

ib revija

št. 2 let. L, 2016

IB revija

Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja

ISSN 1318-2803 (tisk)

ISSN 1581-1034 (pdf)

št. 2 / letnik L / 2016

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Glavna in odgovorna urednica: dr. Alenka Kajzer

Tehnična urednica: Urška Sodja

Uredniški odbor: dr. Pavle Gmeiner, prof. dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, prof. dr. Marjan Ravbar, prof. dr. Matija Rojec, prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, prof. dr. Janez Šušteršič, dr. Boris Pleskovič

Oblikovanje: Katja Korinšek, Pristop

Računalniška postavitev: mag. Gabriela Weiss Živič

Tisk: Demat d.o.o.

Naklada: 130 izvodov

Revija je vpisana v mednarodno podatkovno bazo Internet Securities in uvrščena v Journal of Economic Literature.

Kazalo

Anže Burger in Matija Rojec: Intenzivnost in načini vključevanja slovenskih podjetij v globalne verige vrednosti.....	5
Tanja Čelebič: Spodbujanje zaposljivosti pri študentih terciarnega izobraževanja v Sloveniji.....	17
Nada Stropnik, Sanja Cukut Krilić in Nataša Kump: Možnosti za izboljšanje slovenskih podatkov o migracijah in migrantih.....	29
Milan Naprudnik: Regionalno načrtovanje – včeraj, danes, jutri.....	41
Tomaž Vuga: Burno leto 1989.....	45
Pavel Gantar: Prostorsko načrtovanje in izzivi družbenih sprememb.....	53
Dušan Ogrin in Janez Marušič: Krajinsko načrtovanje v okviru prostorskega načrtovanja – prostor kot naravni vir	61
Ivo Branimir Piry: Ali ima regionalno prostorsko načrtovanje v Sloveniji še domovinsko pravico?.....	71
Marjan Ravbar: Pokrajina – sestavina sporazumevanja? (priložnost za učinkovitejše regionalno načrtovanje).....	83
Andrej Pogačnik: Vizija prostorskega razvoja Slovenije.....	89

Spoštovane bralke, spoštovani bralci,

pred vami je druga številka Ib-revije v jubilejnem 50. letu izhajanja. Tokratno številko sestavljajo trije prispevki, ki predstavljajo rezultate raziskovalnih nalog, in vsebinski sklop več člankov, kjer osem pomembnih ustvarjalcev slovenskega regionalnega in prostorskega načrtovanja predstavlja poglede na razvoj regionalnega in prostorskega načrtovanja v Sloveniji.

Burger in Rojec predstavljata analizo intenzivnosti in kakovosti vključevanja slovenskih podjetij v globalne verige vrednosti (GVV). Avtorja ugotavljata, da je slovenski izvoz precej bolj vertikalno integriran pri končnih proizvodih kot pri vmesnih. Glavna dejavnika, ki opredeljujeta intenzivnost katerekoli oblike vključevanja podjetij v GVV, sta produktivnost in splošna izvozna usmerjenost podjetja. Verjetnost, da se bo podjetje vertikalno integriralo v GVV, to je izvažalo oziroma uvažalo prek svojih tujih podružnic ali matičnih podjetij v tujini, je najbolj odvisna od tega, ali ima podružnice v tujini oziroma je v lasti tuje matične firme.

Čelebičeva predstavlja analizo prehoda iz študija v zaposlitev in spodbujanje zaposljivosti pri študentih terciarnega izobraževanja. Avtorica opozarja, da bi lahko k večji zaposljivosti prispevali še: tesnejša povezanost vpisa v terciarno izobraževanje s potrebami podjetij, spremljanje in napovedovanje potreb podjetij po veščinah, krepitev praktičnih, s študijem povezanih izkušenj študentov, izboljšanje kakovosti terciarnega izobraževanja, povečanje mednarodne mobilnosti študentov in krepitev podjetniških veščin.

Stropnikova s sodelavkama na osnovi rezultatov projekta »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam« predstavlja priporočila za izboljšanje podatkov o migracijah, ki v sedanjih globalnih migracijskih tokovih postajajo vedno bolj pomembni.

Vsebinski sklop »Pogledi na prostorsko načrtovanje skozi čas« je pripravil dr. Marjan Ravbar, ki je zbral prispevke osmih t. i. »nostalgikov«, ki so bili ob 50. obletnici izhajanja Ib-revije pripravljeni deliti svoje izkušnje s področja regionalnega in prostorskega planiranja, ki bi jih bilo smiselno upoštevati pri oblikovanju te politike danes. Nenazadnje prevečkrat pozabljamo na star latinski pregovor, ki pravi, da je zgodovina učiteljica življenja. Ib-revija je bila namreč pred desetletji pomemben prostor za izmenjavo strokovnih idej na področju regionalnega in prostorskega načrtovanja.

Prijetno branje vam želita

dr. Alenka Kajzer in dr. Marjan Ravbar
urednika 2. številke Ib-revije

INTENZIVNOST IN NAČINI VKLJUČEVANJA SLOVENSКИH PODJETIJ V GLOBALNE VERIGE VREDNOSTI¹

Anže Burger, Center za mednarodne odnose Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani

Matija Rojec, Center za mednarodne odnose Fakultete za družbene vede, Univerza v Ljubljani in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: F200, L200

UDK 339.5 (497.4)

Povzetek

Uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo je čedalje bolj odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV drugih podjetij in ustvarjanja lastnih GVV. Podatki kažejo, da delež izvoza vmesnih proizvodov v celotnem slovenskem izvozu stalno narašča, kar je skladno z globalnimi vzorci mednarodne proizvodnje in trgovine ter kaže na rastoči pomen vključevanja v GVV za slovenski izvoz. Glede načina vključevanja v GVV – vertikalna integracija prek vhodnih in izhodnih NTI nasproti pogodbenemu vključevanju – velja, da je slovenski izvoz precej bolj vertikalno integriran pri končnih proizvodih kot pri vmesnih. Zdi se, da pri izvozu končnih proizvodov vertikalna integracija v GVV v času gospodarske recesije omogoča stabilnejši izvoz, kot to velja za pogodbeno integracijo. Glavna dejavnika, ki opredeljujeta intenzivnost katere koli oblike vključevanja podjetij v GVV, sta produktivnost in splošna izvozna usmerjenost podjetja. Verjetnost, da se bo podjetje vertikalno integriralo v GVV, to je izvažalo oziroma uvažalo prek svojih tujih podružnic ali matičnih podjetij v tujini, je najbolj odvisna od tega, ali ima podružnice v tujini oziroma je v lasti tuje matične firme. Preostali dejavniki, ki pozitivno vplivajo na verjetnost vertikalne vključenosti v GVV, so povprečna plača kot približek za izobrazbo zaposlenih, kapitalska intenzivnost, procesne inovacije in inovacijsko sodelovanje. Po drugi strani produktne inovacije povečujejo verjetnost pogodbenega vključevanja v GVV.

Ključne besede: globalne verige vrednosti, fragmentacija proizvodnih procesov, vmesni proizvodi, Slovenija

Abstract

The effectiveness of the integration of Slovenian companies into international trade is increasingly dependent on the intensity and quality of their integration into the global value chains (GVCs) of other companies and on the creation of their own GVCs. The share of exports of intermediate products in overall Slovenian exports is steadily rising, which is in line with global patterns of international production and trade and indicates the increasing importance of GVC integration for Slovenian exports. As far as the modes of integration into GVCs are concerned, which include vertical integration via inward and outward FDIs versus integration on a contractual basis, the data shows that Slovenian exports of final products are much more vertically integrated than their intermediate product counterparts. It can therefore be concluded that, in times of economic recession, vertical integration facilitates greater export stability than contractual integration for exports of final products. The two key factors that determine the intensity of any aspect of a company's integration into GVCs are its productivity and general export propensity. As expected, the likelihood that a company will vertically integrate into GVCs, i.e. for the purpose of imports and exports via their own subsidiaries or parent companies abroad, depends primarily on whether they have subsidiaries abroad or are owned by a foreign parent company. Other factors that increase the probability of a company's vertical integration into GVCs are average salary as a proxy for skill level, capital intensity, process innovations and innovation cooperation. Product innovations, on the other hand, increase the probability of contractual integration into GVCs.

Key words: global value chains, fragmentation of production processes, intermediate products, Slovenia

1. UVOD

V zadnjem desetletju in pol delovanje svetovnega gospodarstva in mednarodno trgovino čedalje bolj zaznamujejo globalne verige vrednosti (GVV), v okviru katerih se v fragmentarnih in mednarodno razpršenih proizvodnih procesih trguje z vmesnimi

proizvodi in storitvami (UNCTAD, 2013). Podatki kažejo, da je uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo čedalje bolj in ključno odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV drugih podjetij in ustvarjanja lastnih GVV. V prispevku Položaj in spremembe položaja slovenskih podjetij v matriki dobaviteljskih verig (Burger in Rojec, 2015; IB-revija,

¹ Analiza je del temeljnega raziskovalnega projekta Determinante in učinki pozicioniranja slovenskih podjetij v globalnih verigah vrednosti (ARRS: J5-6815), ki ga financira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

49(1): 21–34) smo s pomočjo tako imenovane matrike dobaviteljskih verig, ki sta jo vpeljala Boc in Lanz (2013: 13–14), na sektorski ravni analizirali, kakšen je položaj slovenskih podjetij v GVV in trende na tem področju, v prispevku Vključevanje slovenskih podjetij v globalne verige vrednosti in uspešnost poslovanja (Burger in Rojec, 2016; IB-revija, 50(1): 5–27) pa smo z analizo individualnih podjetniških podatkov o slovenskih podjetjih podrobneje analizirali specifične razlike med podjetji glede na način njihovega vključevanja v GVV in pomen vključevanja v GVV nasploh ter po posameznih oblikah za uspešnost poslovanja podjetij. Cilj tega prispevka je z analizo individualnih podjetniških podatkov o slovenskih podjetjih podrobneje analizirati obseg, dinamiko in oblike vključevanja slovenskih podjetij v GVV.

Obstoječa konceptualna in empirična literatura o GVV ima dve osnovni pomanjkljivosti: (i) prva je, da v ozadju ni neke prave ekonomske teorije, ki bi omogočila testiranje preverljivih hipotez, (ii) druga pa, da se zaradi pomanjkanja podatkov vse analize delajo na sektorski ravni, kar je glede na prepoznavnost pomembnosti heterogenosti podjetij precejšnja pomanjkljivost (podrobneje o ekonomiki GVV, razvojnih učinkih, prednostih in tveganjih vključevanja v GVV glej v Burger in Rojec, 2015: 21–23). Ta analiza omenjeni pomanjkljivosti odpravlja tako, da za teoretično podlago vzame model, ki opredeljuje odločitev podjetja o tem, kako se bo odločalo v zvezi s preskrbo z vmesnimi proizvodi, jo aplicira na situacijo podjetja dobavitelja vmesnih proizvodov, kar nas najbolj zanima v primeru Slovenije, in jo testira na individualnih podjetniških podatkih za Slovenijo.

Obnašanje podjetij glede preskrbe z vmesnimi proizvodi – to je odločitev o tem, ali bo samo proizvajalo vmesne proizvode/komponente za svoje končne proizvode (vertikalna integracija) ali pa jih bo kupovalo od zunanjih (neodvisnih) dobaviteljev (»outsourcing«) ter ali bo integracija »outsourcing« potekala doma ali v tujini – opredeljujejo modeli mednarodne trgovine, ki trgovino in NTI analizirajo z vidika podjetja in vključujejo proizvodno diferenciacijo, monopolistično konkurenco in heterogenost podjetij (glej v Antras in Helpman, 2004; Grossman in Helpman, 2005; Helpman, 2006; Grossman in Rossi-Hansberg, 2008; Nunn in Treffer, 2008; Bernard et al., 2010; Antras in Chor, 2012; Antras in Yeaple, 2013; Helpman, 2013 itd.). Dejansko ti modeli pravijo naslednje:

a) Proizvajalci končnih proizvodov izberejo vertikalno integracijo vmesnih proizvodov v sektorjih, v katerih so nadpovprečno pomembne storitve, ki jih opravlja matično podjetje/centrala oziroma proizvodna enota, ki je vir lastniških prednosti (tako imenovani »headquarter intensive« sektorji). Te storitve so povezane s fiksnimi stroški investiranja v tujini in vsebujejo raziskovalno-razvojne izdatke, razvoj blagovne znamke ali specializirane strojne opreme,

financiranje itd. (Antras in Yeaple, 2013).²

- b) Najproduktivnejša podjetja gredo v tujino, najmanj produktivna servisirajo domači trg. Med podjetji, ki servisirajo domači trg, se najproduktivnejša vertikalno integrirajo, najmanj produktivna pa kupujejo vmesne proizvode od drugih domačih podjetij (»outsourcing«). Med podjetji, ki servisirajo tuje trge, se najproduktivnejša integrirajo (ustanavljajo/prevzemajo podružnice v tujini, ki proizvajajo vmesne proizvode; »offshoring«), najmanj produktivna pa kupujejo vmesne proizvode od nepovezanih tujih podjetij (»outsourcing«).
- c) Čim manjša je možnost sklepanja učinkovitih pogodb za dobavo vmesnih proizvodov z zunanjimi dobavitelji (to je stopnja »contractibility«), kar je povezano z nepopolnostjo pogodb oziroma transakcijskimi stroški, tem višja je stopnja vertikalne integracije.
- d) Vertikalne integracije je več v sektorjih z višjo disperzijo produktivnosti.
- e) Preostali dejavniki, ki spodbujajo vertikalno integriranje v GVV, so razlike v plačah, lastniške prednosti v vsaki državi ter razmerje pogajalske moči med proizvajalci končnih proizvodov in dobavitelji komponent.

Izhajajoč iz naštetih teoretičnih podmen in glede na omejitve razpoložljivih podatkov v nadaljevanju podrobneje analiziramo glavne vidike vključevanja slovenskih podjetij v GVV. V drugem delu predstavimo obseg vključevanja slovenskih podjetij v GVV in trende na tem področju, analiziramo, v kolikšni meri gre za vključevanje v GVV na podlagi lastniških povezav, s tujimi matičnimi podjetji oziroma prek vhodnih neposrednih tujih investicij (NTI) ali s svojimi podružnicami v tujini oziroma prek izhodnih NTI, v kolikšni meri pa na pogodbeni podlagi ter v katerih sektorjih se slovenska podjetja najintenzivneje vključujejo v GVV. V tretjem delu analiziramo, kateri dejavniki opredeljujejo način vključevanja podjetij v GVV. Četrti del podaja sklepne ugotovitve.

2. OBSEG IN NAČINI VKLJUČEVANJA SLOVENSkih PODJETIJ V GVV

Analizo vključevanja slovenskih podjetij predelovalne dejavnosti v GVV začnemo s prikazom gibanja vrednosti agregatnega izvoza in uvoza proizvodov po letih in nato natančneje po tipu proizvodov glede na njihov ekonomski namen uporabe – BEC-kategorije: proizvodi za vmesno rabo in proizvodi za končno rabo – ter nazadnje še natančneje glede na to, ali trgovinski tokovi potekajo na podlagi pogodbenih, lastniško nepovezanih odnosov ali z vertikalno integracijo med lastniško povezanimi podjetji, pri čemer ločimo

² Po Antrasu in Yeaplu (2013) je funkcija stroškov v sektorju proizvodnje diferenciranih dobrin sestavljena iz stroškov dveh ločenih proizvodnih procesov: zagotavljanja storitev centralne enote podjetja in proizvodnje.

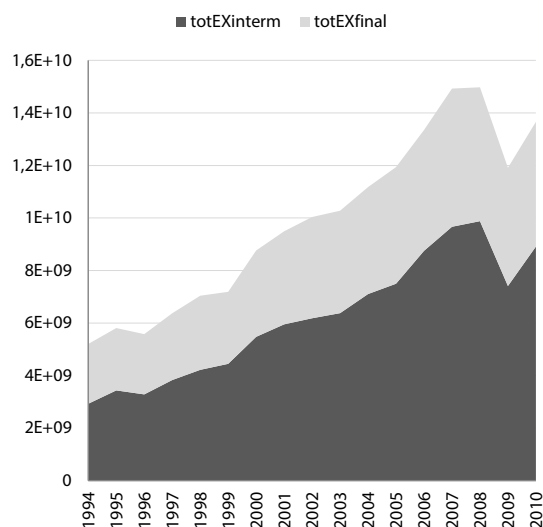
lastniške povezave na podlagi izhodnih NTI, to je med podjetjem in podružnico v tujini (»outFDI«), na podlagi vhodnih NTI, to je med lastnikom v tujini in njegovim podjetjem v Sloveniji (»inFDI«), ter na podlagi tako vhodnih kot izhodnih NTI, to je med državo, v kateri sta tako podružnica kot lastnik podjetja (»inFDI + outFDI«). Ker slovenska statistika ne zbira podatkov o trgovinskih tokovih po tipu zgoraj opredeljenih povezav med izvoznikom in uvoznikom, to je ne ločuje med znotraj- in zunajpodjetniško mednarodno trgovino,³ je na tem mestu potrebna poenostavitev, in sicer predpostavimo, da je trgovinski tok med podjetjem in državo, v kateri ima to podjetje bodisi lastnika (inFDI), podružnico (outFDI) ali oboje (inFDI + outFDI), v celoti znotrajpodjetniško trgovina, v nasprotnem primeru pa gre za pogodbeno zunanjo trgovino.⁴ Za analizo uporabljamo podatkovno bazo AJPES za podatke o poslovanju podjetij, zunanjetrgovinsko bazo CURS, podatke o NTI Banke Slovenije ter podatke o inovacijski dejavnosti SURS, ki jih ta zagotavlja v svojih prostorih, in sicer v varni sobi v deindividualizirani obliki. Vse vrednosti so v evrih po

tečaju iz leta 2007 in ustrezno deflacirane s PPI in CPI z baznim letom 2012.

