

Aleš ŠAREC

Petnajstsrediščna Slovenija?

Policentrični razvoj in regionalizacija Slovenije

Regija
Regionalno
središče
Slovenija
Strategija
prostorskega
razvoja
Urbano omrežje

Region
Regional centre
Slovenia
Strategy
of spatial
development
Urban network

Prometni koridorji, ki jih gradimo v Sloveniji, in načrtovani razvoj regionalnega prometnega omrežja narekujejo preveritev dosedanje strategije policentričnega razvoja v narodnogospodarsko, prostorsko, socialno in okoljsko smotrnejšo zasnovo razvoja poselitve. Omrežje petnajstih regionalnih središč in številnih urbanih središč ožjega pomena v štirinajstih razvojnih regijah je treba reducirati v trajnostnejšo členitev Slovenije v osem pokrajin (razvojnih regij) z osmimi regionalnimi središči. V tej smeri naj se oblikuje nastajajoča nova Strategija razvoja Slovenije, spremeni, dopolni in uskladi predlog Strategije prostorskega razvoja Slovenije in Zakona o skladnem regionalnem razvoju, prometna politika Slovenije in drugi sektorski nacionalni programi razvoja.

The transport corridors being built in Slovenia, and the planned development of regional transport networks demand rethinking of the ongoing polycentric development strategy into a more sustainable national economic, physical, social and environmental concept of settlement development. The network of fifteen regional centres and numerous urban centres in the fourteen development regions has to be reduced to more sustainable structuring of Slovenia, meaning eight regions (development regions) with eight regional centres. This should be the orientation of the emerging Slovene development strategy, while documents, such as the proposed Strategy of physical development of Slovenia, Law on harmonised regional development, Slovene transport policy and other departmental national development programmes should correspondingly be changed, amended and harmonised.

Kje ste, arhitekti mest? Urbanisti? Prostorski planerji? Strokovnjaki s področij regionalne ekonomike, socialnega razvoja, varstva okolja? V teh dneh, ko se odloča o novem »prostorskem planu Slovenije«, po novem Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS), [1] so te stroke apatične in jih v razpravah ni slišati. O temeljnem prostorskem dokumentu, ki bo pogojeval tudi vse druge prostorske načrte za posamezna ožja območja. O tem, kakšna naj bodo v bodoče naša mesta in naselja, poselitve, regionalni prostorski razvoj. Vas prostor ne briga? [2]

skega pomena (deloma tudi regionalna središča), ki jih SPRS predlaga v tri-stopenjskem urbanem omrežju Slovenije. Skupno torej pravzaprav kar petdeset (50) regionalnih središč. Doktrina o policentričnem urbanem razvoju Slovenije se je izrodila v doktrino o razpršenem omrežju mest in naselij (poselitve), ki naj bi bilo kot dvomilijonska metropola, konkurenčna večjim evropskim mestom.

Tako veliko število regionalnih središč v relativno mali Sloveniji vsekakor ne more predstavljati policentričnega urbanega sistema. Za tako razpršeno omrežje središč razvoja ni nobenih strokovnih argumentov. Nasprotno: h kar šestim regionalnim in nacionalnim središčem bi gravitiralo v 15-središčnem urbanem omrežju povprečno le 67.000 prebivalcev, kar je nezadostna kritična masa (število) porabnikov storitev, oskrbe, zaposlitev, upravnih in drugih funkcij, ki naj bi bile locirane v teh centrih. Nerealno je, da bi imeli poleg dejavnosti srednje ravni (ne le zgornje ravni) [3], ki bodo morale biti locirane tako ali tako tudi v glavnem središču vsake regije, enake dejavnosti/funkcije v še enem ali celo več sre-

1. Prolog

Predlog odloka o sprejemu tega dokumenta za urejanje prostora na vseh ravneh je v marsičem sporen. Med drugim ponavlja vprašljivo doktrino/cilj o policentričnem razvoju omrežja mest in naselij (urbanega sistema) Slovenije v kar petnajst (15) polov razvoja, to je središč *funkcijskih regij*, imenovanih središča nacionalnega pomena. Nadaljuje s še 35 drugimi središči t. i. regionalnega in medobčin-

