

MNENJE ČLANOV STROKOVNE SKUPINE S PODROČJA GEOGRAFIJE K PREDLOGU ČLENITVE REPUBLIKE SLOVENIJE NA POKRAJINE

(1. 10. 2019)

Spodaj podpisani geografi, člani širše strokovne skupine s področja geografije, podpiramo prizadevanja, da se končno le pristopi k oblikovanju pokrajin in s tem k decentralizaciji, vendar na osnovi številnih domačih in tujih strokovnih dognanj geografije in drugih prostorsko usmerjenih znanstvenih disciplin sodimo, da je z razvojno-prostorskega vidika, z vidika skladnejšega regionalnega in policentričnega razvoja in geopolitičnih interesov, najbolj primerna členitev ozemlja Slovenije na 8 pokrajin (z razvojno zasnovano notranjo členitvijo posamezne pokrajine na regionalne skupnosti). Zavedamo se sicer dejstva, da je za uspešnost projekta »pokrajinizacije« Slovenije razen prostorske decentralizacije treba celostno upoštevati tudi dejavnike upravne, politične (lokalno-samoupravne) in finančne decentralizacije, pa tudi regionalno pripadnost prebivalcev in prebivalcev, interese občin in parlamentarnih političnih strank. Vendar za predlagano členitev na pokrajine (»10 + 2«), ki je že poskus zlasti lokalno-regionalnega političnega »izsiljevanja« najbolj glasnih, v imenu stroke ne moremo dati strokovnega soglasja in prevzeti odgovornosti za žal dokaj pričakovano neuspešno oziroma manj uspešno razvojno poslanstvo »nenaravnih«, razvojno nefunkcionalnih pokrajin. Vse nadaljnje delitve na več kot 8 pokrajin oziroma razvojnih regij lahko vodijo v zmanjšanje ekonomskega potenciala pokrajin, neuskladenost pokrajinskih meja z mobilnostnimi tokovi/s funkcijskimi zaledji mest in identiteto prebivalcev, kar vse bi se z veliko verjetnostjo odrazilo v razvojnem zaostajanju neustrezno oblikovanih pokrajin. Skladno s tem mora strokovno utemeljen predlog prevladati nad političnimi interesi, saj bo le tako deloval v skladu z namenom ustanovitve pokrajin, to je s skladnim regionalnim razvojem.

Opozarjamo, da je pred celotno strokovno komisijo velika moralna odgovornost, zato je vnaprejšnje pristajanje na politično tako ali drugače izsiljeno inačico »pokrajinizacije« izjemno tvegano. Ker pa se na osnovi izkušenj drugih evropskih držav zavedamo dejstva, da vseh strokovnih podlag regionalizacij politika nikoli ni v celoti upoštevala, bomo zaradi zavedanja o nujnosti ustanovitve pokrajin v delu komisije po svojim močeh in razpoložljivosti časa seveda še naprej sodelovali.

Ločeno mnenje predstavljamo in argumentiramo v nekaj ključnih vsebinskih strokovnih postavkah.

Slovenija je pred pol stoletja sprejela koncept policentričnega urbanega razvoja kot instrument pospeševanja skladnega regionalnega razvoja. V ta namen je bilo oblikovanih dvanajst središč regionalnega pomena kot razvojnih generatorjev.

V poosamosvojitvenem obdobju so se, ob nedokončani reformi lokalne samouprave, na teh temeljih oblikovale statistične (razvojne) regije. S tem je država prevzela veliko odgovornost pospeševanja regionalnega razvoja. Številne teoretične in empirične raziskave (Drozg in Premzl 1999; Kukar 1995 in 1997; Nared 2003; 2007; Ravbar 1999; Ravbar in ostali 2000; Vrišer 1999) ter tudi rezultati kažejo, da je na tradicionalnih temeljih zasnovan sistem pospeševanja skladnega razvoja premalo učinkovit. Na stihijski način se uveljavlja svojstven "policentrični" razvoj, ki ga je po svoje razumeti kot anarhično centralizacijo. Med poglavitnimi razlogi za slabo učinkovitost regionalnih razvojnih spodbud štejemo odsotnost potrebne koordinacije (na regionalni ravni) med ukrepi regionalne in drugih politik (prostorska, industrijska, zaposlitvena, kmetijska in druge), pa tudi dejstvo, da ekonomska politika premalo upošteva mozaične razlike med naravnimi pogoji območij in tudi "neekonomske" dejavnike (socialne, izobrazbene,