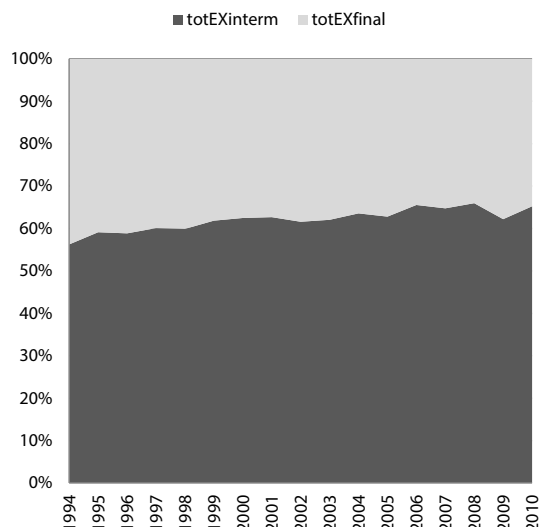
Med letoma 1994 in 2008 se je celotni izvoz blaga podjetij predelovalne dejavnosti povečal za faktor 2,9, nato je gospodarska kriza vrednost izvoza v letu 2009 močno zmanjšala, da bi se v letu 2010 spet povečala, vendar ni dosegla ravni iz leta 2008 (slika 1). Delež izvoza vmesnih proizvodov je v obravnavanem obdobju rastel skoraj neprekinjeno in se povečal s 56 % leta 1994 na 65 % leta 2010, kar je skladno z globalnimi vzorci mednarodne proizvodnje in trgovine. Odstotni padec vrednosti izvoza vmesnih proizvodov je bil manjši od upada izvoza končnih proizvodov. To kaže na rastoči pomen vključevanja v GVV za slovenski izvoz.

Podobno kot pri izvozu je slovenska predelovalna dejavnost tudi pri uvozu od leta 1994 do leta 2007 doživela povečanje za faktor 2,7 ter potem tudi podoben padec v letih 2009 in 2010 (slika 2). Delež vmesnih proizvodov v celotnem uvozu predelovalne dejavnosti je precej večji od tistega v izvozu in se ves čas giblje blizu 90 %.

Slika 1: Vrednost in delež izvoza končnih in vmesnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2010 (v tekočih EUR in %)



Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPES in CURS.



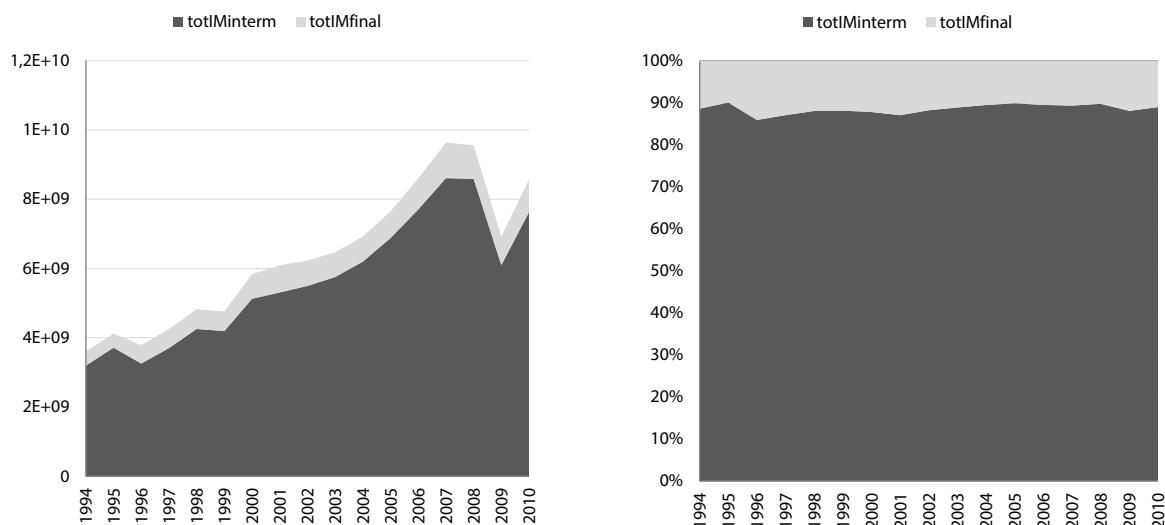
Opomba: totEXfinal = izvoz končnih proizvodov; totEXinterm = izvoz vmesnih proizvodov.

³ Za mednarodno trgovino med lastniško povezanimi podjetji se uporablja termin znotrajpodjetniška menjava (»intra-firm trade«) v primerjavi z zunajpodjetniško menjavo, to je menjavo med lastniško nepovezanimi podjetji na pogodbeni podlagi (»arm's length trade«).

⁴ Ta poenostavitev v rezultate vnaša nekaj pristranskosti. Po eni strani nedvomno vsa trgovina podjetja z državo porekla njegovega matičnega podjetja in/ali tujih podružnic ni znotrajpodjetniška trgovina, temveč deloma tudi trgovina z lastniško nepovezanimi podjetji. S tega vidika je obseg znotrajpodjetniške trgovine precejšen. Po drugi strani pa je dejstvo, da del trgovinskih tokov, ki jih pripisujemo trgovini med lastniško nepovezanimi (»arm's length«) subjekti, poteka med podružnicami multinacionalnega podjetja. V tem primeru je precejšen obseg trgovine med lastniško nepovezanimi subjekti.

Daleč največji del izvoza vmesnih proizvodov predelovalne dejavnosti je pogodbeni tip izvoza med lastniško nepovezanimi partnerji (»arm's length«); ta je vse do leta 2008 stalno in hitro rastel, da bi v letu 2009 znatno padel. Leta 2010 je delež pogodbenega izvoza vmesnih proizvodov v celotnem izvozu vmesnih proizvodov predelovalne dejavnosti znašal približno 75 %, temu sledi izvoz vmesnih proizvodov na podlagi lastniških povezav s podružnicami slovenskih podjetij v tujini s slabimi 20 %, preostanek pa odpade na izvoz vmesnih proizvodov na podlagi lastniških povezav z matičnimi firmami slovenskih podjetij v tuji lasti (slika 3).

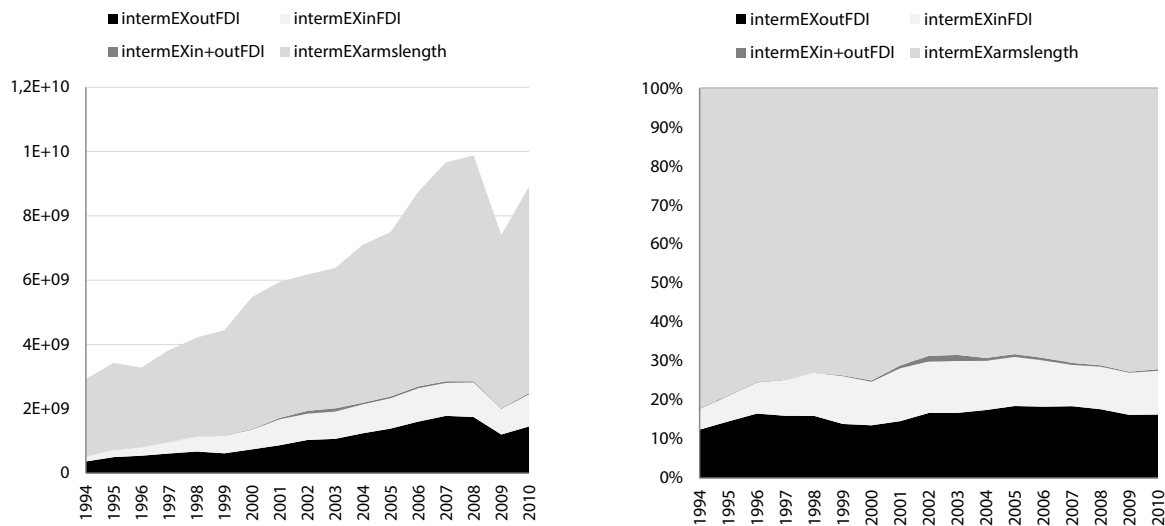
Slika 2: Vrednost in delež uvoza končnih in vmesnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2010 (v tekočih EUR in %)



Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPes in CURS.

Opomba: totlMfinal = uvoz končnih proizvodov; totlMinterm = uvoz vmesnih proizvodov.

Slika 3: Vrednost in delež izvoza vmesnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2010, ločeno po načinu vključenosti v GVV (v tekočih EUR in %)



Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPes in CURS.

Opomba: intermEXarmslength = izvoz vmesnih proizvodov na pogodbeni ravni; intermEXin+outFDI = izvoz vmesnih proizvodov v državo lastnico in prejemnico tuje neposredne investicije; intermEXinFDI = izvoz vmesnih proizvodov v državo lastnika podjetja; intermEXoutFDI = izvoz vmesnih proizvodov v državo gostiteljico podružnice podjetja v tujini.

Dinamično gledano v razdobju do leta 2005 opažamo povečevanje deleža izvoza vmesnih proizvodov prek lastniško povezanih podjetij, potem pa postopno upadanje tega deleža zaradi zmanjševanja deleža izvoza na podlagi izhodnih NTI (še posebej v razdobju 2008–2010) in ob stagnaciji deleža izvoza na podlagi vhodnih NTI. Zmanjševanje deleža izvoza na podlagi izhodnih

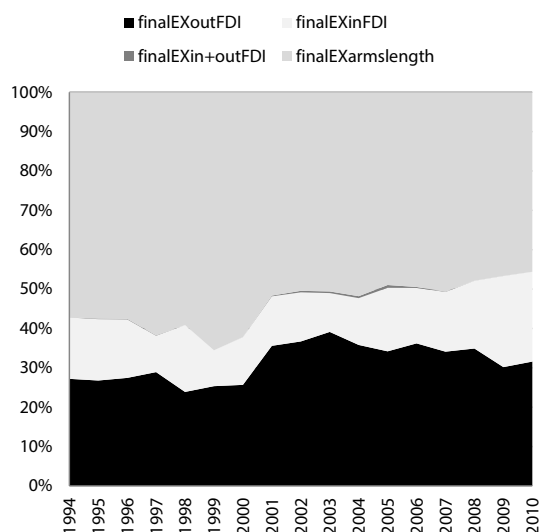
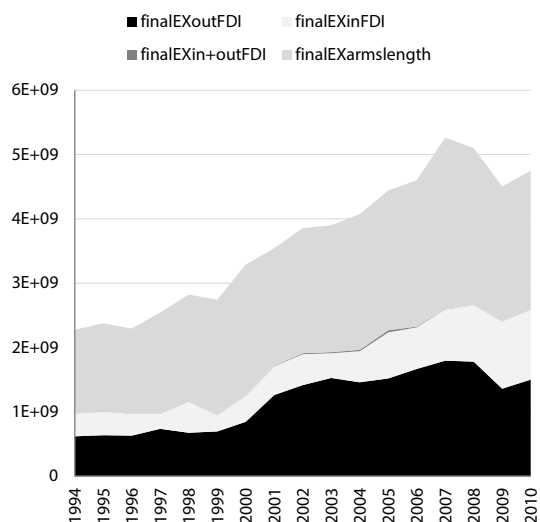
NTI se ujema z zmanjševanjem slovenskih izhodnih NTI po letu 2008.

Kot pri vmesnih proizvodih se je tudi vrednost izvoza končnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v letih 2008 in 2009 močno zmanjšala in se potem v letu 2010 spet povečala. Struktura izvoza končnih proizvodov po

načinu vključenosti v GVV pa je bistveno drugačna kot pri vmesnih proizvodih. Namreč delež pogodbenega izvoza končnih proizvodov se je po letu 1999 začel opazno zmanjševati, tako da je izvoz prek lastniško povezanih podjetij leta 2010 pomenil že večji del izvoza končnih proizvodov. Pri tem je občutno večji del izvoza

prek lastniško povezanih podjetij, ki izhaja iz izhodnih NTI, kot del, ki izhaja iz vhodnih NTI. Dinamično gledano je slika nekoliko drugačna; po letu 2000 se je začel zmanjševati del izvoza, ki izhaja iz izhodnih NTI, stalno pa se povečuje del, ki izhaja iz vhodnih NTI (slika 4). Delež izvoza končnih proizvodov na podlagi vhodnih NTI se je

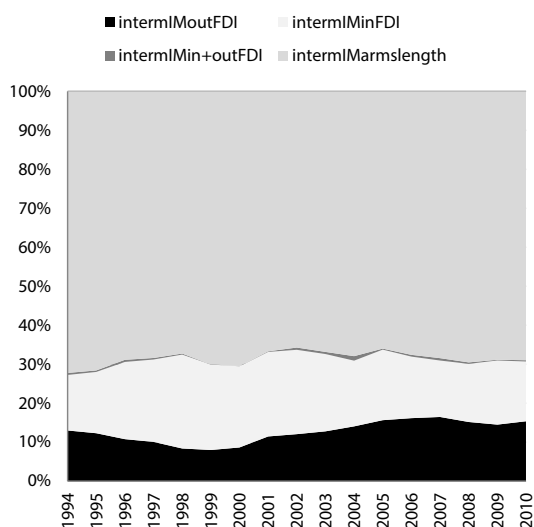
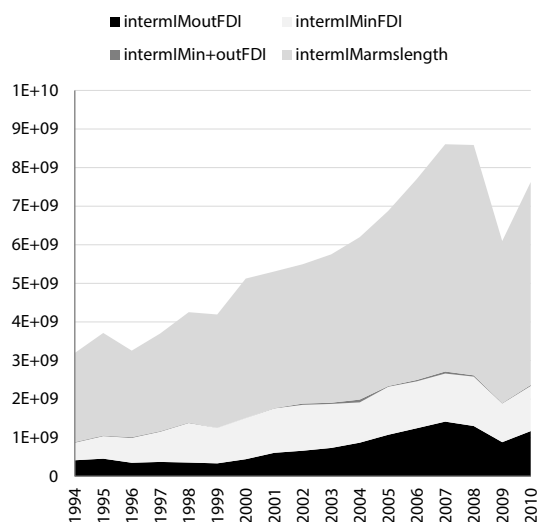
Slika 4: Vrednost in delež izvoza končnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2010, ločeno po načinu vključenosti v GVV (v tekočih EUR in %)



Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPES in CURS.

Opomba: finalEXarmslength = izvoz končnih proizvodov na pogodbeni ravni; finalEXin+outFDI = izvoz končnih proizvodov v državo lastnice in prejemnico tuje neposredne investicije; finalEXinFDI = izvoz končnih proizvodov v državo lastnika podjetja; finalEXoutFDI = izvoz končnih proizvodov v državo gostiteljico podružnice podjetja v tujini.

Slika 5: Vrednost in delež uvoza vmesnih proizvodov v predelovalni dejavnosti v obdobju 1994–2010, ločeno po načinu vključenosti v GVV (v tekočih EUR in %)



Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPES in CURS.

Opomba: intermIMarmslength = uvoz vmesnih proizvodov na pogodbeni ravni; intermIMin+outFDI = uvoz vmesnih proizvodov iz države lastnice in prejemnice tuje neposredne investicije; intermIMinFDI = uvoz vmesnih proizvodov iz države lastnika podjetja; intermIMoutFDI = uvoz vmesnih proizvodov iz države gostiteljice podružnice podjetja v tujini.

začel povečevati predvsem po letu 2007, kar kaže, da pri izvozu končnih proizvodov vertikalna integracija v GVV omogoča večjo stabilnost izvoza v času gospodarske recesije, kot to velja za pogodbeno integracijo.

Vrednostno gledano so se vse oblike uvoza vmesnih proizvodov vse do začetka krize hitro povečevale, v letih 2008 in 2009 močno upadle, potem pa spet povečale. Delež uvoza vmesnih proizvodov prek tujih podružnic ali tujih lastnikov se je od leta 1994 do začetka novega tisočletja povečeval, nato pa je rahlo upadal delež uvoza prek vhodnih NTI v korist pogodbenega uvoza in uvoza, ki izhaja iz izhodnih NTI (slika 5).