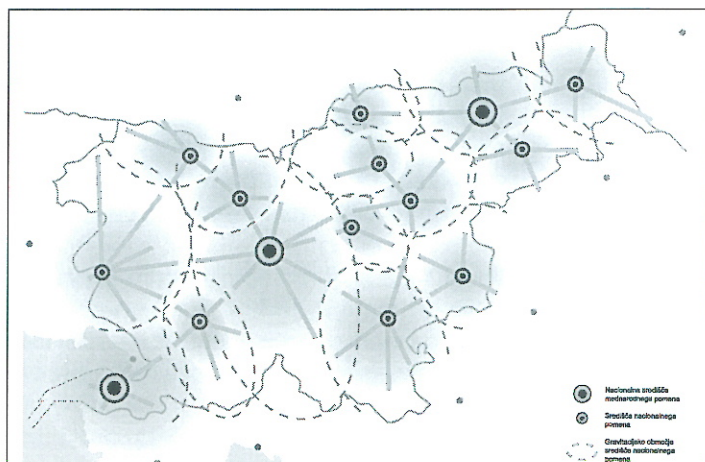
diških regionalnega pomena ali središčih medobčinskega pomena iste regije, oddaljene le nekaj kilometrov od glavnega središča (npr. poleg v Celju še v Žalcu in Šentjurju). Med drugimi problemi takega sistema je tudi dejstvo, da v ta druga središča tudi ni mogoče zagotoviti ustrezne dostopnosti z javnim potniškim prometom (JPP), ker bo ta voden primarno v osrednje regionalno središče.

Že več desetletij star koncept »razpršenega« policentričnega razvoja Slovenije je rezultat pritiskov, lobiranja in izsiljevanj, ki jih izvajajo lokalne skupnosti, in liberalnih stališč nosilcev priprave državnih razvojnih dokumentov (družbenih planov in sedaj SPRS). V škodo javnih interesov in koristi. Ali bo stroka ostala pri tem brezbrizna?

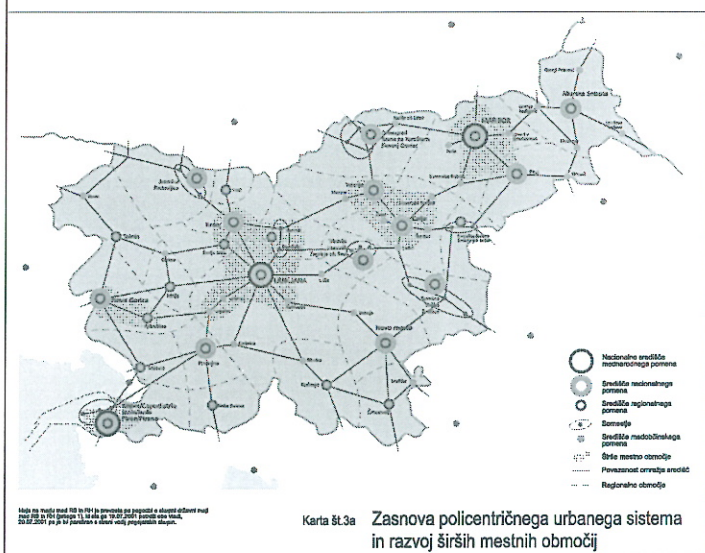
2. Policentrični razvoj in regionalizacija zares

Za policentrični razvoj Slovenije v manjšem številu regionalnih središč se je stroka sicer res zavzemala že pri pripravi RPP leta 1975. Vendar je že takrat, glede na predvideno prometno dostopnost do možnih središč iz njihovih gravitacijskih območij (glej sliko 2: Dostopnost medobčinskih središč, RPP 1975), deloma pa pod pritiskom lokalnih interesov in politične realnosti, opredelila poleg šestih pomembnejših medobčinskih središč z vplivnimi območji zgornje stopnje oskrbe (Ljubljana, Maribor, Koper-Izola-Piran, Nova Gorica, Novo mesto, Celje) še devet drugih, t. i. medobčinskih središč (Kranj, Radovljica-Jesenice-Bled, Zagorje-Trbovlje-Hrastnik, Ptuj, Dravograd-Slovenj Gradec-Ravne, Murska Sobota). V Dolgoročnem planu SRS za obdobje 1986–2000 je bilo število središč zgornje ravni storitev in oskrbe, t. i. najpomembnejša središča, povečano s šest na osem, število drugih pomembnih središč pa se je zmanjšalo na sedem. Skupno naj bi doslej v Sloveniji razvijali torej 15 regionalnih središč.

