sloveniji imeli 10-11 takih enot - regij.

To osupljivo sovпада z regionizacijo, ki so jo v zvezi s policentrično ureditvijo predlagali že nekateri avtorji, npr. dr. V. Kokole.

- 1 ljubljanska ali osrednjeslovenska
- 2 kranjska ali gorenjska
- 3 goriška ali primorska
- 4 postojnska ali notranjska
- 5 koprška ali obalna
- 6 novomeška ali dolenska
- 7 trboveljska ali zasavska
- 8 slovenjegraška ali koroška
- 9 celjska ali spodnještajerska
- 10 mariborska ali gornještajerska
- 11 murskosoboška ali pomurska

Taka regionalizacija (seveda je možna tudi drugačna modificirana) je že sedaj realna in ljudje se v mnogočem dnevno s temi regijami že identificirajo. Ta psihološki moment pa odločilno vpliva na pripravljenost ljudi za razvojne akcije, jih dodatno motivira in mobilizira, saj v takih okvirih tudi veliko lažje spoznajo svoj napredek.

Evropski vidik regionalizacije

Počasnejše ali hitrejše vključevanje države Slovenije v integracijske evropske procese bo odvisno tudi od ustrezne organiziranosti republike. Gre za ustavno-upravno strukturo in za prostorski planski instrumentarij, v tem kontekstu pa za politično-upravljalni, pravni in finančni vidik ter za planski sistem.

Politično-upravljalni vidik se reducira na to, katera družbenopolitična skupnost bo v Evropi odločala o določenih zadevah. Gre torej za proces odločanja, za veto, za omejeno možnost kontrole izvajanja in za že sedaj prisotno možnost eskiviranja določene članice EGS ob nekem problemu.

V Evropski gospodarski skupnosti obstajajo štiri ravni upravljanja:

- raven Evrope,
- raven države članice,

- raven deželne regije in
- raven občine.

V tem sistemu imajo evropske male občine obrobno vlogo.

Še posebej bi rad opozoril na sistem planiranja, kot instrumentarij razvoja. V EGS so izvedli nekaj bistvenih inovacij. Gre za zakonsko novelo o prekomejnih akcijskih programih in njihovo metodologijo izdelovanja in potrjevanja. Ta metoda pa obsega:

- soglasje pristojnega organa EGS, ministrskega sveta in regije k izdelavi,
- določitev o oddaji razvojnih nalog,
- izdelavo vseh potrebnih analiz mejnih regij,
- izdelavo razvojnih strategij in ciljev,
- izdelavo katalogov ukrepov, stroškov in prioritete,
- usklajevanje,
- objavo akcijskega programa.

Ni potrebo posebej poudarjati, da imamo tudi pri nas nekaj takih subregij ob mejah, za katere bi bilo zanimivo prekomejno sodelovanje in načrtovanje razvoja, in da bo v bodoče le s tako razvojno metodo mogoče pridobiti tudi ustrezna evropska sredstva za njihov razvoj.

Naj za zaključek navržem še globalni problem, o katerem intenzivno razmišljajo v Evropi. Gre namreč za bodoče scenarije prostorske usmeritve in tri alternativne modele:

- model centralnih razvojnih osi; zagovorniki tega prostorskega modela zagotavljajo izgradnjo velike evropske infrastrukture v koridorjih "banana" (Rotterdam-Porurje-Porenje / Frankfurt - Basel in "sončni lok" (Barcelona-Marseille-Milano-Mestre);
- model Evrope "malih metropol" npr. Madrid, München, Kopenhagen, ki upošteva tudi razvoj izven dominantnih osi;
- model "kooperativnih mest" - mesta kot nosilci "Evrope regij".

Brez dvoma slovenskemu razvoju najbolj ustreza ta zadnji model, ker se s tem ohranja zgodovinska naselbinska kontinuiteta, ki je tako pomembna za slovenski prostor. Ta model temelji tudi na življenjskem regionalizmu in najboljše rešuje vprašanja okolja, porabo novih površin za razvoj, s čimer se bodo ohranile tudi kulturološke regionalne značilnosti in posebnosti Evrope in Slovenije.

Vsekakor je ta model kooperativnih mest ena od realnih možnosti, čeprav je Slovenija v evropskem prostoru v naravnem podaljšku "sončega loka" proti Avstriji in Madžarski, tudi v prostorsko političnem kontekstu "Lege nord" in v kontekstu predloga kolege Janeza Lajovica o tesnejšem sodelovanju mest Reka, Koper, Trst in Ljubljana.

V Evropi v kateri smo, moramo ne glede na formalne povezave in integracije

- nadaljevati z vsemi pobudami strokovne in politične narave za vključitev Slovenije v združeno Evropo,
- razvijati sodelovanje in vključevanje v sistem evropskih regij,
- rehabilitirati regionalno planiranje v smislu razvoja slovenskih mestnih regij in ponovno proučiti slovenski policentrizem z vidika njegove evropske učinkovitosti,
- dopolniti ekskluzivno in neučinkovito sektorsko upravljanje in pla-

niranje s "prečno funkcijo" - prostorskim planiranjem in integriranim varstvom okolja,

- slovenske regije morajo postati tudi titular za podjetništvo in razvojne projekte,
- zagotoviti moramo operacijsko usklajevanje akcijskih programov in projektov na ravni republike in njenih regij,
- regionalni menedžment bo zahteval vertikalno in horizontalno povezovanje in bo sprožil povpraševanje po visoko specializiranih kadrih vseh profilov, posebej še generalistov prostorskih načrtovalcev,
- razviti moramo regionalne akcijske programe manj razvitih območij, starih industrijskih regij, podeželja in vasi,
- posebno pozornost pa je treba posvetiti urbanim problemskim regijam in centrom kot lokomotivam razvoja.

Gledano v celoti je regionalizem immanenten sodobnim razvojnim usmeritvam v združeni Evropi in sodoben instrument planiranja in upravljanja razvoja.

Zato bi bila velika strokovna in politična napaka, če regionalizma ne bi vgradili v novo ustavo Slovenije.

Prof. dr. Boris Gabersčik, dipl. inž. arh., Ljubljana.