V tabelah 1 in 2 predstavljamo stopnjo vključenosti slovenskih podjetij v GVV po panogah predelovalne dejavnosti v razdobju 1994–2012. Zaradi spremembe v klasifikaciji dejavnosti podjetij predstavljamo stopnjo vključenosti podjetij v GVV najprej za obdobje 1994–2009 po SKD 2002, nato pa še za obdobje 2010–2012

po najnovejši reviziji SKD 2008. Za kvantifikacijo intenzivnosti globalnega vključevanja podjetij v GVV predlagamo uporabo sintetičnega indeksa vključenosti, ki združuje vključenost na strani prodaje (delež izvoza v celotni prodaji) in vključenost na strani inputov v proizvodni proces (delež uvoženih vmesnih proizvodov v celotnih materialnih stroških). GVV-indeks je povprečje obeh podindeksov in ima razpon med 0 in 1: $\text{GVV-indeks} = (\text{izvoz/prodaja} + \text{uvoz vmesnih proizvodov/celotni materialni stroški})/2$. Tabeli 1 in 2 prikazujeta vrednost GVV-indeksa, ki je izračunan na podlagi agregatnih vrednosti navedenih spremenljivk za vsako dejavnost posebej. Prve tri panoge po intenzivnosti vključevanja v GVV ostajajo vseskozi enake; to so proizvodnja usnja, usnjenih in sorodnih izdelkov, proizvodnja kemikalij in kemičnih izdelkov ter proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic. Vrednost GVV-indeksa se je v obdobju 1994–2009 znižala v večini dejavnosti, pozneje je v sedmih panogah od 23 prišlo do popravka vrednosti indeksa navzgor, v preostalih panogah pa se

Tabela 1: Stopnja vključenosti v GVV po dejavnostih predelovalne dejavnosti v letih 1994 in 2009 po stari klasifikaciji dejavnosti (SKD 2002)

Koda	SKD-dejavnost (rev. 2002)	GVV-indeks 2009	Delež izvoza v prodaji	Delež uvoženih vmesnih proizvodov v materialnih stroških	GVV-indeks 1994	Sprememba indeksa v % točkah
34	Proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic	0,75	0,87	0,62	0,76	-1,3 %
24	Proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov, umetnih vlaken	0,63	0,81	0,45	0,71	-8,0 %
19	Proizvodnja usnja, obutve in usnjenih izdelkov, razen oblačil	0,60	0,72	0,49	0,71	-10,3 %
33	Proizvodnja medicinskih, finomehaničnih in optičnih instrumentov ter ur	0,60	0,73	0,47	0,61	-1,0 %
27	Proizvodnja kovin	0,58	0,70	0,46	0,67	-9,0 %
31	Proizvodnja električnih strojev in naprav	0,58	0,68	0,48	0,70	-12,2 %
21	Proizvodnja vlaknin, papirja in kartona ter izdelkov iz papirja in kartona	0,56	0,69	0,44	0,68	-12,0 %
17	Proizvodnja tekstilij	0,56	0,65	0,47	0,82	-26,0 %
25	Proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas	0,55	0,61	0,50	0,79	-23,6 %
29	Proizvodnja strojev in naprav	0,55	0,72	0,37	0,69	-14,2 %
32	Proizvodnja radijskih, televizijskih in komunikacijskih naprav in opreme	0,51	0,61	0,41	0,68	-16,6 %
18	Proizvodnja oblačil; strojenje in dodelava krzna; proizvodnja krznenih izdelkov	0,48	0,47	0,48	0,53	-5,3 %
35	Proizvodnja drugih vozil in plovil	0,46	0,62	0,30	0,46	-0,2 %
28	Proizvodnja kovinskih izdelkov, razen strojev in naprav	0,44	0,52	0,36	0,48	-3,8 %
23	Proizvodnja koksa, naftnih derivatov, jedrskega goriva	0,39	0,43	0,36	0,47	-7,6 %
20	Obdelava in predelava lesa; proizvodnja izdelkov iz lesa, plute, slame in protja, razen pohištva	0,36	0,48	0,25	0,43	-6,9 %
36	Proizvodnja pohištva in druge predelovalne dejavnosti	0,33	0,46	0,21	0,51	-18,0 %
26	Proizvodnja drugih nekovinskih mineralnih izdelkov	0,31	0,36	0,25	0,41	-9,9 %
37	Reciklaža	0,27	0,34	0,21	0,12	15,5 %
30	Proizvodnja pisarniških strojev in računalnikov	0,18	0,20	0,16	0,33	-15,2 %
15	Proizvodnja hrane, pijač in krmil	0,16	0,18	0,14	0,23	-6,4 %
22	Založništvo, tiskarstvo; razmnoževanje posnetih nosilcev zapisa	0,13	0,13	0,14	0,20	-7,1 %

Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPes in CURS.

Tabela 2: Stopnja vključenosti v GVV po dejavnostih predelovalne dejavnosti v letih 2012 in 2010 po novi klasifikaciji dejavnosti (SKD 2008)

Koda	SKD-dejavnost (rev. 2008)	GVV-indeks 2012	Delež izvoza v prodaji	Delež uvoženih vmesnih proizvodov v materialnih stroških	GVV-indeks 2010	Sprememba indeksa v % točkah
15	Proizvodnja usnja, usnjenih in sorodnih izdelkov	0,66	0,81	0,50	0,65	1,1 %
20	Proizvodnja kemikalij, kemičnih izdelkov	0,60	0,74	0,46	0,64	-4,6 %
29	Proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic	0,58	0,89	0,28	0,74	-15,6 %
13	Proizvodnja tekstilij	0,58	0,78	0,38	0,61	-3,3 %
30	Proizvodnja drugih vozil in plovil	0,57	0,78	0,36	0,52	4,7 %
17	Proizvodnja papirja in izdelkov iz papirja	0,56	0,72	0,41	0,58	-2,2 %
21	Proizvodnja farmacevtskih surovin in preparatov	0,56	0,94	0,19	0,64	-7,7 %
26	Proizvodnja računalnikov, elektronskih in optičnih izdelkov	0,55	0,71	0,40	0,58	-3,0 %
27	Proizvodnja električnih naprav	0,55	0,77	0,33	0,59	-4,4 %
28	Proizvodnja drugih strojev in naprav	0,54	0,72	0,37	0,57	-3,2 %
24	Proizvodnja kovin	0,48	0,73	0,23	0,64	-16,5 %
22	Proizvodnja izdelkov iz gume in plastičnih mas	0,47	0,62	0,32	0,59	-11,5 %
32	Druge raznovrstne predelovalne dejavnosti	0,46	0,63	0,28	0,46	-0,4 %
25	Proizvodnja kovinskih izdelkov, razen strojev in naprav	0,41	0,58	0,25	0,47	-5,2 %
14	Proizvodnja oblačil	0,41	0,60	0,22	0,53	-12,0 %
16	Obdelava in predelava lesa; proizvodnja izdelkov iz lesa, plute, slame in protja, razen pohištva	0,39	0,55	0,23	0,39	0,4 %
23	Proizvodnja nekovinskih mineralnih izdelkov	0,37	0,53	0,21	0,35	1,8 %
31	Proizvodnja pohištva	0,34	0,47	0,21	0,32	1,7 %
33	Popravila in montaža strojev in naprav	0,31	0,38	0,23	0,37	-6,6 %
18	Tiskarstvo in razmnoževanje posnetih nosilcev zapisa	0,23	0,28	0,18	0,24	-1,3 %
10	Proizvodnja živil	0,17	0,24	0,11	0,17	0,5 %
11	Proizvodnja pijač	0,17	0,14	0,19	0,14	2,8 %
19	Proizvodnja koka in naftnih derivatov	0,02	0,02	0,02	0,53	-51,4 %

Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPEs in CURS.

je nadaljevalo zmanjševanje intenzivnosti vključevanja v GVV. Zmanjševanje indeksa je bilo posledica zmanjševanja vključenosti v GVV na uvozni strani, medtem ko se je delež izvoza v prodaji v večini panog povečeval. Tako se je v obdobju 1994–2009 v vseh, razen štirih, panogah izvozna intenzivnost povečala, v večini panog pa se je zmanjšal delež uvoženih inputov v celotni vrednosti materialnih stroškov, zaradi česar je sledilo tudi zmanjšanje celotnega GVV-indeksa. Podoben vzorec je moč razbrati v poznejšem obdobju do leta 2012: le v štirih dejavnostih je upadel izvozni delež, v večini pa se je zmanjšal delež uvoženih inputov v celotnih materialnih stroških. Zdi se torej, da se stopnja vključenosti v GVV na uvozni strani postopno zmanjšuje, pri čemer pa je treba upoštevati, da konstrukcija GVV-indeksa na vhodni strani ne zajema vseh uvoženih inputov. Uvoženi vhodni inputi v proizvodni proces namreč vstopajo tudi posredno prek uvoza domačih podjetij, ki dobavljajo vmesne proizvode izbrani panogi, česar naš GVV-indeks ne zajema.

3. DEJAVNIKI RAZLIČNIH OBLIK VKLJUČEVANJA V GVV

V nadaljevanju nas zanima, katere so tiste značilnosti podjetij, ki opredeljujejo obliko njihove vključenosti v GVV, torej izvoza vmesnih in končnih proizvodov in uvoza vmesnih proizvodov prek pogodbenega vključevanja nasproti vertikalni integraciji s tujim lastnikom ali podružnicami v tujini. V ta namen ocenjujemo probit specifikacije, pri čemer kontroliramo za panožne, časovne in starostne učinke, ki pa jih v spodnjih tabelah zaradi omejenosti prostora izpuščamo. Za vsakega izmed treh načinov izvoza/uvoza (prek podružnice v tujini, matice v tujini ali na pogodbeni podlagi) prikažemo najprej analizo na celotnem vzorcu, nato še specifikacijo z vključenimi inovacijskimi spremenljivkami. Vključitev inovacijskih spremenljivk zmanjša število opazovanj na petino.

Dejavniki oblik vključevanja v GVV pri izvozu vmesnih proizvodov. Produktivnost in izvozna usmerjenost

podjetja nasploh sta spremenljivki, ki pozitivno vplivata na izvoz vmesnih proizvodov v vseh oblikah. Verjetnost, da bo podjetje vmesne proizvode izvažalo prek svojih tujih podružnic, je v prvi vrsti odvisna od samega dejstva, da ima podjetje podružnico ali celo več podružnic v tujini. Poleg tega je izvažanje vmesnih proizvodov prek podružnice v tujini pozitivno korelirano tudi s kvalificiranostjo delovne sile, kapitalsko intenzivnostjo, starostjo podjetja in uvedbo procesne

inovacije. Verjetnost, da bo podjetje izvažalo vmesne proizvode prek svojega tujega matičnega podjetja, je – poleg produktivnosti in splošne izvozne usmerjenosti – pozitivno korelirana le še s samim dejstvom, da ima podjetje tujega lastnika, negativno pa starostjo podjetja. Izvoz vmesnih proizvodov na pogodbeni podlagi je v povprečju značilen za bolj zadolžena in inovativna podjetja (tabela 3).

Tabela 3: Dejavniki različnih oblik vključevanja v GVV pri izvozu vmesnih proizvodov, 1994–2012

Spremenljivke	(1) IntermEX oFDI	(2) IntermEX oFDI	(3) IntermEX iFDI	(4) IntermEX iFDI	(5) IntermEX armslength	(6) IntermEX armslength
Odložena odv. sp.	2,308*** (0,0633)	2,006*** (0,0904)	2,176*** (0,0483)	2,116*** (0,0775)	2,042*** (0,0121)	2,119*** (0,0297)
Št. zaposl. _{t-1}	162,0 (0)	19,37 (0)	0,0726 (14,28)	-4,188 (4,360)	6,467 (4,566)	-41,21 (27,66)
Opr. osn. sreds. _{t-1}	-161,8*** (0,0117)	-19,17*** (0,0221)	0,0796 (14,28)	4,269 (4,359)	-6,330 (4,566)	41,20 (27,66)
Povp. plača _{t-1}	0,195*** (0,0557)	0,125 (0,116)	0,0372 (0,0467)	0,0526 (0,115)	0,0211 (0,0139)	0,0672 (0,0583)
Produktivnost _{t-1}	0,152*** (0,0439)	0,208*** (0,0686)	0,0683** (0,0348)	0,0578 (0,0669)	0,152*** (0,0107)	0,00657 (0,0348)
K/L _{t-1}	161,8*** (0,0201)	19,19*** (0,0338)	-0,00870 (14,28)	-4,200 (4,349)	6,377 (4,565)	-41,15 (27,66)
Delež izvoza _{t-1}	0,418*** (0,0505)	0,441*** (0,0681)	0,815*** (0,0449)	0,853*** (0,0713)	0,684*** (0,0213)	0,389*** (0,0444)
Zadolženost _{t-1}	-0,000108 (0,000248)	0,0263 (0,0828)	-6,57e-05 (0,000378)	0,0897 (0,0802)	0,0108** (0,00505)	0,116*** (0,0394)
outFDI _{t-1}	1,008*** (0,0779)	1,139*** (0,101)	-0,0487 (0,0777)	0,000175 (0,0847)	-0,335*** (0,0630)	-0,352*** (0,0783)
inFDI _{t-1}	0,0102 (0,0806)	-0,104 (0,0841)	1,581*** (0,0506)	1,510*** (0,0751)	-0,599*** (0,0348)	-0,724*** (0,0510)
inFDI št. držav _{t-1}	-0,110** (0,0502)	-0,106** (0,0478)	-0,0147 (0,0123)	-0,00772 (0,0126)	-0,0174 (0,0151)	0,00255 (0,0139)
outFDI št. držav _{t-1}	0,108*** (0,0286)	0,143*** (0,0410)	-0,0253 (0,0208)	-0,0115 (0,0203)	-0,348*** (0,0378)	-0,267*** (0,0438)
Produkt. inovac. _{t-1}		0,0810 (0,0659)		0,0194 (0,0759)		0,172*** (0,0423)
Proces. inovac. _{t-1}		0,124** (0,0599)		-0,0509 (0,0694)		-0,0164 (0,0388)
Inovac. sodelov. _{t-1}		0,0708 (0,0644)		0,0474 (0,0706)		-0,0600 (0,0429)
Storitv. inovac. _{t-1}		-0,0380 (0,0843)		-0,0153 (0,105)		0,00926 (0,0568)
Ustan. pred 1994	0,135** (0,0587)	0,167** (0,0826)	-0,114** (0,0514)	-0,161** (0,0791)	0,0270 (0,0177)	-0,00210 (0,0440)
Konstanta	-6,992*** (0,402)	-6,470*** (0,904)	-5,073*** (0,366)	-4,562*** (0,867)	-3,859*** (0,127)	-2,301*** (0,475)
N	101,662	18,025	101,662	18,025	101,662	18,025
Letni FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Industr. FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA

Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPEs in CURS.

Opomba: intermEXoFDI = izvoz vmesnih proizvodov v državo gostiteljico podružnice podjetja v tujini; intermEXiFDI = izvoz vmesnih proizvodov v državo lastnika podjetja; intermEXarmsleng = izvoz vmesnih proizvodov na pogodbeni podlagi; odložena odv. sp. = odložena odvisna spremenljivka; št. zaposl. = število zaposlenih; opr. osn. sreds. = opredmetena osnovna sredstva; povp. plača = povprečna plača; produktivnost; K/L = kapitalna intenzivnost; delež izvoza = delež izvoza v prodaji; zadolženost; outFDI = izhodne NTI (podružnica/e v tujini); inFDI = vhodne NTI (podjetje v tuji lasti); inFDI št. držav = število držav, iz katerih prihajajo investitorji (lastniki) podjetja; outFDI št. držav = število držav, v katerih ima podjetje podružnice; produkt. inovac. = produktna inovacija; proces. inovac. = procesna inovacija; inovac. sodelov. = inovacijsko sodelovanje; storit. inovac. = storitvena inovacija; ustanov. pred 1994 = podjetje ustanovljeno pred letom 1994; letni FE = letni fiksni efekti; industr. FE = panožni fiksni efekti.

Dejavniki oblik vključevanja v GVV pri izvozu končnih proizvodov. Dejavniki odločanja podjetja za različne oblike vključevanja v GVV pri izvozu končnih proizvodov so precej podobni kot pri izvozu vmesnih proizvodov. Produktivnost in celotna izvozna usmerjenost podjetja pozitivno vplivata na vse oblike izvoza končnih proizvodov. Na izvoz končnih proizvodov prek podružnic v tujini spet pričakovano pozitivno vplivata dejstvo, da ima podjetje podružnico ali celo več podružnic v tujini, in kapitalska intenzivnost, negativno pa velikost podjetja, merjena z opredmetenimi osnovnimi sredstvi. Tudi na verjetnost izvoza končnih proizvodov tujemu matičnemu podjetju poleg samega dejstva, da ima podjetje tujega lastnika, pozitivno vplivata kapitalska intenzivnost in sodelovanje v inovacijskem procesu,

negativno pa velikost podjetja, merjena z opredmetenimi osnovnimi sredstvi. Zdi se torej, da so k izvažanju končnih proizvodov prek lastniško povezanih podjetij nagnjena kapitalsko intenzivnejša in manjša podjetja. Obratno velja za izvažanje končnih proizvodov na pogodbeni podlagi; izvoz v tej obliki je – poleg produktivnosti in splošne izvozne usmerjenosti – pozitivno koreliran še z nižjo kapitalsko intenzivnostjo, večjimi opredmetenimi osnovnimi sredstvi, višjo starostjo in zadolženostjo podjetja ter s preteklimi produktivnimi inovacijami. Zdi se, da na pogodbeni podlagi več končnih proizvodov izvažajo večja in starejša podjetja z že vzpostavljenimi tovrstnimi izvoznimi kanali, ki so inovacijsko aktivna (tabela 4).

Tabela 4: Dejavniki različnih oblik vključevanja v GVV pri izvozu končnih proizvodov, 1994–2012

Spremenljivke	(1) FinalEX oFDI	(2) FinalEX oFDI	(3) FinalEX iFDI	(4) FinalEX iFDI	(5) FinalEX armsleng	(6) FinalEX armsleng
Odložena odv. sp.	2,009*** (0,0496)	1,870*** (0,0629)	1,981*** (0,0470)	1,798*** (0,0631)	1,915*** (0,0130)	1,845*** (0,0249)
Št. zaposl. _{t-1}	145,5 (0)	38,72 (0)	20,11 (36,57)	182,1 (0)	4,628 (3,656)	-50,67* (28,77)
Opr. osn. sreds. _{t-1}	-145,2*** (0,0122)	-38,50*** (0,0223)	-19,99 (36,57)	-182,0*** (0,0244)	-4,480 (3,656)	50,71* (28,77)
Povp. plača _{t-1}	0,107* (0,0585)	-0,0307 (0,106)	-0,0290 (0,0494)	-0,0906 (0,121)	0,00467 (0,0149)	-0,0685 (0,0534)
Produktivnost _{t-1}	0,148*** (0,0437)	0,216*** (0,0615)	-0,00753 (0,0339)	-0,0532 (0,0638)	0,134*** (0,0117)	0,0992*** (0,0315)
K/L _{t-1}	145,2*** (0,0199)	38,44*** (0,0302)	20,01 (36,57)	182,0*** (0,0333)	4,508 (3,655)	-50,68* (28,76)
Delež izvoza _{t-1}	0,240*** (0,0532)	0,136** (0,0686)	0,689*** (0,0512)	0,741*** (0,0815)	0,550*** (0,0206)	0,412*** (0,0393)
Zadolženost _{t-1}	5,34e-05 (0,000234)	0,00885 (0,0778)	0,000297 (0,000244)	0,181*** (0,0702)	0,0153** (0,00630)	0,103*** (0,0361)
outFDI _{t-1}	1,133*** (0,0595)	1,063*** (0,0724)	-0,0517 (0,0773)	0,00501 (0,0811)	-0,118* (0,0611)	-0,131* (0,0686)
inFDI _{t-1}	-0,0642 (0,0665)	-0,187*** (0,0697)	1,494*** (0,0495)	1,458*** (0,0672)	-0,375*** (0,0335)	-0,421*** (0,0456)
inFDI št. držav _{t-1}	-0,0421* (0,0239)	-0,0269 (0,0182)	-0,0110 (0,0119)	-0,00872 (0,0126)	0,00539 (0,0121)	0,0135 (0,0120)
outFDI št. držav _{t-1}	0,114*** (0,0201)	0,154*** (0,0263)	0,0160 (0,0184)	0,0232 (0,0175)	-0,281*** (0,0342)	-0,236*** (0,0356)
Produkt. inovac. _{t-1}		0,0947 (0,0656)		-0,0147 (0,0769)		0,125*** (0,0395)
Proces. inovac. _{t-1}		0,0598 (0,0576)		0,00913 (0,0700)		-0,0213 (0,0358)
Inovac. sodelov. _{t-1}		0,0210 (0,0619)		0,140** (0,0703)		-0,0719* (0,0393)
Storitev. inovac. _{t-1}		-0,0361 (0,0815)		-0,100 (0,103)		0,0634 (0,0514)
Ustan. pred 1994	0,0847 (0,0620)	0,145* (0,0868)	-0,0362 (0,0564)	-0,0295 (0,0792)	0,0403** (0,0193)	0,0313 (0,0414)
Konstanta	-5,595*** (0,443)	-4,543*** (0,847)	-3,470*** (0,407)	-2,102** (0,961)	-3,651*** (0,135)	-1,873*** (0,431)
N	101,662	18,025	101,662	18,025	101,662	18,025
Letni FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Industr. FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA

Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPES in CURS.