V strokovnih podlagah za *nov prostorski plan* Slovenije oziroma za SPRS, ki bo zamenjal prostorske sestavine Dolgoročnega plana SRS za obdobje 1986–2000, je večji del stroke s področja regionalnega prostorskega razvoja in ekonomike utemeljeval policentrično urbano omrežje z osmimi ali tudi le šestimi regionalnimi središči (npr. M. Ravbar, A. Gulič, Projektna skupina MNZ za regionalizacijo

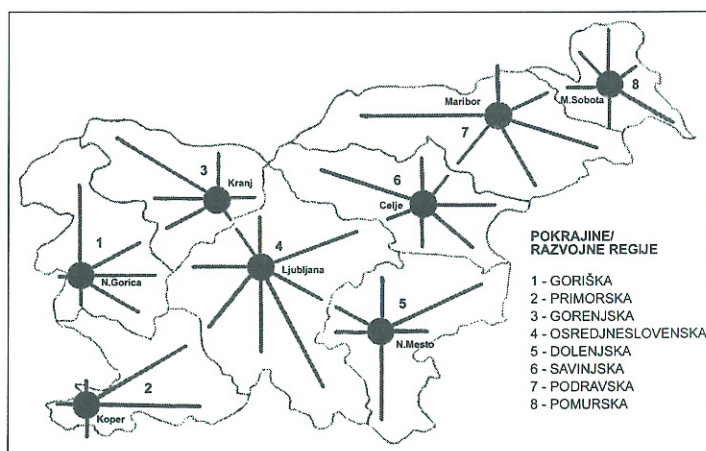


Karta št.3 ZASNOVA POSELITVE



Karta št.3a Zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij

Slika 1: Dve shemi policentričnega urbanega sistema



Slika 2: Dostopnost medobčinskih središč, RPP 1975
Predvidena dostopnost 15 regionalnih središč do leta 2000 v zasnovi urbanizacije (policentričnega razvoja Slovenije) v Izhodiščih in temeljih za politiko regionalnega razvoja (Regionalni prostorski plan SR Slovenije – naloga in delo; Aleš Šarec, Milan Naprudnik, Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje, Sinteza št. 33, 34, 35, maj 1975)

idr.). Za takšno novo zasnovo policentričnega urbanega sistema so se zavzemali tudi strokovni delavci, ki so pripravljali osnutek SPRS. Vendar je politična realnost ponovno prevladala. Še nadalje naj bi razvijali, poleg dolge vrste drugih središč, petnajst regionalnih središč, t. i. središč nacionalnega pomena.

Drugi večji problem predlagane nacionalne strategije razvoja poselitve je nepovezanost in neuskladenost s predlogom Zakona o skladnem regionalnem razvoju (ZSRRS, sprejela Vlada RS za prvo obravnavo, 12. 2. 2004). Ta zaenkrat predvideva eno regijo manj kot SPRS, to je štirinajst (14), vendar deloma drugačna gravitacijska/vplivna območja (npr. kočevsko območje naj bi bilo v Dolenjski razvojni regiji s središčem v Novem mestu).