podjetniške ...). Različno razumevanje ekonomsko- in naravno-geografskih pogojev je pogosto razlog regionalnim disparitetam, ki jih mozaično sestavljajo posamezna pokrajinska območja z različno stopnjo razvitosti in hitrostjo strukturnih ter socialno ekonomskih sprememb. Zato imajo pokrajine v praksi ključno vlogo pri oblikovanju regionalne politike. Očitna slabost pri izvajanju regionalne politike je bila tako prav odsotnost pokrajin. Zaradi odsotnosti ustrezne pravne osebe na regionalni ravni, ki bi prevzela odgovornost za regionalne projekte, je bilo odločanje prepuščeno županom, kar pa se je odrazilo v lokalizaciji regionalne politike (Nared 2018; 2020), pa tudi centralizaciji. Na primeru Gorenjske se je to kazalo v krepitvi lokalnih središč in zlasti Ljubljane, ki je postala glavno zaposlitveno središče celotne regije, medtem ko je vloga Kranja vidno upadla (Rus, Razpotnik Visković in Nared 2013).

Doslej so bili pripravljene različni modeli členitve Slovenije na pokrajine. Geografi izhajajo iz dejstva, da je pokrajina sicer heterogena teritorialna enota, toda s skupnimi naravno- in narodnogospodarskimi, geografsko-prometnimi ter zgodovinsko kulturnimi pogoji in tradicijami. V sodobnosti je navadno gravitacijsko polje najvplivnejšega urbanega središča. Zaželeno je, da je tako oblikovana pokrajina enotno vodena in je hkrati tudi gospodarsko zaokrožena celota, s čimer se pri prebivalcih ustvarja občutek pripadnosti in odgovornosti za stvari skupnega pomena. Je odgovorna za poln razvoj lastnih naravnih in gospodarskih virov, za ohranjanje naravnih virov, proizvodnih možnosti in bogastev. Poglavitna značilnost regionalno načrtovalskih regionalizacij je, da so oblikovane bolj ali manj na podlagi tvorjenja funkcijskih vezi med mesti in njihovim zaledjem. Zato je sposobnost samostojnega ekonomskega preživetja in nadaljnega razvoja prevladujoč dejavnik pri zasnovi in fizičnem omejevanju pokrajin.

Parametri, ki jih je običajno potrebno upoštevati pri oblikovanju pokrajinskih skupnosti so:

1. Decentralizacija zahteva krepitev regionalnih središč (kritična masa človeškega, socialnega in finančnega kapitala, procesi aglomeracije, inovacije, razvojni koncepti).