Opomba: finalEXoFDI = izvoz končnih proizvodov v državo gostiteljico podružnice podjetja v tujini; finalEXiFDI = izvoz končnih proizvodov v državo lastnika podjetja; finalEXarmsleng = izvoz končnih proizvodov na pogodbeni podlagi. Za razlago preostalih spremenljivk glej opombo k tabeli 3.

Dejavniki oblik vključevanja v GVV pri uvozu vmesnih proizvodov. Verjetnost uvažanja vmesnih proizvodov je v vseh oblikah uvoza pozitivno korelirana s produktivnostjo in izvozno usmerjenostjo podjetja. Na verjetnost uvoza vmesnih proizvodov prek podružnic v tujini pa poleg samega dejstva, da ima podjetje podružnice v tujini, pozitivno vplivajo še kapitalska intenzivnost in starost podjetja ter procesne inovacije v preteklem obdobju, negativno pa velikost opredmetenih osnovnih sredstev. Verjetnost za uvoz vmesnih proizvodov iz države

tujega matičnega podjetja se, poleg pozitivnega vpliva produktivnosti in izvozne usmerjenosti, signifikantno povečuje le še s kvalificiranostjo delovne sile, pada pa s starostjo podjetja. Zadnje ne pomeni nič drugega kot to, da so podjetja v tuji lasti v glavnem novejšega datuma. Produktivnejša, bolj izvozno usmerjena, starejša in inovativna podjetja pa se z večjo verjetnostjo odločajo za uvoz vmesnih dobrin prek pogodbenih nelastniških povezav (tabela 5).

Tabela 5: Dejavniki različnih oblik vključevanja v GVV pri uvozu vmesnih proizvodov, 1994–2012

Spremenljivke	(1) IntermIM oFDI	(2) IntermIM oFDI	(3) IntermIM iFDI	(4) IntermIM iFDI	(5) IntermIM armsleng	(6) IntermIM armsleng
Odložena odv. sp.	1,829*** (0,0519)	1,592*** (0,0687)	2,438*** (0,0527)	2,260*** (0,0946)	2,017*** (0,0112)	2,034*** (0,0303)
Št. zaposl. _{t-1}	19,89 (0)	40,25 (0)	25,99 (29,51)	29,80 (40,52)	2,560 (1,925)	-40,78 (37,42)
Opr. osn. sreds. _{t-1}	-19,60*** (0,0125)	-40,02*** (0,0226)	-25,85 (29,51)	-29,73 (40,52)	-2,408 (1,925)	40,79 (37,42)
Povp. plača _{t-1}	0,0188 (0,0550)	0,0181 (0,112)	0,187*** (0,0452)	0,189* (0,109)	0,00718 (0,0130)	-0,0106 (0,0605)
Produktivnost _{t-1}	0,170*** (0,0416)	0,165*** (0,0613)	0,0160 (0,0344)	-0,0318 (0,0655)	0,187*** (0,0102)	0,105*** (0,0344)
K/L _{t-1}	19,66*** (0,0213)	40,10*** (0,0354)	25,89 (29,51)	29,83 (40,51)	2,437 (1,924)	-40,76 (37,42)
Delež izvoza _{t-1}	0,423*** (0,0513)	0,389*** (0,0681)	0,510*** (0,0452)	0,662*** (0,0726)	0,372*** (0,0210)	0,239*** (0,0443)
Zadolženost _{t-1}	3,56e-05 (0,000242)	0,0301 (0,0859)	-0,000402 (0,00208)	0,0863 (0,0828)	0,00616 (0,00405)	0,0627 (0,0422)
outFDI _{t-1}	1,283*** (0,0624)	1,290*** (0,0819)	-0,00471 (0,0791)	0,0240 (0,0826)	-0,278*** (0,0558)	-0,324*** (0,0736)
inFDI _{t-1}	0,0229 (0,0751)	-0,0577 (0,0786)	1,536*** (0,0562)	1,516*** (0,0926)	-0,720*** (0,0351)	-0,933*** (0,0528)
inFDI št. držav _{t-1}	-0,0789* (0,0443)	-0,0743* (0,0430)	-0,0271** (0,0115)	-0,0143 (0,0130)	-0,00692 (0,0143)	0,00711 (0,0140)
outFDI št. držav _{t-1}	0,131*** (0,0227)	0,200*** (0,0351)	-0,0246 (0,0231)	-0,0112 (0,0212)	-0,281*** (0,0309)	-0,260*** (0,0389)
Produkt. inovac. _{t-1}		0,0535 (0,0641)		0,0103 (0,0757)		0,155*** (0,0425)
Proces. inovac. _{t-1}		0,113* (0,0588)		0,0328 (0,0663)		-0,00789 (0,0384)
Inovac. sodelov. _{t-1}		0,0388 (0,0622)		0,0218 (0,0698)		-0,0548 (0,0429)
Storitv. inovac. _{t-1}		0,00777 (0,0779)		-0,0252 (0,102)		0,0541 (0,0551)
Ustan. pred 1994	0,142** (0,0631)	0,167* (0,0933)	-0,0856* (0,0486)	-0,176** (0,0774)	0,0552*** (0,0169)	0,00254 (0,0454)
Konstanta	-6,191*** (0,465)	-5,948*** (0,910)	-5,812*** (0,350)	-5,276*** (0,847)	-3,864*** (0,120)	-2,099*** (0,485)
N	101,662	18,025	101,662	18,025	101,662	18,025
Letni FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Industr. FE	DA	DA	DA	DA	DA	DA

Vir: lastni izračuni na podlagi podatkov AJPEs in CURS.

Opomba: intermIMoFDI = uvoz vmesnih proizvodov iz državo gostiteljice podružnice podjetja v tujini; intermIMiFDI = uvoz vmesnih proizvodov iz države lastnika podjetja; intermIMarmsleng = uvoz vmesnih proizvodov na pogodbeni podlagi. Za razlago preostalih spremenljivk glej opombo k tabeli 3.

4. SKLEP

Delovanje svetovnega gospodarstva in mednarodno trgovino v zadnjem desetletju in pol čedalje bolj zaznamujejo globalne verige vrednosti (GVV). Podatki kažejo, da je uspešnost slovenskega vključevanja v mednarodno menjavo čedalje bolj in ključno odvisna od intenzivnosti in kakovosti vključevanja v GVV drugih podjetij in ustvarjanja lastnih GVV. V tem prispevku na podlagi individualnih podjetniških podatkov o slovenskih podjetjih podrobneje analiziramo: (i) obseg vključevanja slovenskih podjetij v GVV in trende na tem področju, (ii) v kolikšni meri gre za vključevanje v GVV na podlagi lastniških povezav, s tujimi matičnimi podjetji oziroma prek vhodnih neposrednih tujih investicij (NTI) ali svojimi podružnicami v tujini oziroma prek izhodnih NTI, v kolikšni meri pa na pogodbeni podlagi, (iii) v katerih sektorjih se slovenska podjetja najintenzivneje vključujejo v GVV, (iv) kateri dejavniki opredeljujejo način vključevanja podjetij v GVV.

Integracijo podjetij v GVV v prvi vrsti kažejo tokovi trgovine z vmesnimi proizvodi. Delež izvoza vmesnih proizvodov se je v Sloveniji v obdobju 1994–2010 vseskozi povečeval (od 56 do 65 %), kar je skladno z globalnimi vzorci mednarodne proizvodnje in trgovine. Odstotni padec vrednosti izvoza vmesnih proizvodov ob nastopu krize je bil manjši od upada izvoza končnih proizvodov. To kaže na rastoči pomen vključevanja v GVV za slovenski izvoz. Delež vmesnih proizvodov v celotnem uvozu predelovalne dejavnosti je precej večji od tistega v izvozu in se ves čas giblje blizu 90 %.

Glede načina vključevanja v GVV – vertikalna integracija prek vhodnih in izhodnih NTI nasproti pogodbenemu vključevanju – velja, da je slovenski izvoz precej bolj vertikalno integriran pri končnih kot pri vmesnih proizvodih. Daleč največji del izvoza vmesnih proizvodov predelovalne dejavnosti je pogodbeni tip izvoza med lastniško nepovezanimi partnerji. Delež pogodbenega izvoza končnih proizvodov se je po letu 1999 začel opazno zmanjševati, tako da je izvoz prek lastniško povezanih podjetij leta 2010 pomenil že precej več kot polovico izvoza, in to predvsem na podlagi izhodnih NTI. Dinamično gledano pa najbolj raste vertikalni izvoz končnih proizvodov na podlagi vhodnih NTI. Zdi se, da pri izvozu končnih proizvodov vertikalna integracija v GVV omogoča stabilnejši izvoz v času gospodarske recesije, kot to velja za pogodbeno integracijo. Pri uvozu vmesnih proizvodov vseskozi izrazito prevladuje pogodbeni uvoz.

Indeks vključenosti podjetij v GVV – ki upošteva tako izvozno kot uvozno stran – kaže, da prve tri panoge po intenzivnosti vključevanja v GVV ostajajo vseskozi iste: to so proizvodnja usnja, usnjenih in sorodnih izdelkov, proizvodnja kemikalij in kemičnih izdelkov ter proizvodnja motornih vozil, prikolic in polprikolic. Vrednost indeksa v analiziranem obdobju se je v

večini panog predelovalne dejavnosti zmanjševala. Zmanjševanje je bilo posledica nižanja vključenosti GVV na uvozni strani, medtem ko se je delež izvoza v prodaji v večini panog povečeval. Zdi se torej, da se stopnja vključenosti v GVV pri uvozu postopno zmanjšuje. Vendar pa je pri tem treba upoštevati, da konstrukcija GVV-indeksa na vhodni strani ne zajema vseh uvoženih inputov. Uvoženi vhodni inputi v proizvodni proces namreč vstopajo tudi posredno prek uvoza domačih podjetij, ki dobavljajo vmesne proizvode izbrani panogi, česar naš GVV-indeks ne zajema.

Glavna dejavnika, ki opredeljujeta intenzivnost katere koli oblike vključevanja podjetij v GVV, sta produktivnost in splošna izvozna usmerjenost podjetja. Verjetnost, da se bo podjetje vertikalno integriralo v GVV, to je izvažalo oziroma uvažalo prek svojih tujih podružnic ali matičnih podjetij v tujini, je najbolj odvisna od tega, ali ima podružnice v tujini oziroma je v lasti tuje matične firme. Poleg tega velja, da je v večini specifikacij parcialni učinek velikosti proizvodnega kapitala negativen faktor vpliva na vključevanje v GVV, potem ko kontroliramo za število zaposlenih in kapitalsko intenzivnost. Povprečna plača, ki je približek za izobrazbo zaposlenih, pozitivno vpliva na verjetnost odločitve za vertikalno integriranost v GVV. Kapitalska intenzivnost je pozitivno korelirana z verjetnostjo vertikalne integracije, zadolženost pa povečuje možnost vstopa v lastniško nepovezane izvozno uvozne tokove GVV. Produktne inovacije povečujejo verjetnost pogodbenega vključevanja v GVV, procesne inovacije in inovacijsko sodelovanje pa verjetnost lastniških povezav pri vzpostavljanju strukture GVV.

Literatura in viri

- Antras, P., in Chor, D. (2012). Organizing the Global Value Chain. NBER Working Paper 18163.
- Antras, P., in Helpman, E. (2004). Global Sourcing. *Journal of Political Economy*, 112(3): 552–580.
- Antras, P., in Yeaple, S. R. (2013). Multinational Firms and the Structure of International Trade. V G. Gopinath, E. Helpman and K. Rogoff (ur.), *Handbook of International Economics*. New York: Elsevier.
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J., in Schott, P. K. (2010). Intra-Firm Trade and Product Contractibility (Long version). NBER WP 15881.
- Burger, A., in Rojec, M. (2016). Vključevanje slovenskih podjetij v globalne verige vrednosti in uspešnost poslovanja. *IB-revija*, 50(1): 5–27.
- Burger, A., in Rojec, M. (2015). Položaj in spremembe položaja slovenskih podjetij v matriki dobaviteljskih verig. *IB-revija*, 49(1): 21–34.

Grossman, G. M., in Helpman, E. (2005). Outsourcing in a Global Economy, *Review of Economic Studies*, 72(1): 135–59.

Helpman, E. (2013). *Foreign Trade and Investment: Firm-Level Perspectives*. Harvard University and CIFAR.

Helpman, E. (2006). Trade, FDI and the Organization of Firms. *Journal of Economic Literature*, 44: 589–630.

Grossman, G. M., in Rossi-Hansberg, E. (2008). Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, 98(5): 1978–97.

Nunn, N., in Trefler, D. (2008). The Boundaries of the Multinational Firm: An Empirical Analysis. V E. Helpman, D. Marin and T. Verdier (ur.), *The Organization of Firms in a Global Economy*, Harvard University press, 55–83.

SPODBUJANJE ZAPOSRLJIVOSTI PRI ŠTUDENTIH TERCIARNEGA IZOBRAŽEVANJA V SLOVENIJI

mag. Tanja Čelebič, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: I210, I230, I250, I280, J240

UDK: 37 (497.4)

Povzetek

Članek analizira prehod iz študija v zaposlitev in spodbujanje zaposljivosti pri študentih terciarnega izobraževanja. V Sloveniji se je po začetku gospodarske krize problem prehoda mladih iz terciarnega izobraževanja v zaposlitev povečal, kar je povezano tudi s povečanjem števila diplomantov. Na zaposljivost diplomantov med drugim vplivajo ukrepi, povezani z visokim šolstvom. Pri nas se je v zadnjih letih okrepilo karierno svetovanje v visokem šolstvu, k večji zaposljivosti pa bi prispevali še: tesnejša povezanost vpisa v terciarno izobraževanje s potrebami podjetij, spremljanje in napovedovanje potreb podjetij po veščinah, krepitev praktičnih, s študijem povezanih izkušenj študentov, izboljšanje kakovosti terciarnega izobraževanja, povečanje mednarodne mobilnosti študentov in krepitev podjetniških veščin. Zaradi zmanjševanja števila vpisanih v prihodnjih letih pričakujemo zmanjševanje števila diplomantov na večini področij izobraževanja. Ob odseljivanju mladih v tujino in staranju prebivalstva ter s tem povezanim pričakovanim zmanjševanjem števila aktivnega prebivalstva bo srednje- in dolgoročni izziv zagotavljanje zadostnega obsega človeškega kapitala z ustreznimi veščinami.

Ključne besede: terciarno izobraževanje, zaposljivost diplomantov, neskladje veščin

Abstracts

This article analyses the transition from study to employment and the measures in place to encourage employability among students. In Slovenia, the problems associated with transitioning from tertiary education to employment have increased for young people since the beginning of the crisis. Among other factors, this is also related to the higher number of graduates. Graduate employability can also be influenced by measures related to higher education. Career guidance in Slovenian higher education has strengthened in recent years. Increased employability could be stimulated by: better aligning enrolment in tertiary education with companies' requirements, monitoring and forecasting the skills companies need, strengthening practical skills related to the field of study concerned, improving the standard of tertiary education, enhancing students' international mobility and improving entrepreneurial skills. Owing to the fall in the number of students, we expect a decrease in the number of graduates from several fields of education in the years to come. In addition to the emigration of young people, population ageing and the expected resulting contraction to the active population, the mid- to long-term issue will be to ensure the provision of sufficient human capital with appropriate skills.

Key words: tertiary education, graduates employability, skills mismatches

1. UVOD

Kakovost človeškega kapitala je strateškega pomena za gospodarstvo (EQAVET indicator 9: Mechanisms to identify training needs in the labour market, 2015). Vključenost v izobraževanje in pridobljene veščine vplivajo na uspešnost posameznika na trgu dela (Fasih, 2008). Ekonomisti (Solow, Mankiew, Romer in Weil, Lucas ipd.) so razvili različne ekonomske modele, s katerimi so pojasnili vpliv izobraženosti prebivalcev države na njeno gospodarsko rast (Hanusek in Woessman, 2010, str. 39). Države z bolj izobraženim prebivalstvom imajo v povprečju višjo gospodarsko rast. Vendar če je na trgu dela prisotno (močno) neskladje med ponudbo kadrov in povpraševanjem po njih, vpliv dosežene izobrazbe ni (nujno) pozitiven, kar še posebej velja, če

je prostorska mobilnost posameznikov znotraj države skromna (Ramos in drugi, 2009, str. 2). Poleg dosežene ravni izobrazbe je z vidika gospodarskega razvoja pomembna tudi kakovost izobraževanja (Hanusek in Woessman, 2007). Terciarno izobraženi ugodno vplivajo na gospodarsko rast, vendar je učinek večji, če je pridobljeno znanje kakovostno in so njihove veščine usklajene s povpraševanjem poslovnega sektorja. Zadnje namreč povečuje možnosti za uporabo znanja.