Če je med poglavitnimi nameni regionalizacije Slovenije ustanovitev razvojnih regij, to je območij, za katere bodo njihove regionalne razvojne agencije in razvojni sveti pripravljali (celovite?) regionalne razvojne programe. Vzpo-

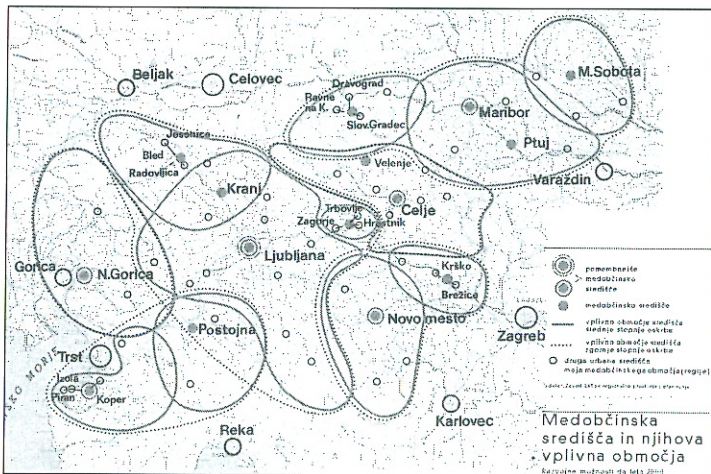
redno s temi se bodo pripravljale in sprejemale tudi regionalne strategije prostorskega razvoja. Logično bi bilo, da bodo ti dokumenti medsebojno usklajeni ter se bodo nanašali na ista območja. To je na območja razvojnih regij z regionalnim središčem, ki bo določen v SPRS v okviru zasnove policentričnega razvoja Slovenije. Teh nujnih povezav in uskladitev v predlogih obeh dokumentov (SPRS in ZSRR) še ni.

Pomanjkljivost predlogov SPRS in ZSRR je ne nazadnje v tem, da gravitacijska (funkcijska) območja regionalnih središč oziroma območja razvojnih regij niso opredeljena v prvi vrsti na podlagi načrtovane dostopnosti s teh območij do regionalnih središč s sredstvi javnega potniškega prometa (JPP – avtobus, železnica). V skladu s sprejetimi evropskimi usmeritvami, [4] ki jih bo morala prevzeti tudi slovenska prometna politika, je treba zagotoviti polurno dostopnost do storitev in oskrbe na srednji in zgornji ravni vsem prebivalcem v regiji/državi. To je tudi z JPP in ne le z osebnimi avtomobili, ki omogočajo dostopnost le polovici prebivalstva. Ta kriterij oziroma izhodišča za določitev gravitacijskih območij v predlogu SPRS in območij razvojnih regij v predlogu ZSRR doslej niso bili upoštevani. Prometne regije JPP morajo postati ključni element prostorskih zasnov na vseh ravneh razvoja.

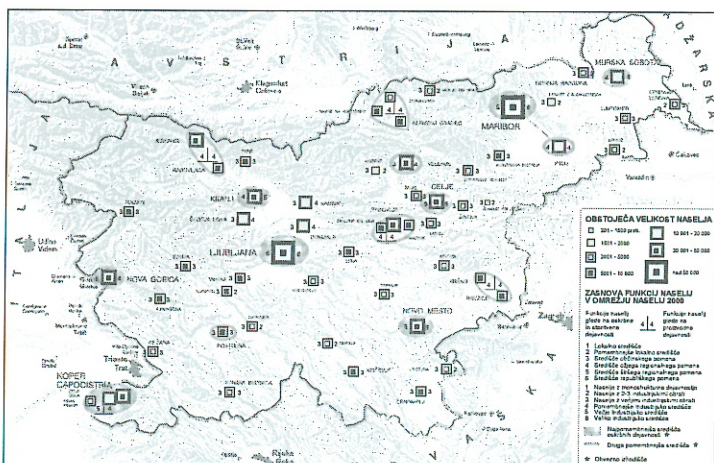
3. Osemsrediščna Slovenija!

Glede na dejstvo, da bo v prihodnosti v skladu z usmeritvami EU bistveno izboljšana prometna infrastruktura omogočala teritorialno bistveno širšo in hitrejšo prometno dostopnost do regionalnih središč iz njihovih gravitacijskih območij ter da bodo središča razvojnih regij s svojimi dejavnostmi/funkcijami oskrbovala večji teritorij kot danes, navaja na to, da naj bi bile razvojne regije in funkcijske regije večje, njihovo število pa manjše, kot so predvidene v sedanjem predlogu ZSRR in SPRS. Glede na to, da naj bi imela vsaka razvojna in vsaka funkcijska regija praviloma le eno središče [5], naj bi ustrezno zmanjšali število teh središč v obeh dokumentih.