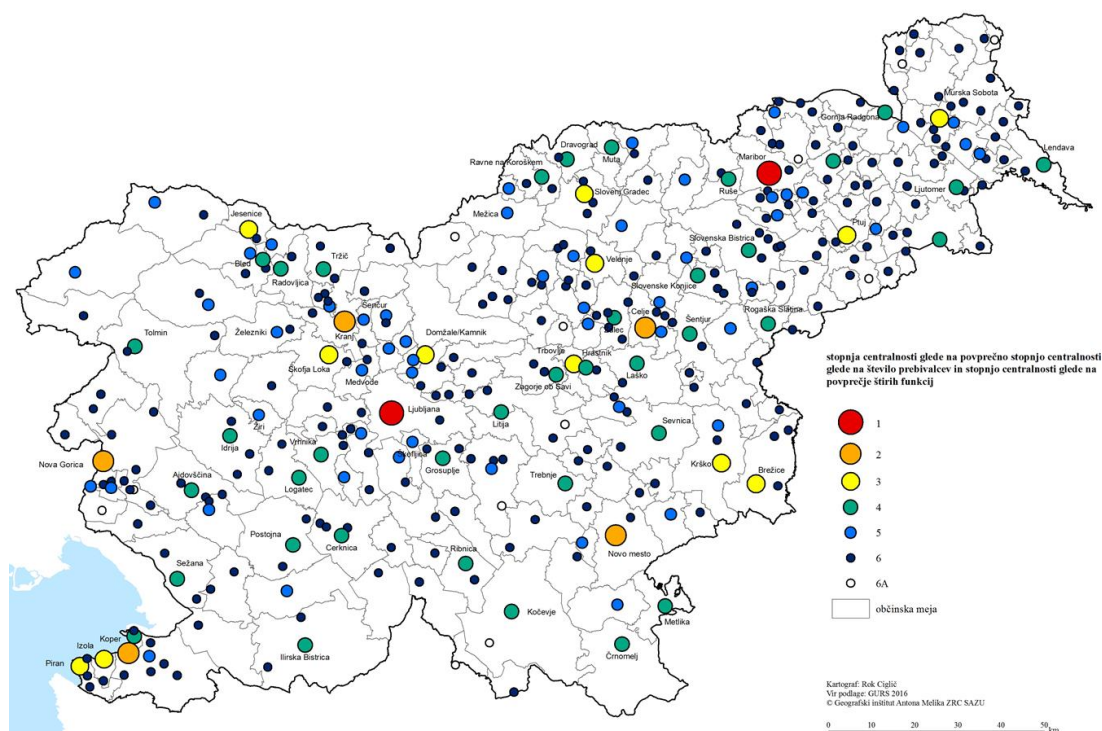
S tega vidika je pomembno, da bodo novonastale pokrajine gospodarsko dovolj močne, da bodo zagotavljale dolgoročno finančno neodvisnost regije. To narekuje manjše število regij, saj bi v nasprotnem primeru težko prišlo do zelenega policentričnega razvoja, saj manjša/šibkejša središča ne bi zagotavljala dovolj velike privlačnosti za gospodarstvo/delovna mesta. Posledica bi bila nadaljnja centralizacija.

2. Demografski kriterij

V primeru členitve na 8 pokrajin je v vseh primerih dosežen priporočen demografski prag Sveta Evrope, da naj bi imele ustanovljene pokrajine najmanj 100.000 prebivalcev (Šmidovnik 2004). Pogačnik in sodelavci (2011) poudarjajo, da funkcionalne regije z dovolj močnimi urbanih središči omogočajo napredek manj razvitih, obrobni delov Slovenije. Tudi po njihovem mnenju le regije z dovolj velikim razvojnim kapitalom in z več kot 100.000 prebivalcev, z večjimi pristojnostmi in zmožnostjo gravitacijskega tekmovanja z močnimi in večjimi regijami in mesti sosednjih držav omogočajo doseganje ciljev trajnostnega regionalnega razvoja in ohranjanje dejanske nacionalne suverenosti. Zgolj ekonomsko, zaposlitveno in storitveno dovolj močna regionalna središča lahko namreč enakopravno tekmujejo z večjimi mesti sosednjih držav in gospodarsko in kulturno krepijo dovolj razvojno močne obmejne regije Slovenije.

3. Središča centralnega pomena:

Analiza centralnih naselij v Sloveniji je pokazala, da imata najvišjo stopnjo centralnosti Ljubljana in Maribor, sledijo Koper, Nova Gorica, Kranj, Novo mesto in Celje. V to skupino sodi smiselno tudi Murska Sobota (njena vloga v zdravstvu ni bila upoštevana zaradi lokacije bolnišnice v Rakičanu).