Poleg vključenosti v terciarno izobraževanje je pomemben tudi uspešen prehod diplomantov v zaposlitev. Slabe možnosti za (ustrezno) zaposlitev terciarno izobraženih posameznikov povečujejo verjetnost za odselitve v tujino in s tem izgubo človeškega kapitala, kar zmanjšuje pomen terciarnega

izobraževanja kot dejavnika gospodarskega razvoja. Zato je poleg vključenosti v terciarno izobraževanje pomembno, da študenti pridobijo znanja in veščine, ki bodo prispevali k njihovi zaposljivosti. Neskladja veščin in slaba kakovost znanja zmanjšujejo možnosti za gospodarski razvoj. V praksi obstajajo tri vrste neskladij: v doseženi ravni izobrazbe, na področju izobraževanja in pri vsebini pridobljenega znanja. Vendar tudi to ni dovolj, pridobljeno znanje mora biti kakovostno.

Na uspešnost prehoda diplomantov v zaposlitev vplivajo razmere na trgu dela, ukrepi države, posameznikove osebnostne značilnosti in dejavnosti visokošolskih zavodov za lajšanje prehoda iz študija v zaposlitev. Na zaposljivost študentov vplivajo, kot navaja Pavlin (2013), značilnosti in vrsta študijskega programa ter področje izobraževanja. Poleg sektorsko specifičnih veščin¹ je za delodajalce pomembno, da ima posameznik generične veščine² (Teijeiro et al., 2013). Sodelovanje delodajalcev pri oblikovanju in izvajanju študijskega programa povečuje možnosti za zadovoljevanje potreb podjetij po diplomantih in zaposljivost študentov (Healy et al., 2014). Praktično usposabljanje in študijska praksa sta pomembna dejavnika za izboljšanje zaposljivosti študentov (Modernisation of Higher Education in Europe, 2015). Visoko šolstvo je za povezanost študija s trgom dela odgovorno tudi s kakovostjo (Zahid, 2014). Mednarodna mobilnost študentov spodbuja njihovo zaposljivost z razvijanjem veščin in spodbujanjem kakovosti (European Business Forum on Vocational Training 2014, 2014). K zaposljivosti diplomantov lahko prispevata raba projekcij potreb države po znanju in veščinah diplomantov ter podatkov o zaposlenosti diplomantov in njihovih kariernih poteh ter vključenost podjetij v evalvacije študijskih programov (Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy, 2012, str. 8). Karierno svetovanje študentom pomaga pri načrtovanju kariernega razvoja (Zahid, 2014), pridobivanju znanja in veščin, uporabnih na delovnem mestu, in s tem spodbujanju njihove zaposljivosti (Fung in Wong, 2012, str. 75). Vključenost študentov v podjetniško izobraževanje spodbuja podjetniško miselnost, vpliva na odločitve za podjetniško dejavnost in spodbuja zaposljivost (Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, 2012).

Pomembni nalogi visokega šolstva sta priprava študentov na delo v negotovem, kompleksnem in interdisciplinarnem okolju ter uspešen prehod iz študija v zaposlitev (Zahid, 2014). Visoko šolstvo lahko prispeva k zaposljivosti študentov z upoštevanjem potreb podjetniškega sektorja pri izvajanju študija. V nadaljevanju se osredotočamo na prehod iz študija v

zaposlitev v Sloveniji in na načine, s katerimi terciarno izobraževanje pri nas in v drugih državah EU spodbuja zaposljivost študentov.

V prispevku najprej prikažemo gibanje števila diplomantov terciarnega izobraževanja in prehod iz študija v zaposlitev. V nadaljevanju obravnavamo dejavnike zaposljivosti, nato se osredotočamo na načine spodbujanja zaposljivosti v drugih državah EU in pri nas. Prispevek sklenemo z izzivi.

2. DIPLOMANTI TERCIARNEGA IZOBRAŽEVANJA IN PREHOD IZ ŠTUDIJA V ZAPOSILITEV

Stanje in gibanja vpisanih v terciarno izobraževanje in diplomantov vplivajo na (bodočo) ponudbo posameznikov s terciarno izobrazbo na trgu dela, obseg človeškega kapitala države ter neskladja med ponudbo kadrov in povpraševanjem po njih. V primeru neskladij država ne izkoristi optimalno razpoložljivih virov, kar zmanjšuje učinkovitost rabe javnih izdatkov za (terciarno) izobraževanje. Posamezniki, zaposleni na delovnih mestih, ki zahtevajo nižjo raven izobrazbe od njihove, so v povprečju manj zadovoljni in imajo nižje dohodke kot posamezniki, ki so zaposleni na delovnih mestih, ki ustrezajo njihovi ravni izobrazbe (Ghignoni in Veashchagina, 2012, str. 2; Ramos, 2009, str. 11; McGuinness in Sloane, 2009, str. 1). Število in struktura vpisanih po področjih izobraževanja vplivata na število in strukturo diplomantov ter posledično na priliv diplomantov na trg dela, velikost človeškega kapitala države in inovacijski potencial.

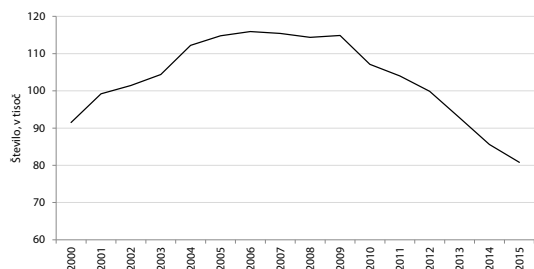
Vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje je velika. V šolskem letu 2015/2016 je znašala 46,7 % in je že več let veliko večja od povprečja EU. Število vpisanih v terciarno izobraževanje se zmanjšuje (glej sliko 1). V šolskem letu 2015/2016 jih je bilo 80.798, kar je za dobro četrtno manj kot na začetku krize. Taka gibanja so posledica predvsem demografskih razlogov (manjših generacij mladih) in tudi ukrepov države za zmanjšanje navideznih vpisov. Število vpisanih se je po začetku gospodarske krize zmanjšalo na vseh področjih izobraževanja, razen na področjih znanosti, matematike in računalništva ter zdravstva in sociale, v zadnjem letu pa na vseh področjih. Zaradi zmanjševanja števila vpisanih v terciarno izobraževanje v prihodnje pričakujemo zmanjšanje števila diplomantov.

Število diplomantov terciarnega izobraževanja se od leta 2013 zmanjšuje, kar je posledica zmanjševanja števila vpisanih. Leta 2015 je število diplomantov znašalo 18.631, kar je za slabo desetino manj kot na začetku krize. V strukturi diplomantov je največji delež odpadel na družbene vede, poslovne vede in pravo (dobra tretjina), čeprav se je od začetka krize močno zmanjšal. To je tudi edino področje izobraževanja, na katerem se je število

¹ Poklicno specifične kompetence so tesno povezane s področjem izobraževanja in poklicem, ki ga opravlja posameznik (Heijke et al., 2002).

² Generične veščine so na primer sposobnost prilagajanja novim situacijam, komunikacijske veščine, veščine, potrebne za timsko delo, ipd. (Employers' perception of graduate employability, 2010).

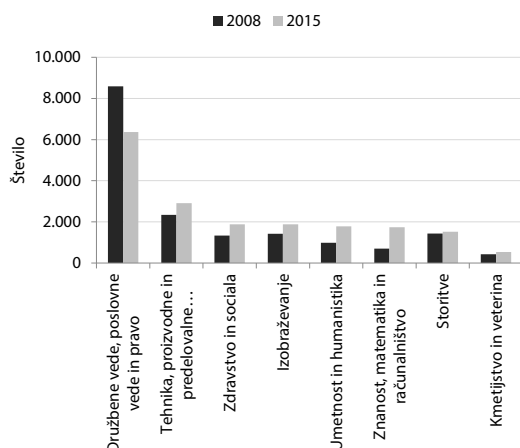
Slika 1: Število vpisanih v terciarno izobraževanje, 2000/2001–2015/2016



Vir: SURS.

diplomantov zmanjšalo (za približno četrtno) (glej sliko 2). Delež in število diplomantov sta se najbolj povečala na področju znanosti, matematike in računalništva, kar je posledica večjega števila vpisanih v preteklih letih.

Slika 2: Število diplomantov terciarnega izobraževanja, po področjih izobraževanja, 2008 in 2015



Vir: SURS.

V strukturi diplomantov terciarnega izobraževanja je več žensk (2015: 61,0 %) kot moških, kar je posledica večjega vpisa žensk. Žensk je več na vseh področjih izobraževanja, razen na tradicionalno moških področjih znanosti, matematike in računalništva ter naravoslovja, tehnike, proizvodnih in predelovalnih tehnologij, kjer jih je četrtnina. Največ žensk je vpisanih na področjih izobraževanja za poklice, v katerih tradicionalno prevladujejo ženske (izobraževanje, zdravstvo in sociala).

Delež prebivalcev (30–34 let) s terciarno izobrazbo se ob veliki vključenosti mladih v terciarno izobraževanje povečuje. Leta 2015 je znašal 42,6 % in je bil tretje leto zapored večji od cilja strategije EU 2020 (40 %), (Europe 2020 targets), in večji od povprečja v EU. Ob veliki vključenosti mladih v terciarno izobraževanje se je povečala ponudba kadrov na trgu dela in človeški kapital države, vendar je problem v njegovi uporabi.

Problem prehoda mladih iz izobraževanja v zaposlitev se je po začetku krize povečal.

Stopnja delovne aktivnosti mladih (20–34 let), ki so uspešno končali terciarno izobraževanje pred tremi leti ali manj, se je znižala. Leta 2015 je znašala 76,9 % in je tako nižja od povprečja EU (79,9 %)³ ter nižja kot leta 2005. Znižala se je tudi stopnja delovne aktivnosti mladih (25–29 let) s terciarno izobrazbo, medtem ko se je stopnja brezposelnosti zvišala. Delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje, se je od začetka krize in glede na leto 2005 povečal bolj kot v povprečju v EU. Najbolj se je povečal v starostni skupini 25–29 let, ko mladi končujejo študij, kar kaže na problem prehoda iz študija v zaposlitev. Problemi prehoda mladih iz terciarnega izobraževanja v zaposlitev so povezani s pomanjkanjem delovnih mest, povečanjem števila diplomantov, omejevanjem zaposlovanja v javnem sektorju z uveljavitvijo Zakona za uravnoteženju javnih financ leta 2012 in neskladjem večšin. Povečanje problemov, povezanih s prehodom iz šolanja v zaposlitev, je spodbudilo odselitve posameznikov s terciarno izobrazbo v tujino,⁴ kar dolgoročno slabi človeški kapital države.

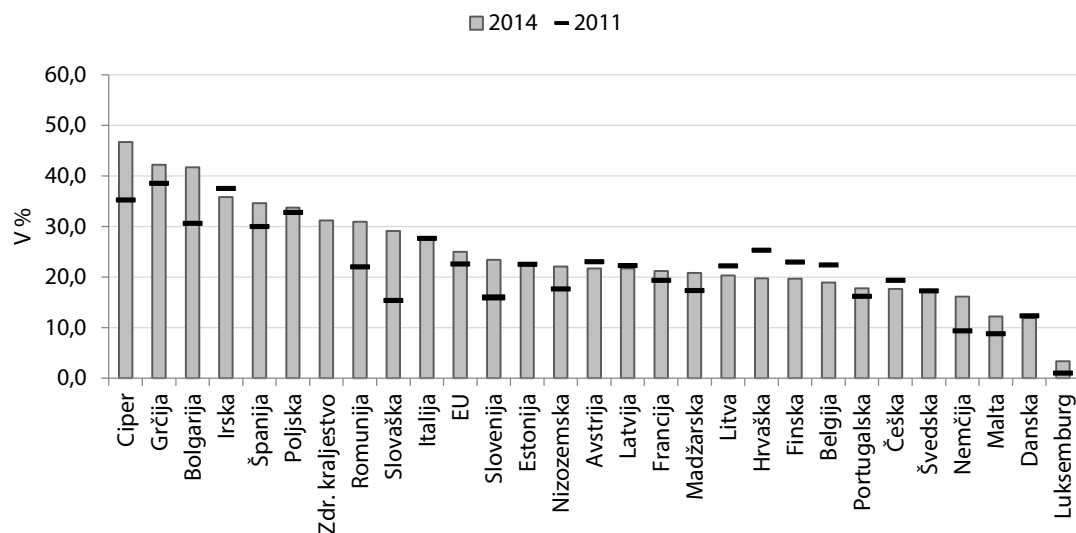
Med ženskami in moškimi so precejšnje razlike v prehodu iz študija v zaposlitev. Ženske imajo pri tem več težav kot moški. Stopnja delovne aktivnosti mladih (20–34 let), ki so uspešno končali terciarno izobraževanje pred tremi leti ali manj, je nižja pri ženskah (2015: 74,1 %; moški: 81,3 %) ter se je glede na leto 2005 bolj znižala. Enako velja za stopnjo delovne aktivnosti mladih (25–29 let) s terciarno izobrazbo. Stopnja brezposelnosti terciarno izobraženih (25–29 let) je pri ženskah višja kot pri moških. Večji je tudi delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje (ženske: 19,5 %; moški: 14,3 %), ki se je glede na leto 2005 pri ženskah bolj povečal. Težave žensk pri prehodu iz terciarnega izobraževanja v zaposlitev so povezane z večjo vključenostjo v terciarno izobraževanje, večjim deležem vpisanih na družboslovje, kjer so zaposlitvene možnosti slabše, in omejevanjem zaposlovanja v javnem sektorju, kjer je zaposlenih več žensk kot moških.

Poleg uspešnega prehoda iz terciarnega izobraževanja v zaposlitev je z vidika uporabe terciarne izobrazbe pomembno ne le, da se terciarno izobraženi zaposlijo, temveč tudi, da se zaposlijo na delovnih mestih, ki ustrezajo ravni njihove izobrazbe. Pri nas se je delež mladih (25–34 let) s terciarno izobrazbo, ki so zaposleni v poklicih, za katere te izobrazbe ne potrebujejo, v obdobju 2011–2014 bolj povečal kot v povprečju EU in se je temu povprečju precej približal (glej sliko 3).

³ Stopnja delovne aktivnosti mladih (20–34 let), ki so uspešno končali srednješolsko ali terciarno izobraževanje pred enim do tremi leti, se je zmanjšala (78,5 %) in oddaljila od cilja EU, sprejetega v okviru Strateškega okvirja – Izobraževanje in usposabljanje 2020, ki znaša 82 %.

⁴ Leta 2014 se je v tujino odselilo 527 državljanov Republike Slovenije do 29. leta starosti s terciarno izobrazbo, leta 2011 pa 147.

Slika 3: Delež mladih (25–34 let) s terciarno izobrazbo, ki so zaposleni v poklicih, za katere te izobrazbe ne potrebujejo, v %



Vir: Education and Training Monitor 2015, 2015.

Mladi v Sloveniji (15–30 let) so tudi bolj pesimistični glede možnosti za zaposlitev po končanem šolanju kot v povprečju v EU. Po podatkih Eurobarometerove raziskave European Youth (2015) je delež mladih (15–30 let), ki niso prepričani oziroma sploh niso prepričani, da bodo po končanem izobraževanju dobili zaposlitev, veliko večji od povprečja EU (Slovenija: 37 %; EU: 24 %). To se ujema z izsledki raziskave Eurostudent V. 2012–2015, po kateri je delež študentov, ki možnosti za zaposlitev na domačem trgu dela po končanem študiju označujejo kot (zelo) dobre, precej manjši kot na mednarodnem trgu dela in med manjšimi med državami EU, vključenimi v raziskavo (Hauschildt et al., 2015).

Pri nas študenti različnih področij izobraževanja in vrst študijskih programov različno ocenjujejo svoje zaposlitvene možnosti. Po podatkih raziskave Eurostudent V. 2012–2015 razmere na domačem in mednarodnem trgu dela kot dobre pogosteje ocenjujejo vpisani na naravoslovje in tehniko ter zdravstvo in socialo, redkeje pa vpisani na umetnost in humanistiko ter izobraževalne vede. Dobre možnosti za zaposlitev diplomantov istih področij izobraževanja tako v tujini kot doma lahko ob odselitvah v tujino dodatno zmanjšajo ponudbo kadrov, po katerih domači trg dela najbolj povprašuje. Ocene študentov možnosti za zaposlitev se razlikujejo tudi glede na vrsto študijskega programa. Vpisani na visokošolske strokovne programe ocenjujejo zaposlitvene možnosti doma bolje kot vpisani na univerzitetne programe, zaposlitvene možnosti v tujini pa kot slabše (Hauschildt et al., 2015).

3. DEJAVNIKI ZAPOSILJIVOSTI

Zaposljivost je kompleksen koncept (Progress towards the Lisbon objectives in education and training, 2008). Je kombinacija dejavnikov, ki posamezniku omogočajo vstop v zaposlitev, ohranjanje zaposlitve in napredovanje v karieri (Commission staff working paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility, 2011, str. 4). Uspešen prehod diplomanta na trg dela ne pomeni le tega, da je posameznik dobil zaposlitev, ampak tudi različne dimenzije zaposlitve: vrsta pogodbe o zaposlitvi (za določen ali nedoločen čas), stabilnost zaposlitve, raven avtonomije pri delu, višina plače, družbeni status, primernost študija (leta, področje izobraževanja) za opravljanje dela, možnosti za uporabo znanja, možnost za karierni razvoj, inovativnost, avtonomija, zadovoljstvo pri delu ipd. (Grotkowska et al., 2012). Na uspešnost prehoda iz študija v zaposlitev vplivajo različni dejavniki: (i) posameznikove osebnostne in socialnoekonomske značilnosti, (ii) dejavniki, povezani z visokim šolstvom (kakovost in značilnosti študija, sodelovanje med visokim šolstvom in podjetniškim sektorjem, spodbujanje podjetnosti ipd.), (iii) razmere na trgu dela, (iv) ukrepi države (na primer aktivna politika zaposlovanja, napovedi potreb države po znanju in veščinah). V nadaljevanju podrobneje obravnavamo dejavnike, povezane z visokim šolstvom.