Strokovne presoje variant reduciranja števila policentrov in razvojnih regij kažejo, da bi bilo ne le z vidika funkcionalnosti prometnih regij temveč tudi iz vrste drugih razlogov, zlasti regionalne in nacionalne ekonomije, optimalno formirati v Sloveniji osem razvojnih regij ali pokrajin. In skladno z načelom, da



Slika 3: Medobčinska središča in njihova vplivna območja, RPP 1975



Slika 4: Zasnova urbanega omrežja

naj bi imela vsaka regija eno središče (le izjemoma, če je to z vidika dostopnosti z JPP racionalno, lahko tudi v somestju dveh ali treh mest), osem središč regionalnega pomena. Torej ne 15-, temveč 8-središčno urbano omrežje. (Seveda pa mora celotni urbani sistem Slovenije obsegati/vključevati tudi funkcije drugih mest in naselij na nižjih ravneh to je na lokalni ravni storitev, oskrbe, zaposlitev, uprave in drugih lokalnih potreb).

Predlog členitve Slovenije na osem pokrajin/regij je v strokovnih krogih doslej dobil največjo podporo. V prid take regionalizacije se je odločila tudi državna projektna skupina za regionalizacijo. V analizi možnih variant (6, 8, 12 ali 14 pokrajin) ugotavljajo, da je, upoštevaje dosedanje rezultate regionalizacij in predvidenih težnj razvoja Slovenije optimalna členitev na osem pokrajin. Strategija 8-središčnega razvoja osmih razvojnih regij oziroma pokrajin bi imela, med drugim, zlasti naslednje prednosti: členitev sledi osnovnemu cilju, da bi bile pokrajine močne. Dobili bi gospodarsko močnejša in s storitvami in oskrbo bolj opremljena središča, kot pa če bi njihovo število večali; večje število prebivalcev v regiji in s tem cenejše storitve in oskrbo; cenejši JPP; manjšo porabo prostora; boljše varovanje okolja. Osem regij bi bilo po velikosti in gospodarski moči bolj homogenih med seboj, kar bi onemogočalo prevladujoči položaj nekaterih pokrajin (npr. ljubljanske). Tega pa ni mogoče zagotoviti ob morebitni regionalizaciji na manjše pokrajine. Središča osmih pokrajin naj bi bila v državnih razvojnih programih opredeljena kot glavne točke razvoja in ustrezen odgovor na pričakovani pritisk močnejših središč sosednjih držav. Lažje bi reševali prostorske, infrastrukturne in ekološke probleme; pokrajine bi bile dokaj podobne upravnim okolišem v javni upravi. V večjih upravno-teritorialnih enotah je možno bolj smotno in bolj učinkovito upravljati strategije socialnega, gospodarskega, prostorskega in okoljskega razvoja.

Za manjše število, toda močnejša regionalna središča in večja območja razvojnih regij – bodočih pokrajin, kot so bila opredeljena v dosedanjih nacionalnih dokumentih in predlogih za njihove spremembe in dopolnitve, se zavzema tudi prvi osnutek Strategije razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti [6]: »Regije brez izrazitih funkcionalnih središč nimajo pravih pogojev, da bi prerasle v pokrajine, in je treba regionalna središča okrepiti tudi kot protiutež aglomeracijskim središčem v sosed-

njih državah in omogočanje boljšega čezmejneg sodelovanja. Z vstopom v EU je še bolj pomembno, da je v kontekstu razvojne regionalne politike treba spodbujati krepitev regionalnih središč in hkrati težiti k širitvi njihovih funkcionalnih zaledij. Takšne funkcionalne regije morajo predstavljati osnovo za vodenje razvojne politike, saj je le na tej ravni moč razviti zadostno kritično maso.«