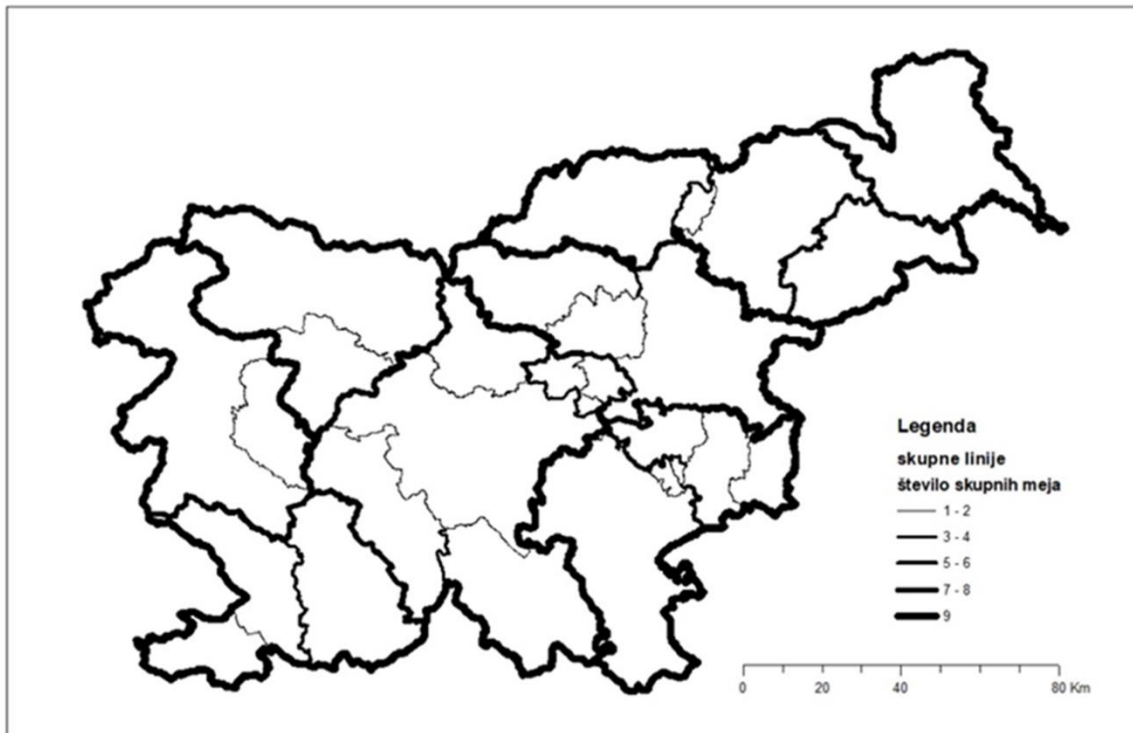
Nared in sodelavci (2017).

Ravbar (1999) upravičeno sodi, da se za usmerjanje regionalnega razvoja med številnimi možnimi modeli regionalizacij kot najbolj uporabna običajno izkaže mestna regija, saj so urbana središča izredno pomembna za uspešnost delovanja celotne regije. Ustrezna oprema središčnih krajev je po njegovem mnenju temeljni pogoj za oblikovanje prihodnje pokrajinske, regionalne mreže. Zato so zgoraj omenjena središča glede na centralnost in zagotavljanje funkcij splošnega pomena naravna središča pokrajin.

4. Kriterij obstoječih teritorialnih/sektorskih delitev:

Pomemben dejavnik pri oblikovanju pokrajin je tudi obstoječa sektorska regionalizacija, ki nakazuje na utečena razmerja v slovenskem prostoru. Izstopa osem funkcijsko zaokroženih območij (pogostost skupne meje 7-9). S tega vidika je vprašljiva edino umestitev Koroške, ki v

upravnem smislu sodi v Podravje, z vidika mobilnosti pa v Savinjsko pokrajino.



Nared in sodelavci (2019).

5. Problem koriščenja evropskih/kohezijskih sredstev:

Razmislek o teritorialni razdelitvi pokrajin z vidika njihove razvitosti mora biti narejen neodvisno od pričakovanega črpanja kohezijskih sredstev v obdobju 2021-2027. Kohezijska sredstva za novo finančno obdobje bodo namreč razdeljena po obstoječem teritorialnem ključu in nova delitev na to ne bo imela vpliva. Po letu 2027 se pričakuje, da bo Slovenija neto plačnica.