Na zaposljivost študentov vplivajo značilnosti in vrsta študijskega programa ter področje izobraževanja (Pavlin, 2013). Vendar za uspešen prehod v zaposlitev ni dovolj poznavanje področja študija, ampak so pomembne tudi

generične veščine⁵ (Commission staff working paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility, 2011, str. 4). To so prenosljive veščine, ki jih posameznik lahko pridobi na različne načine in v različnih učnih okoljih ter jih uporablja na različnih delovnih mestih. Izsledki raziskave The Erasmus Impact Study (2014) kažejo, da so za delodajalce pri zaposlovanju novih kandidatov najpomembnejši področje izobraževanja in t. i. mehke veščine.⁶ Tudi nekatere druge empirične raziskave (Learning to growth: what employers need from education and skills Education and skills survey 2012;⁷ Archer in Davison, 2008; projekt MISLEM⁸) potrjujejo, da so generične veščine pomembne za zaposljivost posameznika. Njihov pomen je zaradi spreminjajoče se narave dela in zaposlovanje diplomantov na delovnih mestih, ki niso neposredno povezana s področjem izobraževanja, na katerem so diplomirali, povečuje.

Poleg pridobljene ravni izobrazbe je za zaposljivost pomembna tudi kakovost pridobljenega znanja. Analiza univerz v Italiji je potrdila, da je kakovost univerz dejavnik zaposljivosti študentov (Ciriaci in Muscio, 2010). Kakovost ima več vidikov: okolje, vsebino, proces, učence in učne izide (Ciriaci in Muscio, 2010). Kakovostno izobraževanje ima več vidikov (Henard in Roseveare, 2012; Harvey, 2003): (i) učni načrt, (ii) učne vsebine, (iii) različne učne metode (neodvisno vodeno učenje, projektno učenje, poskusi ipd.) in preverjanje učnih izidov, (iv) prilagodljiva učna okolja, (v) podporne dejavnosti za študente in (vi) načini poučevanja. Zadnji vplivajo na razvoj veščin, ki povečujejo zaposljivost. Dobro oblikovan učni načrt spodbuja razumevanje učne vsebine in zanimanje študentov za razvoj veščin (Yorke in Knight, 2006). Kakovostno poučevanje, aktivne oblike poučevanja, problemsko zasnovano učenje, holistični pristopi k učenju, pristopi, ki se osredotočajo na učečega se, ter iskanje povezav, vzrokov in posledic spodbujajo razvoj generičnih veščin (Hager et al., 2002). Pogoji za kakovostno poučevanje je, da učitelj obvlada svoj učni predmet in ima pedagoške sposobnosti. Visokošolski zavodi so odgovorni za usposobljenost pedagoškega osebja (Report to the European Commission on improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions, 2013).

Sodelovanje delodajalcev z visokim šolstvom omogoča odkrivanje ključnih veščin, ki jih visokošolski zavodi vključijo v študijski program (de Weert, 2011). To

študentom omogoča pridobivanje veščin, ki jih potrebuje trg dela (Education and Training Monitor 2014, 2014, str. 71), povečuje možnost za pridobivanje generičnih in strokovnih veščin ter prispeva k širjenju socialne mreže študenta (Henard in Roseveare, 2012). Sodelovanje med visokim šolstvom ter javnimi in zasebnimi organizacijami na sploh povečuje zaposljivost študentov, kar kaže raziskava HIPPO⁹ o sodelovanju med visokim šolstvom ter javnimi in zasebnimi organizacijami v Evropi (Davey in drugi, 2011).

Praktične izkušnje, ki jih posameznik pridobi na praksi v podjetju ali organizaciji, povečujejo njegovo zaposljivost (Healy et al., 2014; Lowden et al., 2011, str. 10). Študenti hitreje dobijo zaposlitev in se pogosteje zaposlijo na delovnih mestih, ki ustrezajo njihovem področju izobraževanja (Briel in Getzel, 2001). Izračuni OECD kažejo, da s študijem povezane delovne izkušnje povečajo zaposljivost visokošolskih diplomantov neposredno po študiju za 44 %. Na prehod diplomantov na trg dela imajo največji učinek tiste praktične izkušnje, ki so del študijskega programa (Apprenticeship and traineeship schemes in EU27: key success factors, 2013). Tudi izsledki projekta MISLEM so pokazali, da diplomanti menijo, da študijska praksa povečuje zaposljivost (Andrews in Higson, 2007, str. 45). Podobno menijo delodajalci. Po podatkih Eurobarometrove raziskave Employers' perception of graduate employability (2010) se pri nas velik delež delodajalcev (92 %) strinja ali močno strinja s trditvijo, da so pri zaposlovanju diplomantov pomembne njihove delovne izkušnje. Na uspešen prehod diplomantov na trg dela imajo največji učinek tiste oblike pridobivanja praktičnih izkušenj, ki so del študijskega programa (Apprenticeship and traineeship schemes in EU27: key success factors, 2013, str. 12).

Programi mednarodne mobilnosti v izobraževanju prispevajo k razvoju poklicnih in nekaterih drugih veščin, kot so na primer uporaba znanja, odnosi in vrednote, povezane z delom, socialne veščine in veščine, povezane z mišljenjem (European Business Forum on Vocational Training 2014, 2014). Po izsledkih raziskave o učinkih programa Erasmus, ki je bila izvedena leta 2013, študenti med študijem v tujini izboljšajo veščine (odprtost do novih izzivov, reševanje problemov, sprejemanje odločitev ipd.), ki povečujejo njihovo zaposljivost. Nekdanji Erasmus-študenti poročajo, da so izboljšali t. i. mehke veščine (poznavanje tujih držav, sposobnost dela s sodelavci drugih kultur, komunikacijske veščine ipd.). V primerjavi s študenti, ki niso bili vključeni v izmenjavo, imajo boljše možnosti za to, da najdejo prvo zaposlitev, stopnja dolgotrajne brezposelnosti je pri njih za približno polovico manjša. Več kot tretjina Erasmus-študentov, ki so opravljali prakso v podjetju v tujini, je dobila v gostujoči državi ponudbo za zaposlitev ali zaposlitev. Približno desetina

⁵ Generične veščine so na primer sposobnost prilagajanja novim situacijam, komunikacijske veščine, veščine, potrebne za timsko delo, ipd. (Employers' perception of graduate employability, 2010).

⁶ Mehke veščine so na primer poznavanje tujih držav, sposobnost dela s sodelavci iz drugih kultur, komunikacijske veščine ipd. (The Erasmus Impact Study, 2014).

⁷ Learning to growth: what employers need from education and skills, 2012.

⁸ V projektu MISLEM so sodelovali predstavniki visokošolskih ustanov in ustanov s področja poklicnega izobraževanja iz Avstrije, Romunije, Slovenije in Združenega kraljestva (Andrews in Higson, 2007).

⁹ Raziskava HIPPO je bila izvedena od maja 2010 do avgusta 2011 in je zajela 6.280 zaposlenih na visokošolskih zavodih iz držav EU in kandidatkin članic ter članic Evropskega visokošolskega prostora.

nekdanjih Erasmus-šudentov je ustanovila lastno podjetje. Delodajalci, ki so bili vključeni v študijo, so se strinjali, da so večšine, ki jih pridobijo študenti med študijem v tujini, zanje koristne (The Erasmus Impact Study, 2014). Mednarodna mobilnost v visokem šolstvu vpliva tudi na kakovost izobraževanja. Pričakuje se, da imajo dejavnosti, ki so sofinancirane prek programa mobilnosti Erasmus, pozitivne učinke na strategije in prakse internacionalizacije visokošolskih zavodov, s čimer prispevajo k izboljšanju kakovosti poučevanja (Klemenčič in Flander, 2013).

Podjetniška dejavnost prispeva k ustvarjanju delovnih mest (Education and Training Monitor 2014, 2014, str. 50). Vključenost študentov v podjetniško izobraževanje spodbuja njihovo ustvarjalnost, krepi samozavest in podjetniško miselnost, vpliva na odločitev za podjetniško dejavnost ter spodbuja ustanavljanje (inovativnih) podjetij in zaposljivost. Študija, ki je zajela alumne devetih univerz v EU,¹⁰ je pokazala, da so imeli posamezniki, ki so bili vključeni v podjetniško izobraževanje, v prvem letu po diplomiranju v povprečju manj težav pri iskanju zaposlitve kot tisti, ki niso bili, stopnja brezposelnosti pa je bila pri njih nižja (Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, 2012).

Naloga kariernega svetovanja je priprava študenta na vstop na trg dela in lajšanje prehoda iz študija v zaposlitev. Karierno svetovanje lahko prispeva k razvoju veščin za zaposljivost. Karierni svetovalci pomagajo študentom in učnemu osebju. Zadnjim lahko pomagajo s predlogi glede vključevanja praktičnih izkušenj v pedagoški proces, kar vpliva na kakovost pedagoškega procesa (Zahid, 2014). Študenti večšine, ki jih cenijo delodajalci in ki povečujejo zaposljivost, pridobivajo pri študiju in izvenštudijskih dejavnostih (prostočasne dejavnosti, prostovoljstvo ipd.). Karierni svetovalci študentom pomagajo prepoznavati njihov pomen za zaposljivost (Yorke in Knight, 2006).

K zaposljivosti študentov prispevajo tudi uporaba podatkov o kariernih poteh diplomantov in napovedi potreb države po večšinah diplomantov pri oblikovanju študijskih programov in načrtovanju števila vpisnih mest (Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy, 2012, str. 8). Spremljanje kariernih poti diplomantov se lahko izvaja s pomočjo administrativnih virov, študij in anketiranja podjetij, in sicer na ravni države, visokošolskih zavodov in študijskih programov (Gaebel, 2012; Piloting a European Employer Survey on Skill Needs, 2013). Država pridobljene podatke

uporablja pri načrtovanju visokošolske dejavnosti, visokošolski zavodi pa za izboljšanje poučevanja, pripravo učnih načrtov visokošolskih predmetov in izboljšanje kakovosti storitev za študente (karierno svetovanje, načrtovanje študijske prakse) (Gaebel et al., 2012).

4. SPODBUJANJE ZAPOSLOJIVOSTI VPISANIH V TERCIARNO IZOBRAŽEVANJE V SLOVENIJI

Države EU spodbujajo zaposljivost študentov z različnimi ukrepi oziroma dejavnostmi. Več kot polovica držav EU redno spremlja zaposljivost diplomantov na ravni države, pridobljene podatke pa uporabljajo pri načrtovanju visokošolske dejavnosti, določanju števila vpisnih mest, akreditacijah novih študijskih programov, dodatnem financiranju posameznih področij ipd. Ponekod je obvezna zastopanost delodajalcev pri oblikovanju kurikulumov in v upravnih odborih visokošolskih zavodov. Skoraj vse države EU financirajo sodelovanje med univerzami in poslovnim sektorjem. Nekatere države dajejo visokošolskim zavodom denarne spodbude za financiranje pridobivanja praktičnih izkušenj študentov. K zaposljivosti lahko prispevajo tudi dualni študijski programi, ki kombinirajo teoretična znanja in delovne izkušnje¹¹ (The European Higher Education Area in 2015, 2015). Večina držav EU izvaja karierno svetovanje za vse vpisane na študij in vključuje delodajalce v zunanje evalvacije (Education and Training Monitor 2015, 2015, str. 70).

Pri nas se izvajajo nekateri ukrepi za povečanje zaposljivosti študentov, ki jih obravnavamo v nadaljevanju, ob tem pa opozarjamo na premalo izkoriščene možnosti na tem področju.

Ugotavljanje potreb podjetij po diplomantih in spremljanje kariernega položaja diplomantov po končanem študiju za potrebe načrtovanja števila vpisnih mest sta pri nas premalo razvita. Leta 2008 je bila izvedena raziskava HEGESCO,¹² ki prikazuje položaj diplomantov pet let po diplomiranju (Allen in drugi, 2009), vendar za razliko od več držav EU nimamo stalnega spremljanja položaja diplomantov na trgu dela (Education and Training Monitor 2015, 2015). To pomanjkljivost naj bi odpravila nadgradnja evidenčnega in analitskega informacijskega sistema za visoko šolstvo v Republiki Sloveniji. Na ravni univerz je spremljanje zaposljivosti diplomantov pomanjkljivo. Kljub temu nekateri visokošolski zavodi preverjajo potrebe po kompetencah diplomantov v gospodarstvu in negospodarstvu (Kakovost v visokošolskem in višješolskem prostoru v letih od 2010 do 2013, 2013, str. 48–49). V EU je primer dobre prakse na področju

¹⁰ V raziskavo so bili zajeti alumni univerz: Chalmers University of Technology (Švedska), Dublin Institute of Technology (Irska), Johannes Kepler University of Linz (Avstrija), J. J. Strossmayer University of Osijek (Hrvaška), Queen's University of Belfast (Združeno kraljestvo), University of Turku (Finska), University of Valencia (Španija), UnternehmerTUM (Nemčija), Utrecht School of Arts (Nizozemska) in alumni European Confederation of Junior Enterprises. V raziskavo so bili zajeti posamezniki, ki so obiskovali podjetniško izobraževanje, in tisti, ki ga niso.

¹¹ Ti programi obstajajo v Belgiji (Valonska skupnost), Nemčiji, Franciji, Španiji in na Poljskem.

¹² Visoko šolstvo kot generator strateških kompetenc.

spremljanja prehoda diplomantov iz študija na trg dela meduniverzitetni konzorcij AlmaLaurea iz Italije, ki vsako leto izda poročili in ažurira bazi podatkov o profilu diplomantov in položaju diplomantov na trgu dela (Since 1994 AlmaLaurea who, why and how).

Visoko šolstvo premalo upošteva potrebe podjetij po veščinah. Zadovoljstvo delodajalcev z veščinami diplomantov je pri nas po podatkih Eurobarometra skromno. Delež anketiranih podjetij, ki se zelo strinjajo, da imajo diplomanti, ki so jih zaposlili v zadnjih treh do petih letih, zahtevane veščine, je namreč majhen.¹³ Za oblikovanje študijskih programov je pomembno tudi, po katerih veščinah bodo povpraševali delodajalci v prihodnje. Za delodajalce je pomembno, da bodo imeli diplomanti v prihodnje sektorsko specifične in generične veščine. Največ jih navaja sposobnost prilagajanja novim situacijam, komunikacijske veščine in veščine, potrebne za timsko delo. Prednost dajejo nekaterim generičnim veščinam, medtem ko so sektorsko specifične veščine na četrtem mestu (Employers' perception of graduate employability¹⁴, 2010). Problem je tudi pomanjkanje podjetniških veščin, kar po podatkih raziskave Eurobarometer Youth on the move (2011) ovira ustanavljanje podjetij.

Glede kakovosti terciarnega izobraževanja so neizkoriščene možnosti. Na mednarodni ravni se kot približno merilo kakovosti terciarnega izobraževanja države pogosto uporablja razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja. Predvideva se, da manjše število študentov na pedagoškega delavca omogoča večjo uporabo aktivnih oblik poučevanja, kar povečuje možnosti za kakovosten pedagoški proces. Pri nas je to razmerje slabše kot na ravni povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so hkrati članice OECD (2013: 16,0), čeprav se je v zadnjih letih izboljšalo zaradi zmanjšanja števila vpisanih in navideznih vpisov ter je v šolskem letu 2014/2015 znašalo 17,2. Kot merilo »kakovosti univerz« se na mednarodni ravni uporabljajo lestvice univerz. Leta 2015 se je na ARWU oziroma Shanghajsko lestvico med 500 najboljših svetovnih univerz uvrstila ena univerza iz Slovenije, in sicer na mesta od 401 do 500. Na Timesovo lestvico svetovnih univerz sta se v študijskem letu 2015/2016 uvrstili dve univerzi iz Slovenije, in sicer na mesta, nižja od 500. Analiza kakovosti v slovenskem visokošolskem in višješolskem prostoru v letih od 2010 do 2013 je pokazala, da so kljub napredku v zadnjih letih na univerzah pomanjkljivosti na več področjih: metodologija ugotavljanja kakovosti, vključevanje študentov, kultura kakovosti, upoštevanje izsledkov samoevalvacij, učinkovitost notranjih sistemov zagotavljanja kakovosti. Možnosti za izboljšave so tudi

v višješolskem strokovnem izobraževanju (Kakovost v slovenskem visokošolskem in višješolskem prostoru v letih od 2010 do 2013).

Delež študentov s slovenskim državljanstvom na študiju v tujini je leta 2013 znašal 2,7 % in se v zadnjih letih ni bistveno spreminjal ter je manjši od povprečja enaindvajsetih držav EU, ki so članice OECD (Education at a Glance 2015, 2015). Pri nas k mobilnosti študentov pomembno prispeva program Erasmus, ki je edini program, za katerega se študenti množično zanimajo (Klemenčič in Flander, 2013, str. 7). Mednarodna mobilnost študentov v okviru izmenjav se povečuje. Število študentov iz Slovenije, na študiju ali praksi v podjetju ali organizaciji v tujini v okviru izmenjav Erasmus,¹⁵ se je v obdobju 2008/2009–2013/2014 povečalo za dobro tretjino, v zadnjem letu jih je bilo 1.792, od tega jih je dobra četrtina odšla na prakso.

Slovenija za razliko od več držav EU ne daje spodbud za pridobivanje praktičnih izkušenj vsem študentom (Education and Training Monitor 2015, 2015). Kljub temu se povezovanje študija s potrebami gospodarstva krepi. Primer uspešnega ukrepa je ukrep sodelovanja študentov visokošolskega študija, visokošolskih zavodov in gospodarstva, ki je bil prvič izpeljan leta 2014. Študenti so v projektih pod vodstvom mentorjev iz izobraževalne in gospodarske sfere razvijali delovno specifične kompetence, znanja in veščine, ki jih v okviru formalnega izobraževanja ne morejo pridobiti. Podjetje je pridobilo idejne rešitve oz. izvedbene študije, analize in raziskave, ki lahko vodijo do novega izdelka, storitve ali inovacije oz. k uvajanju novih ali izboljšanih delovnih procesov in novih pristopov (Novinarska konferenca o projektu Po kreativni poti do praktičnega znanja – povezovanje študija s potrebami gospodarstva, 2014). Nekatera podjetja so študente po končanih projektih zaposlila oziroma še naprej sodelovala z njimi. Ukrepi je bil znova izpeljan leta 2015 in se je okrepil, število vključenih študentov se je povečalo na več kot 2.000 (Rajšelj in Čeh, 2015).