Členitev Slovenije na 8 regij/pokrajin, določitev njihovih velikosti, območij, imen in sedežev/središč na vmesni teritorialno-upravni ravni med državo in občinami bi morala biti sprejeta z zakonom v skladu s predvidenimi ustavnimi spremembami členov 121, 140 in 143. Podobno kot so po predhodni pridobitvi mnenj lokalnih skupnosti v vseh evropskih



Slika 5: Členitev Slovenije na osem razvojnih regij/pokrajin z osmimi regionalnimi/pokrajinskimi središči, njihovimi gravitacijskimi območji in prometnimi povezavami (shematično)
Prometni sistemi naj bi večini prebivalcev v razvojni regiji/pokrajini omogočali dostopnost do regionalnih središč v času 30 min. iz javnimi prometnimi sredstvi.

Preglednica 1: Število prebivalcev in delovno aktivnih po osmih pokrajinah (stanje 30. 6. 2001)

Pokrajina	Regionalno središče	Prebivalci	Delovno aktivni (%)
Osrednje-slovenska	Ljubljana	584.248	30,7
Primorska	Koper	138.773	7,1
Gorenjska	Kranj	197.102	9,8
Goriška	Nova gorica	120.222	6,1
Savinjska	Celje	256.976	12,9
Dolenjska	Novo mesto	176.710	9,0
Pomurska	Murska sobota	124.081	6,0
Podravska	Maribor	393.923	18,4
SLOVENIJA		1.992.035	100,0

Vir: Projektna skupina MNZ za regionalizacijo, 2003

državah podobne regionalizacije sprejemale z zakoni. Ker gre za skupne nacionalne koristi, ne pa le za ozke lokalne občinske interese.

4. Epilog

Stroka zahteva preveritev dosedanje strategije policentričnega razvoja in regionalizacije Slovenije z vidika narodnogospodarsko, prostorsko, socialno in okoljsko bolj smotrne zasnove razvoja poselitve glede na vplive novih prometnih koridorjev in dostopnosti z JPP. Omrežje petnajstih regionalnih središč in številnih urbanih centrov ožjega pomena v štirinajstih razvojnih regijah je treba reducirati v bolj trajnostno členitev Slovenije v osem pokrajin (razvojnih regij) z osmimi regionalnimi središči. V tej smeri naj se oblikuje nastajajoča nova Strategija razvoja Slovenije ter skladno s tem krovnim dokumentom naj se spremenijo, dopolnijo in povežejo predlogi Strategije prostorskega razvoja Slovenije, Zakona o skladnem regionalnem razvoju, prometna politika Slovenije in drugi sektorski nacionalni programi razvoja.

Mag. Aleš Šarec, univ. dipl. inž. arh., Pod Topoli 57, Ljubljana; E-pošta: asarec@siol.net

Opombe

- [1] EPA1112-III, Poročevalec DZ RS št. 8, 4. 2. 2004.
- [2] glej: Prostor mene briga, Maja Simoneti, Delo-SP, 13. 9. 2003; Koliko in kako je prostor del razvojne vizije Slovenije?, Tatjana Rener; Trajekt, 7. 11. 2003.
- [3] Dejavnosti srednje ravni, ki naj se locirajo praviloma v središča medobčinskega pomena z zaledjem vsaj 10.000 prebivalcev, so: nižje in srednje poklicne šole, splošne in strokovne gimnazije, okrajna sodišča, centri za socialno delo, varstveno-delovni centri, organizirano domsko in institucionalno varstvo starejših, centri za delo ipd.; v središčih regionalnega pomena z zaledjem vsaj 20.000 prebivalcev pa še splošne in specialistične bolnišnice, območni zavodi za zdravstveno varstvo, organizirano institucionalno varstvo za posebne skupine, varstvo otrok in mladostnikov, višje strokovne šole, dijaški domovi, javne raziskovalne organizacije, vsaj ena podjetniška cona. Dejavnosti zgornje ravni, ki naj se locirajo praviloma v središča nacionalnega pomena z zaledjem vsaj 100.000 prebivalcev, so: sedeži fakultet, državnih pravobranilstev, okrožnih sodišč, okrožnih tožilstev, vsaj ena večja mednarodno konkurenčna industrijska in vsaj ena podjetniška cona malega gospodarstva; v nacionalnih središčih mednarodnega pomena pa nacionalni klinični center, sedeži univerz, visoko specializirane raziskovalne ustanove, višja državna sodišča, ustavno sodišče, državno pomembni tehnološki in industrijski parki ob intermodalnih logističnih prometnih vozliščih idr.