6. Nujno zagotavljanje uravnoveženosti samih regij:

Preprečiti je treba, da bi prišlo do regionalnega centralizma na eni strani ali oviranja razvoja kateregakoli dela regije na drugi strani. Pri tem je treba upoštevati drugi pokrajinski prag, npr. Prlekijo, Belo krajino, Notranjsko ... in zagotoviti njihovo enakopravno vključenost v odločanje v večjih regijah.

7. Hidrografski kriterij:

Upoštevanje hidrogeografskega kriterija, torej členitve na porečja in dele porečja, čim večje upoštevanje zlasti izrazitejših razvodnic med porečji tudi pri razmejevanju pokrajin omogoča sonaravno urejanje porečij, npr. glede vodne oskrbe (vodo zbirna območja), poplavne varnosti, prilagajanja na podnebne spremembe, varovanja okolja in narave itd. Podčrtati velja, da so razvodnice med porečji obenem pomembno vplivale na oblikovanje regionalne identitete prebivalcev, torej na socialni kapital naravnogeografsko zaokroženih območij. V posameznih

primerih (nižinska in gričevnata območja) pa so razvodnice višinsko neizrazite, zato se hidrogeografski kriterij ni uporabil.

Na podlagi naštetih kriterijev so se oblikovale naslednje trajnostne funkcionalne regije Slovenije (s pripadajočimi trajnostnimi funkcionalnimi regionalnimi skupnostmi-subregijami)

1. Pomurska: 1-1 Prekmurje, 1-2 Prlekija;
2. Podravska: 2-1 Mariborska, 2-2 Dravinjska, 2-3 Spodnje Podravje;
3. Koroško-Savinjska regija: 1-1 Koroška, 3-2 Zgornje Savinjska dolina, 3-3 Šaleška dolina, 3-4 Celjska, 3-5 Posotelje;
4. Gorenjska: 4-1 Zgornja Gorenjska, 4-2 Srednja Gorenjska, 4-3 Škofjeloška;
5. Osrednjeslovenska: 5-1 Ljubljanska (MOL), 5-2 Kamniško-Domžalska, 5-3 Zasavje, 5-4 Litijska, 5-5 Vrhnjsko-Logaška, 5-6 Notranjska, 5-7 Grosupeljska, 5-8 Kočevsko-Ribniška;
6. Dolenjsko-Posavsko-Belokranjska: 6-1 Srednja Dolenjska, 6-2 Posavje, 6-3 Bela krajina;
7. Severnoprimska: 7-1 Zgornje Posočje, 7-2 Goriška, 7-3 Idrijsko-Cerkljansko, 7-4 Vipavska dolina;
8. Južnoprimska: 8-1 Kraško - Brkinska, 8-2 Slovenska Istra.

Ključni razlog predlagane regionalizacije, členitve na 8 razvojnih regij (s pripadajočimi subregijami) je zmanjšanje naraščajočih razlik, ponovna krepitev policentrizma, ohranjanje poseljenosti in izboljšanje možnosti za dvig blagostanja prebivalcev ter ekosistemov v vseh geografskih območjih Slovenije (Plut 2004). Uravnotežen policentrični razvoj mest se običajno doseže s pospeševanjem funkcijske komplementarnosti in sodelovanjem med mesti in podeželjem. Policentrični koncept ustreza pokrajinski razčlenjenosti Slovenije in s tem oblikovanju optimalnih velikosti gravitacijskih zaledij v njenih posameznih območjih, ki izhajajo iz načel enakovredne dostopnosti za vse prebivalce (približno polurna dostopnost do pomembnejših javnih služb). Nadaljevanje zastalega procesa regionalizacije in decentralizacije ter ustvarjanje večplastnih pogojev za učinkovitejšo in uspešnejšo mobilizacijo različnih regionalnih razvojnih virov in večjo dostopnostjo do storitev višje stopnje ter zmanjševanje okoljsko-podnebne regionalne ranljivosti je ključno za kakovostnejše življenje prebivalcev in prebivalcev celotne Slovenije, za večjo medregionalno enakost državljanek in državljanov. Povezanost pospeševanja regionalnega razvoja in oblikovanje regionalne samouprave zahtevata medsebojno usklajeno koordinacijo, saj zagotavljajo možnosti za dolgoročen samovzdržujoč razvoj in aktiviranje lokalnih razvojnih potencialov in tudi povezavo s širšim EU okoljem.