Pri nas se karierno svetovanje krepi, kar je posledica sofinanciranja kariernih centrov na univerzah od leta 2010. Cilj kariernega svetovanja je pravočasno načrtovanje in razvoj karier za uspešno vključevanje na trg dela (Javni razpis za sofinanciranje razvoja in izvajanja dejavnosti kariernih centrov v visokem šolstvu, 2010). Podobno kot velika večina drugih držav EU tudi Slovenija omogoča karierno svetovanje vsem študentom (Education and Training Monitor 2015, 2015).

5. IZZIVI

Pri nas se je po začetku gospodarske krize ob povečanju števila diplomantov terciarnega izobraževanja in zmanjšanju povpraševanja na trgu dela problem

¹³ Pri nas je 8 % (evropsko povprečje: 27 %).

¹⁴ V raziskavo so bila zajeta podjetja s 50 in več zaposlenimi. Intervjuji so bili izvedeni z zaposlenimi, ki so odgovorni za zaposlovanje novih sodelavcev. Intervjuji so bili izvedeni med 30. 8. in 7. 9. 2010. V raziskavo so bile zajete države EU-27, Hrvaška, Turčija, Norveška in Islandija.

¹⁵ Študij ali praksa v tujini trajata od nekaj mesecev do največ eno leto.

prehoda iz študija v zaposlitev povečal. K zaposljivosti študentov prispeva več dejavnikov, med drugim dejavnosti visokošolskih zavodov. Pri nas visoko šolstvo krepi dejavnosti za povečanje zaposljivosti študentov, kljub temu nas na tem področju čaka še nekaj izzivov.

Visoko šolstvo prispeva k pripravi posameznika na zaposlitev s posredovanjem znanja, po katerem povprašuje trg dela, kar implicira potrebo po spremljanju potreb delodajalcev po znanju in veščinah (Commission staff working paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility, 2011, str. 5, 6). Izziv je tesnejša povezanost vpisa v programe terciarnega izobraževanja z gibanji na trgu dela in njegovimi potrebami, kar bi prispevalo k zmanjšanju neskladij med ponudbo posameznikov s terciarno izobrazbo in povpraševanjem po njih. Pridobivanje generičnih veščin bi bilo treba krepiti. Vzpostavitev spremljanja zaposlenosti diplomantov posameznih študijskih programov in potreb poslovnega sektorja po veščinah diplomantov ter upoštevanje pridobljenih podatkov pri načrtovanju vpisa v študijske programe in oblikovanju učnih načrtov bi prispevala k usklajevanju vpisa v terciarno izobraževanje s potrebami podjetij. Izvajanje raziskav zadovoljstva delodajalcev z veščinami diplomantov bi omogočilo večje upoštevanje potreb podjetniškega sektorja po veščinah pri oblikovanju študijskih programov. Vključevanje ukrepov za razvoj veščin, ki povečujejo zaposljivost, v strategije visokošolskih zavodov bi okrepilo zavezo zaposlenih za skrb za spodbujanje zaposljivosti.

Izziv je krepitev praktičnih, s študijem povezanih delovnih izkušenj študentov. Delodajalci v Sloveniji so mnenja, da bi tesnejše povezovanje študija s svetom dela prispevalo k zaposljivosti študentov (Employers' perception of graduate employability, 2010). To so pokazale tudi izkušnje projekta Po kreativni poti do praktičnega znanja. Zato bi bilo treba pridobivanje praktičnih izkušenj v podjetjih, ki je v preteklih letih prispevalo k povezovanju med visokim šolstvom in gospodarstvom ter zaposljivosti, omogočiti čim večjemu številu študentov. Lowden in drugi (2011) opozarjajo, da je poleg vključenosti posameznika v študijsko prakso z vidika razvoja veščin pomembna tudi njena dolžina. Študijska praksa naj bo ustrezno dolga.

Izziv je izboljšanje kakovosti terciarnega izobraževanja. Analiza kakovosti visokega šolstva in višjih strokovnih šol je opozorila na pomanjkljivo spodbujanje kakovosti v visokem šolstvu in višjih strokovnih šolah. Bolj bi bilo treba spodbujati kakovostno poučevanje in kadrovanje. Nekatera priporočila za izboljšanje kakovosti poučevanja in učenje na visokošolskih zavodih v EU je leta 2013 izdelala delovna skupina za modernizacijo visokega šolstva. Med drugim je priporočila, naj se do leta 2020 vsak pedagog vključi v pedagoško usposabljanje, ki omogoča pridobitev certifikata, stalno pedagoško usposabljanje

pa naj postane obvezno (Report to the European Commission on improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions, 2013). Krepiti bi bilo treba tudi druge načine spodbujanja kakovosti (Henard in Roseveare, 2012): centre za razvoj poučevanja, strokovnorazvojne dejavnosti, nagrade za odličnost v poučevanju in tekmovanja za pomembne dosežke, sklade za inovacije v poučevanju, merila za zaposlovanje učiteljev, evalvacije, v katere so vključeni študenti, samoevalvacije, svetovanje in mentorstvo za študente ipd. Večja skrb za kakovost bi omogočila boljše uvrstitve univerz na mednarodne lestvice.

Izziv je povečanje mednarodne mobilnosti študentov in izboljšanje njene kakovosti. Kot ugotavljata Klemenčič in Flander (2013), bi bilo treba bolj izkoristiti možne pozitivne vplive mednarodne mobilnosti študentov in pedagoškega osebja na internacionalizacijo študija doma ter posledično njegovo kakovost. Zato bi bilo treba spremeniti institucionalne politike, ki naj poleg spodbujanja večje mobilnosti vključujejo vključevanje tujih predavateljev v poučevanje, aktivno vključevanje tujih študentov v pedagoški proces ipd.

Vsem študentom, ne glede na študijski program, bi morali zagotoviti možnost pridobivanja podjetniških veščin. Vsak študent naj ima možnost pridobivati podjetniško znanje (Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education, 2012). Programi podjetniškega izobraževanja naj se razlikujejo glede na raven terciarnega izobraževanja (dodiplomska, podiplomska) in področje izobraževanja (Entrepreneurship in higher education, especially within non-business studies, 2008, str. 11, 16, 25–27). Študenti podjetniško znanje lahko pridobivajo v okviru študijskih programov (kot poseben študijski program, v obliki posebnega obveznega ali izbirnega predmeta v okviru študijskih programov različnih področij izobraževanja ali kot vsebine v okviru posameznih predmetov) in izven njih (tečaji, delavnice ipd., ki jih organizirajo visokošolski zavodi, karierni centri na univerzah ipd.).

Izziv je krepitev kariernega svetovanja. Delovna skupina za modernizacijo visokega šolstva priporoča, naj visokošolski zavodi uvedejo svetovanje študentom in potem ko diplomirajo, spremljajo njihove kariere poti (Report to the European Commission on improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions, 2013). Cilje in vsebine vseživljenjske karierni orientacije bi bilo treba sistematično in načrtno vključiti v študijske programe terciarnega izobraževanja in oblikovati smernice za njeno izvajanje (Ažman in drugi, 2015).

Kratkoročno so izzivi izboljšanje prehoda mladih iz študija v zaposlitev in povečanje stopnje delovne aktivnosti, zmanjšanje neskladja veščin ter izboljšanje kakovosti znanja. Srednje- in dolgoročno je izziv zagotavljanje zadostnega števila posameznikov z

ustreznimi veščinami. Povečanje problema prehoda iz študija v zaposlitev po začetku krize je spodbudilo odseljevanje posameznikov s terciarno izobrazbo v tujino. To slabi človeški kapital države in je neugodno z vidika ponudbe terciarno izobraženih na trgu dela, še posebej ob dejstvu, da imajo v tujini največje možnosti diplomanti istih področij izobraževanj kot pri nas. V prihodnje naj bi bilo med vsemi ravnmi izobrazbe povpraševanje največje prav po terciarno izobraženih, saj naj bi bilo po Cedefopovih napovedih veščin do leta 2025 zanje na voljo največ prostih delovnih mest. Vse to lahko privede do pomanjkanja kadrov z ustreznimi veščinami. Ob demografskih spremembah (staranje prebivalstva in s tem povezano zmanjševanje števila aktivnega prebivalstva) bo srednje- in dolgoročni izziv zagotavljanje zadostnega obsega človeškega kapitala z ustreznimi veščinami in kakovostnim znanjem.

Literatura in viri

Academic Ranking of World Universities 2015. Shanghai: Center for World-Class Universities (CWCU) of Shanghai Jiao Tong University.

Allen, J., Coenen, J., Humburg, M., Pavlin, S., Robert, P., Svetlik, I., Velden, R. (2009). V J. Allen in R. van der Velden (ur.). Report on the Large-Scale Graduate Survey: Competencies and early labour market careers of higher education graduates. Ljubljana: FDV, Univerza v Ljubljani.

Andrews, J., Higson, H. (2007). The MISLEM Project. Education, Employment and Graduate Employability: Project Manual. Birmingham: Aston Centre for Research into Higher Education, Learning and Management, Aston Business School, Aston University.

Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU-27: Key Success Factors. (2013). Bruselj: Evropska komisija.

Archer, W., Davison, J. (2008). Graduate Employability: What do employers think and want? London: The Council for Industry and Higher Education.

Ažman, T., Bučar Markič, S., Dizdarevič, M., Gornik Mrvar, M., Jenko, G., Jeraj, K., Klemenčič, P., Kuntarič Hribar, I., Lovšin, M., Niklanovič, S., Ponebšek, M., Rajšter, R., Rupar, B., Skarlovnik, M., Vilič Klenovšek, T. (2015). Politike na področju vodenja kariere s priporočili. Ljubljana: Center RS za poklicno izobraževanje.

Briel, L. W., Evans Getzel, E. (2001). Internships in Higher Education: Promoting Success for Students with Disabilities. Disability Studies Quarterly, št. 1.

Ciriaci, D., Muscio, A. Does university choice drive graduates' employability? MPRA Paper No. 22846. Munchen: Munich Personal RePEc Archive.

Commission staff working paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility. (2011). Bruselj: Evropska komisija.

Council conclusions on the employability of graduates from education and training. (2012). Evropski svet.

Davey, T., Baaken, T., Galan Muros, V., Meerman, A. (2011). HIPPO study. Study on the Cooperation between HEIs and Public and Private Organisations in Europe. University-Business Forum: Innovating together: Partnership for an Entrepreneurial Europe, Enschede, 21. 11. 2011.

De Weert, E. (2011). Perspectives on higher education and development. IHEM/ CHEPS Thematic report. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.

Education and Training Monitor 2014. (2014). Bruselj: Evropska komisija.

Education and Training Monitor 2015. (2015). Bruselj: Evropska komisija.

Education at a Glance 2015. (2015). Paris: OECD.

Effects and impact of entrepreneurship programmes in higher education. (2012). Bruselj: Evropska komisija.

EQAVET indicator 9: Mechanisms to identify training needs in the labour market. Policybrief. (2015). Dublin: European Quality Assurance in Vocational Education and Training.

Employers' perception of graduate employability. Flash Eurobarometer. (2010). Bruselj: Evropska komisija.

Entrepreneurship in higher education, especially within non-business studies. Final report of the expert group. (2008). Bruselj: Evropska komisija.

Erasmus. Facts, Figures & Trends. (2015). Bruselj: Evropska komisija.

Erasmus. Facts, Figures & Trends. (2016). Bruselj: Evropska komisija.

Europe 2020 Strategy – towards a smarter, greener and more inclusive EU economy? Eurostat. Statistics in focus 39/2012. Luksemburg. Eurostat.

Europe 2020 targets. Bruselj: Evropska komisija.

European Business Forum on Vocational Training 2014, Bruselj, 23.–24. september 2014. Final report. (2014). Brussels and Taastrup: ICF Consulting services and technopolis Limited 23s Unternehmensberatung GmbH ICF Consulting Services.

European Youth. Flash Eurobarometer 408. (2015). Bruselj: Evropska komisija.

Eurostat Portal page – Population and social condition – Education and training. (2016). Luxembourg: Eurostat.

Fasih, T. Linking education policy to labour market outcomes. Washington: The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development.

Fung, D., Wong, P. S. L. (2012). Using career education and career services to enhance employability. *Asian Journal of Counselling*, 19(1 in 2), 75–96.

Gaebel, M. Tracking students and graduates. Druga mednarodna konferenca DEHEMS – Zaposljivost diplomantov in sistemi visokošolskega izobraževanja, 27.–28. 9. 2012. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.

Gaebel, M., Hauschild, C., Muhleck, K., Smidt, H. (2012). Tracking Learners and Graduates Progression Paths TRACKIT. Bruselj: European University Association.

Ghignoni, E., Veashchagina, A. (2012). Educational qualifications mismatch in Europe. Is it supply or demand driven? Working paper, št. 154. Rim: Sapienza Università di Roma.

Grotkowska, G., Wincenciak, L., Gajderowicz, T. (2012). Determinants of graduates' labour market success across domains: a comparative analysis. V S. Pavlin in M. Melink (ur.). *Employability of Graduates and Higher Education Management Systems*, str. 65–87. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Hager, P., Holland, S., Becket, D. (2002). Enhancing the Learning and Employability of Graduates: The role of Generic skills. B-Hert position paper, št. 9. Melbourne: Business/Higher Education Round Table.

Hanusek, E. A., Woessmann, L. (2007). The Role of Education Quality in Economic Growth. World Bank Policy Research Working Paper 4122. Washington: World bank.

Hanusek, E. A., Woessmann, L. (2010). How much do educational outcomes matter in OECD countries? IZA discussion paper, št. 5401. Bonn: The Institute for the Study of Labour.

Harvey, L. (2003). Transitions from Higher Education to Work. Sheffield: Centre for Education and Inclusion Research, Sheffield Hallam University.

Hauschildt, K., Gwosc, C., Netz, N., Mishra, S. (2015). Social and economic conditions of student life in Europe. Eurostudent V. 2012–2015. Synopsis of indicators. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG.

Healy, A., Perkman, M., Goddard, J., Kempton, L. (2014). Measuring the impact of university-business cooperation. Bruselj: Evropska komisija.

Heijke, H., Meng, C., Ris, C. (2002). Fitting to the job: the Role of Generic Competencies in Adjustment and Performance. Maastricht: Research Centre for Education and the Labour Market, Maastricht university.

Henard, F., Roseveare, D. (2012). Fostering Quality Teaching in Higher Education: policies and practices. Paris: OECD.

Javni razpis za sofinanciranje nadaljnega razvoja in izvajanja dejavnosti kariernih centrov v visokem šolstvu v letih 2013–2015. (2013). Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

Javni razpis za sofinanciranje razvoja in izvajanja dejavnosti kariernih centrov v visokem šolstvu. (2010). Ljubljana: Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Kakovost v visokošolskem in višješolskem prostoru v letih od 2010 do 2013. (2013). Ljubljana: Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost.

Learning to growth: what employers need from education and skills. Education and skills survey 2012. (2012). London: CBI.

Lowden, K., Hall, S., Elliot, D., Lewin, J. (2011). Employers' Perceptions of the Employability Skills of New Graduates. Glasgow: University of Glasgow.

McGuinness, S., Sloane, P. (2009). Labour market mismatch among UK graduates: an analysis using REFLEX data. IZA Discussion paper 4168. Bonn: The Institute for the Study of Labour.

Modernisation of Higher Education in Europe. Eurydice Brief. (2015). Bruselj: Educational, Audiovisual and Cultural Executive Agency.

Novinarska konferenca Po kreativni poti do praktičnega znanja – povezovanje študija s potrebami gospodarstva. (2014). Ljubljana: Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije.

Pavlin, S. Employability of higher education graduates: projects, studies and institutional practice. EURASHE 23rd Annual conference, Split, 9.–10. 5. 2013. Split: EURASHE.

Piloting a European employer survey on skill needs. (2013). Solun: Cedefop.

Podatki CMEPIUS o številu Erasmus-študentov, Slovenija. Ljubljana: Center RS za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja.

Progress towards the Lisbon objectives in education and training. (2008). Bruselj: Evropska komisija.

Rajšelj, S., Čeh, M. (2015). Po kreativni poti do praktičnega znanja (PKP). V A. Vidmar, Lampe, K., Sattler, D. (Ur.) Z razvojem ljudi uspevamo, str. 23–28. Ljubljana: Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije.

Ramos, R., Surinach, J., Artis, M. (2009). Regional economic growth and human capital: the role of overeducation. IZA discussion paper št. 4453. Bonn.

Report to the European Commission on improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions. (2013). Bruselj: High Level Group on the Modernisation of Higher Education.

Since 1994 AlmaLaurea who, why and how. Bologna: AlmaLaurea.

SI-STAT podatkovni portal. Demografsko in socialno področje – Izobraževanje. (2016). Ljubljana: SURS.

SI-STAT podatkovni portal. Demografsko in socialno področje – Prebivalstvo. (2016). Ljubljana: SURS.

Skill supply and demand up to 2025. Slovenia. Solun: European Centre for the Development of Vocational Training.

Sklepi Sveta z dne 12. maja 2009 o strateškem okviru za evropsko sodelovanje v izobraževanju in usposabljanju (»ET 2020«). Uradni list Evropske unije 2009/C 119/02.

Teijeiro, M., Rungo, P., Freire, M. J. (2013). Graduate competencies and employability: The impact of matching firms' needs and personal attainments. *Economics of Education Review*, 34, junij, 286–295.

The Erasmus impact study. Effects of mobility on the skills and employability of the students and the internalization of higher education institutions (2014). Bruselj: Evropska komisija.