- [4] Sustainable Transport Policies, ECMT, OECD, Paris 2002; Environmentally Sustainable Transport, Guidelines, Futures, Strategies and Best Practices, OECD, Vienna 2000; Vienna Declaration and Programme of Joint Action, UN/ECE, Vienna 1997.
- [5] JPP je treba racionalno voditi le v eno središče zaradi zlasti stroškov in čim krajšega oziroma hitrega časa prevoza do središča razvojne oz. funkcijske regije; če je središč več, se morajo te zvezdaste strukture JPP in poselitve v regiji podvajati ali triplicirati).
- [6] Urad za makroekonomske analize, maj 2004.

Viri in literatura

- Čeh, Silva (2004) Zakon odpira vrata novim regijam, Delo, 15. 1. 2004.
- Čeh, Silva (2004) Slovenija štirinajstih regij, Boljši regionalni jutri, Delo-Tema dneva, 13. 2. 2004.
- Dolgoročni plan SRS za obdobje 1986-2000, Ur.list SRS, 1/1986;
- Environmentally Sustainable Transport, Guidelines, Futures, Strategies and Best Practices (2000) OECD, Dunaj.
- Izhodišča in temelji za politiko regionalnega razvoja, Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije, Zavod SR Slovenije za regionalno prostorsko planiranje, RPP 2/1975;
- Peršak, Tone (2003) Pokrajine, zaželene in sporne, Delo-SP, 8. 11. 2003.
- Podlage za določitev nalog in pristojnosti pokrajin, koncepta financiranja pokrajin, organizacije in organov pokrajin ter določitev območij pokrajin (2003) Projektna skupina za regionalizacijo, Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora, Resolucija Skupščine SRS, 1973;
- Predlog Zakona o skladnem regionalnem razvoju, Prva obravnava, 12.2.2004, EVA 2003 – 1526-0001;
- Prašnikar, Astrid (2003) Pokrajine: centralizem zoper Slovenijo? Delo-SP, 6.12.2003.
- Predlog odloka o sprejemu Strategije prostorskega razvoja Slovenije (OdSPRS) – EPA 1112 – III, Poročevalec, Državni zbor Republike Slovenije, št.8 in 8/I, 4. februar 2004;
- Prelovšek, Andrej (2003) Tišina v peskovniku, Dnevnik, junij 2003.
- Rener, Tatjana (2003) Koliko in kako je prostor del razvojne vizije Slovenije?, Trajekt, 7. 11. 2003.
- Simoneti, Maja (2003) Prostor mene briga, Delo-SP, 13. 9. 2003.
- Simoneti, Maja, Čelik, Matevž (2004) Veda, ki rešuje probleme v prostoru? Trajekt, 9. 3. 2004.
- Spremembe in dopolnitve predloga OdSPRS na podlagi pripomb in predlogov v odborih DZ RS, delovna gradiva MOPE-UPRS, maj 2004;
- Strategija razvoja Slovenije – Izzivi prihodnosti, prvi osnutek – gradivo za javno razpravo (2004) interno gradivo, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
- Sustainable Transport Policies (2002) ECMT, OECD, Paris.
- Taškar, Jana (2004) Pokrajine na kratkih stezah, Delo-Tema dneva, 7.4.2004.
- Šarec, Aleš, Naprudnik, Milan (1975) Regionalni prostorski plan SR Slovenije – naloga in delo, Sinteza, št. 33/34/35.
- Vienna Declaration and Programme of Joint Action (1997) UN/ECE, Dunaj.
- Vizija prometne politike Republike Slovenije – osnutek (2003), Ministrstvo za promet, Ljubljana.