V primeru členitve na 8 pokrajin je v vseh primerih dosežen priporočen demografski prag Sveta Evrope, da naj bi imele ustanovljene pokrajine najmanj 100.000 prebivalcev (Šmidovnik 2004). Funkcionalne regije z dovolj močnimi urbanih središči omogočajo napredek manj razvitih, obrobni delov Slovenije. Tako oblikovane regije z dovolj velikim razvojnim kapitalom in večjimi pristojnostmi omogoča intergravitacijsko tekmovanje z večjimi regijami in mesti sosednjih držav, omogočajo doseganje ciljev trajnostnega regionalnega razvoja in ohranjanje nacionalne suverenosti. Zgolj ekonomsko, zaposlitveno in storitveno dovolj močna središča lahko enakopravno tekmujejo z večjimi mesti v soseščini ter gospodarsko in kulturno krepijo dovolj razvojno močna obmejna območja.

Literatura:

- Drozg, V., Premzl, V. 1999: Instrumenti regionalne politike v Sloveniji. IB revija 33(2-3):76-83.
- Kukar, S. 1995: Demografski vidiki politike pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Regionalni vidiki demografske politike Slovenije, Državni svet Republike Slovenije, Komisija državnega sveta za regionalni razvoj & Nacionalni komite za demografsko politiko Republike Slovenije pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.
- Kukar, S. 1997: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. IB revija 31(9-10-11):57-67.
- Nared, J. 2003: Legislation in the field of regional policy in Slovenia and an analysis of its spatial impact. *Acta geographica Slovenica* 43 (1):85-110.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Založba ZRC, Ljubljana.
- Nared, J. 2018: Local self-government reforms in Slovenia : discourse on centrality and peripherality. Nature, tourism and ethnicity as drivers of (de)marginalization : insights to marginality from perspective of sustainability and development, 1st edn. Springer, Cham, p 243-256.
- Nared, J., Hudoklin, J., Kavaš, D., Zavodnik Lamovšek, A. 2018. Model povezovanja prostorskega in razvojnega načrtovanja na regionalni ravni. Založba ZRC, Ljubljana.
- Nared, J. 2020: Regional development in Slovenia. The geography of Slovenia : small but diverse, (World regional geography book series (Print), ISSN 2363-9083). Cham: Springer Nature.
- Nared, J., Bole, D., Breg Valjavec, M. et al. 2017: Centralna naselja v Sloveniji leta 2016. *Acta geographica Slovenica* 57(2):7–21. doi:10.3986/AGS.4606
- Plut, D., 2004, Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine, Pokrajina: druga raven lokalne samouprave, Inštitut za lokalno samoupravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, s. 21-36.
- Pogačnik, A., Konjar, M., Drobne, S., Zavodnik Lamovšek, A., Soss, K., 2011: Večkriterijska ocena modelov funkcionalnih regij in predlog regionalizacije Slovenije, Funkcionalne regije – izziv prihodnjega razvoja Slovenije, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana, s. 67-75.
- Ravbar, M. 1999: Izbor indikatorjev regionalnega razvoja v funkciji proučevanja regionalnih disparitet kot prispevek k oblikovanju razvojne politike v R Sloveniji. IB revija 33(2/3):68-75
- Ravbar, M., Plut, D., Cigale, D. et al. 2000: Prostor in gospodarski razvoj : alokacija gospodarskih dejavnosti ter njene fizične, ekonomske in socialne posledice. Inštitut za geografijo, Ljubljana, 114 p
- Rus, P., Razpotnik Visković, N., Nared, J. 2013: Upravljanje območij z vidika sprememb funkcijskih zaledij centralnih krajev: primer Gorenjske. Gorenjska v obdobju glocalizacije. Bled.
- Šmidovnik, J. 2004: Ustava in zakonska zamisel pokrajine, Pokrajina: druga raven lokalne samouprave, Inštitut za lokalno samoupravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana, s. 11-20.
- Vrišer, I. 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB revija 33(2-3):47-67.