The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report. (2015). Bruselj: Evropska komisija, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Eurydice.

World University Rankings 2015–2016. London: Thomson Reuters.

Yorke, M., Knight, P. T. (2006). Embedding Employability into the Curriculum. Learning and Employability Series. York: The Higher Education Academy.

Youth on the move. Flash Eurobarometer. (2011). Bruselj: Evropska komisija.

Zahid, G. (2014). Role of Career Education Advisor/Expert and Teaching Quality in Student Employability Skills as the Outcome of Higher Education. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. MCSER Publishing, Rim, 5 (27), 669–674.

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Uradni list RS, št. 40/2012.

MOŽNOSTI ZA IZBOLJŠANJE SLOVENSКИH PODATKOV O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH¹

Dr. Nada Stropnik, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Dr. Sanja Cukut Krilić, Družbenomedicinski inštitut ZRC SAZU, Ljubljana

Dr. Nataša Kump, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

JEL: J110

UDK 331.556.4 (497.4)

Povzetek

Zaradi čedalje bolj globalne in raznolike narave sodobnih migracij naraščajo administrativna in politična prizadevanja za sistematično, zanesljivo in primerljivo spremljanje migracijskih tokov, da bi na podlagi takih analiz bolje raziskali procese prebivalstvenih gibanj ter oblikovali priporočila za oblikovanje migracijskih in z njimi povezanih politik. V okviru projekta »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam« smo na podlagi analize podatkovnih baz, ki zajemajo migracije, izoblikovali priporočila za izboljšanje podatkov o migracijah. Predlagamo načine za izboljšanje podatkov in vedenja o izseljenih ter povečanje transnacionalnega sodelovanja na področju zbiranja podatkov o migracijah in migrantih.

Ključne besede: migracije, migranti, podatkovne baze, Slovenija, izboljšanje

Abstract

Owing to the increasingly global and diversified nature of contemporary migration, there has been a rise in the administrative, political and other endeavours made towards achieving a systematic, reliable and comparable method of monitoring migration flows. This has been required in order to better investigate population movements and formulate recommendations for migration- and other related policies. The recommendations for enhancing the migration data were drafted on the basis of the analysis of migration-related data sets within the framework of the project titled "Managing Migration and its Effects in South-East Europe – Transnational Actions towards Evidence Based Strategies". Strategies are proposed to enhance data and knowledge about emigrants and to increase transnational cooperation regarding migration data.

Key words: migration, migrants, data sets, Slovenia, improvement

UVOD

Napovedovalci demografskih trendov so zlasti od sedemdesetih let 20. stoletja dalje v Sloveniji – tako kot v večini evropskih držav, Severni Ameriki in Kanadi – kot temeljne demografske trende identificirali nizke stopnje rodnosti, procese staranja prebivalstva, upadanje priliva mlade delovne sile ter naraščanje bremena zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja. Zato so čedalje bolj pogoste akademske kot tudi politične razprave o družbenoekonomskih posledicah takih procesov in možnih scenarijih njihovega reševanja. Uveljavila sta se dva temeljna scenarija reševanja posledic tovrstnih trendov: prvi, t. i. pronatalistični scenarij, se osredotoča na ukrepe za dvig stopenj rodnosti, drugi, t. i. migracijski scenarij, pa na ukrepe za izboljšanje razmerja med delovno aktivnim in vzdrževanim prebivalstvom, tudi s pomočjo mednarodnih migracij (Knežević Hočevar, 2011).

Prav naraščajoča prisotnost mednarodnih migrantov je pomnjenju mnogih proučevalcev demografskih procesov eden od ključnih demografskih trendov v sodobni Evropi. Zaradi čedalje večje raznolikosti tako migrantov kot tudi držav, iz katerih prihajajo, mednarodne migracije, kot pravita Castles in Miller (1998: 9), čedalje bolj vplivajo na nacionalne politike in dvostranske in regionalne odnose ter nacionalnovarnostne politike omenjenih držav, »upravljanje z migracijskimi tokovi pa postaja ena osrednjih problematik na politični agendi nacionalnih držav in nadnacionalnih povezav« (Zavratnik, 2011: 59). Zato ni pretirana ocena, da so migracije – zlasti v zadnjem desetletju – postale eden od pomembnejših dejavnikov oblikovanja ekonomske in socialne politike Evropske unije (Krieger, 2004: 1). Demograf Coleman (2006) spremembe, ki jih mednarodne migracije prinašajo v »razvitih državah« Evrope in Severne Amerike, označi celo za tretji demografski prehod.

¹ Predloženo besedilo temelji na poročilih in objavah raziskovalnega projekta SEEMIG. Projekt »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi – transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam« je v okviru programa Evropskega teritorialnega sodelovanja Jugovzhodna Evropa sofinancirala Evropska unija (oznaka projekta: SEEMIG – SEE/C/0006/4.1/X) (<http://www.seemig.eu/>).

Prav zato ni presenetljivo, da naraščajo administrativna in politična prizadevanja za sistematično, zanesljivo in primerljivo spremljanje migracijskih tokov, da bi na podlagi takih analiz bolje razumeli in napovedali gibanje prebivalstva. Oblikovalci prebivalstvenih politik se tako pri svojem delu opirajo na obstoječe statistične podatke, analize vzrokov za demografske spremembe in projekcije prebivalstva.

Presoja mednarodnih migracijskih statistik je bila tudi ena od pomembnejših nalog mednarodnega projekta »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam«, ki je potekal v letih 2012–2014. Projekt SEEMIG je stremel k boljšemu razumevanju dolgoročnih procesov na področju migracij, človeškega kapitala in demografskih procesov v Jugovzhodni Evropi in njihovih učinkov na trge dela ter nacionalna in regionalna gospodarstva.² Eden od motivov za ta projekt je bilo nedvomno dejstvo, da EU kljub temu, da skuša oblikovati skupno migracijsko in integracijsko politiko, nima niti standardizirane definicije migranta niti enotnega načina štetja migrantov (Fassmann, 2009). V tem besedilu se osredotočamo na trenutno stanje na področju zbiranja podatkov o priselitvah v Slovenijo in izselitvah iz nje. Z osamosvojitvijo Slovenije, v še večji meri pa z njenim vstopom v Evropsko unijo je prišlo do čedalje bolj raznolikih vzorcev tako priseljevanja kot tudi izseljevanja. Poleg tega je za Slovenijo v zadnjem desetletju značilen trend naraščajočega izseljevanja, tudi mladih in bolj izobraženih oseb. To ni le posledica blažjih pogojev za bivanje državljanov Slovenije v državah EU, temveč tudi odraz aktualne gospodarske krize. Iz teh razlogov je nedvomno tudi v Sloveniji povečana potreba oblikovalcev politik in širše javnosti po zanesljivih statističnih podatkih o migracijah.

To besedilo temelji na sekundarni analizi ustrezne literature, podrobni analizi obstoječih podatkov, načinov zbiranja le-teh in statističnih podatkovnih baz ter na podatkih, ki so nam jih v okviru strokovnih razprav in delavnic projekta SEEMIG poslali deležniki (zbiralci in uporabniki podatkov o migracijah in migrantih ter predstavniki lokalnih skupnosti in pristojnega ministrstva).

V prvem delu besedila orišemo razvoj zbiranja statističnih podatkov o priseljevanju v Slovenijo in izseljevanju iz nje. Temu sledi osrednji del, v katerem

predstavimo temeljne državne vire statističnih podatkov o migracijah in migrantih, presojamo njihovo celovitost, zanesljivost in uporabnost ter podajamo konkretne predloge za izboljšave. V sklepnem delu besedila navajamo ugotovljena tveganja za uresničitve podanih predlogov ter predvidevamo kratkoročne in dolgoročne pozitivne posledice uresničitve teh predlogov.

1. ZBIRANJE PODATKOV O MIGRACIJAH NA PODROČJU SLOVENIJE

Četudi so migracije na današnjem ozemlju Slovenije začeli spremljati že leta 1763, prvo celovito štetje prebivalstva v Habsburški monarhiji, ki je v mnogočem osnova tudi aktualnih popisnih metod, pa je bilo izvedeno leta 1857, se migracijska gibanja v Sloveniji bolj sistematično spremljajo od leta 1953. Takrat se je začelo izvajati redno letno statistično raziskovanje selitev, za leto 1957 pa imamo prve relativno zanesljive podatke o številu izseljenih in priseljenih (Zavratnik Zimic, 2004; Dolenc, 2005; Šircelj v Dolenc, 2005; Josipovič, 2014). To lahko pripišemo tako institucionalizaciji spremljanja tovrstnih podatkov zlasti v okviru Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) kot tudi čedalje bolj dinamičnim vzorcem izseljevanja in priseljevanja na prostoru Slovenije.

Kot ugotavlja Dolenc (2005: 38), je celoten okvir jugoslovanske in s tem tudi slovenske demografske statistike in statistike selitev v njenem okviru vse do leta 1995 temeljil na konceptu stalnega bivališča in državljanstva, do leta 1992 jugoslovanskega, med letoma 1992 in 1994 pa slovenskega. Trajanje bivanja pred prijavo stalnega prebivališča ni bilo pomembno, ključna je bila administrativna registracija (Dolenc, 2005).³ V podatkih o meddržavnih selitvah so bile tako do leta 1992 upoštevane selitve državljanov vseh republik nekdanje Jugoslavije, ki so v Sloveniji prijavili oziroma odjavili stalno prebivališče. Od 1992 do 1994 so upoštevane le selitve državljanov Republike Slovenije na naslov stalnega prebivališča. Glede na slovensko zakonodajo so namreč državljani Jugoslavije postali tujci, če niso sprejeli državljanstva Republike Slovenije ali izpolnjevali pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije. Prav tako do leta 1995 niti v definicijo prebivalstva niti v statistiko selitev niso bile vključene osebe z začasnim zatočiščem v Sloveniji (SURS, 2011).

Podatki o selitvah od leta 1995 do leta 2007 so bili pripravljeni skladno s statistično definicijo prebivalstva, objavljeno leta 1995. V podatkih o priselitvah v Slovenijo in izselitvah iz nje so bili od takrat upoštevani tudi podatki o selitvah tujih državljanov. V podatkih o meddržavnih

² Pomembni projektni dokumenti, katerih avtorji so hkrati avtorji tega besedila, so dostopni na spletni strani projekta:

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGActionPlanSloveniaSLO.pdf>,

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGNationalStrategySloveniaSLO.pdf>,

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsSloveniaSLO.pdf> in

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGHistoricalAnalysisSlovenia.pdf>.

³ Več o težavah jugoslovanske selitvene statistike najdemo v Šircelj (1992) in Dolenc (2005).

selitvah državljanov Republike Slovenije so od leta 1999 upoštevane tudi prijave začasne odsotnosti zaradi odhoda v tujino (za več kot tri mesece) oziroma prijave vrnitve iz tujine, kjer so državljani Republike Slovenije začasno prebivali (SURS, 2011).

Podatki o meddržavnih selitvah od leta 2008 dalje so objavljeni v skladu z novo statistično definicijo prebivalstva, ki temelji na konceptu običajnega prebivališča in je usklajena z opredelitvami prebivalstva in selivcev iz Uredbe (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti. Koncept običajnega prebivališča temelji na pogoju enoletnega dejanskega ali nameravanega prebivanja na naslovu stalnega ali začasnega prebivališča. Pred letom 2008 so bili podatki o osebah, ki so v Sloveniji prebivale ali nameravale prebivati eno leto ali manj, zajeti v podatke o selitvah, od leta 2008 pa ne, zato ti podatki niso popolnoma primerljivi (SURS, 2011). To omejitev je treba upoštevati pri analizi podatkov o migracijskih gibanjih v Sloveniji.

Glede na to, da so migracije vpete v globalen tok ljudi in razvojne procese, ki so povezani z zgodovinskimi povezavami med državami članicami EU in tudi možnimi kandidatkami za vstop v EU in t. i. tretjimi državami (Melegh, 2013), se zdi še toliko bolj nujno, da imajo načrtovalci tovrstnih politik in razvojnih strategij na voljo zanesljive podatke o izselitvenih in priselitvenih tokovih. Zato v nadaljevanju presojamo aktualne sisteme zbiranja podatkov o izselitvah in priselitvah ter na podlagi ugotovitev podajamo priporočila za izboljšave.

2. PODATKOVNE BAZE IN PODATKI O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH

2.1 OMEMBA PODATKOV O MIGRACIJAH V SLOVENSKIH ZAKONIH IN STRATEŠKIH DOKUMENTIH

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije je bila sprejeta leta 1999, Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije pa leta 2002. V nobeni od njiju niso omenjeni podatki o migracijah. Zakon o tujcih (2011) vsebuje poglavje o evidencah, kjer so navedeni podatki, ki se zbirajo za namen izdaje dovoljenja za prebivanje, vize in drugih dokumentov. Vprašanje podatkov se resno obravnava v Strategiji ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (2010) (v nadaljevanju: Strategija 2010). Postavljenih je deset smernic (strateških mehanizmov), ki peljejo k bolj koherentnemu in učinkovitejšemu upravljanju ekonomskih migracij (Milohnič, 2013), kar je nato povzeto v akcijskem načrtu dokumenta.

Smernica 10 se nanaša na izboljšanje integriranega sistema upravljanja migracij (Strategija 2010: 59-62). Poudarjeno je, da izvajanje te strategije terja redno

spremljanje in periodično vrednotenje, za kar sta ključna zbiranje in analiza statističnih podatkov o migracijah in z njimi povezanih dejstev/pojavov na državni in drugih ravneh. Za ta namen »je potreben sistematičen proces identificiranja relevantnih institucij, njihovih kapacitet in mehanizmov za raziskovanje in upravljanje ekonomskih migracij ter intenzivnejše sodelovanje različnih sektorjev vlade« (Strategija 2010: 59). »Zagotoviti je potrebno enotne, redne, pravočasne, zanesljive in primerljive podatke, ki so javno dostopni v uporabniku prijazni obliki.« (Strategija, 2010: 60). V postopkih zbiranja in zagotavljanja podatkov o migracijah SURS sledi mednarodnim statističnim priporočilom in praksam, vključno s tistimi v EU, zlasti skupno sprejetim definicijam, standardom kakovosti in virom podatkov. Preostale evidence in informacijskotehnološki mehanizmi podatkovnih baz se morajo razvijati tako, da se bodo lahko zagotavljali potrebni podatki. Skladno s tem je ena od usmeritev akcijskega načrta »zagotavljanje učinkovitega mehanizma zbiranja podatkov in analize ekonomskih migracij in migracij nasploh« (Strategija 2010: 71). Dokument tudi poudarja pomen medresorskega sodelovanja in koordinacije na področju ekonomskih migracij. Priporočata se nadaljevanje in okrepitev medresorskega sodelovanja na področju ekonomskih migracij (Strategija 2010: 62).

2.2. ZNAČILNOSTI SLOVENSKIH PODATKOVNIH BAZ TER PODATKOV O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH

Prebivalstvo neke države določajo trije procesi: rojstva, smrti in migracije (selitve). Medtem ko statistični uradi na podlagi registrov uspešno ažurno spremljajo prva dva procesa, je neto selitveni prirast (razlika med številom priselitev v državo in izselitev iz države) še vedno samo približna ocena. Posledično to velja tudi za število državljanov neke države, ki živijo v tujini, in v manjši meri za število tujcev v neki državi. S tem problemom se je med drugim ukvarjal tudi projekt SEEMIG.

V Sloveniji imamo večje število virov podatkov (registrov in drugih administrativnih in statističnih baz podatkov), v katerih so podatki o tujcih in migrantih (zlasti priseljenih). Slovenija zbira vse statistične podatke, predvidene z Uredbo (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti (2007). Seveda so številni mednarodno primerljivi podatki dostopni tudi na portalih Eurostata in mednarodnih organizacij, kot so Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodna organizacija dela (ILO) idr., pa tudi drugje. Tukaj se osredotočamo na podatke o priselitvah, izselitvah in številu tujcev v Sloveniji ter o socioekonomskih značilnostih migrantov in tujcev, ki so na voljo v slovenskih podatkovnih bazah.

Najpomembnejši in celovit vir statističnih podatkov o migracijah je Statistični urad Republike Slovenije

(SURs). Urad zbira podatke iz različnih registrov, predvsem iz Centralnega registra prebivalstva, ki je osrednja podatkovna baza z najosnovnejšimi podatki o prebivalstvu Slovenije, upravlja pa ga Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). MNZ beleži izdajo dovoljenja za prebivanje tujcu kot priselitev, prenehanje veljavnosti ali preklic dovoljenja za prebivanje tujca pa kot izselitev. Toda ti podatki niso uradna statistika o migracijah, temveč samo uradna statistika dovoljenj za prebivanje. Tujec, ki mu je Republika Slovenija izdala dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o prijavi prebivanja, mora prijaviti svoje stalno ali začasno prebivališče pri upravni enoti oziroma ga mora pri selitvi iz države odjaviti, da bi ga šteli za migranta. Isto velja za slovenskega državljan, ki se seli iz Slovenije ali vanjo. Za namen statistike migracij SURs uporablja: a) za statistiko priselitev podatke o prijavah prebivališča in b) za statistiko izselitev podatke o odjavah prebivališča ali poteku trajanja začasnega prebivališča.

Podatke o migrantih zbirajo še Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), Finančna uprava Republike Slovenije,⁴ bolnišnice, visokošolske organizacije idr. ZZZS in ZPIZ z obrazci M zbirata podatke o osebah, vključenih v pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje. Visokošolske ustanove/organizacije zbirajo podatke o študentih, vključenih v terciarno izobraževanje, in jih pošljejo SURs. Policija (torej MNZ) zbira tudi podatke o nedovoljenih migracijah.

Po Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev (2011: 63. člen) vodi ZRSZ evidence o tujcih, ki so zaposleni ali delajo v Republiki Sloveniji na podlagi delovnih dovoljenj ali prijav dela, o delodajalcih, tujih delodajalcih, pravnih ali fizičnih osebah, registriranih za opravljanje dejavnosti, ki s tujci sklepajo pogodbe o delu, in o naročnikih storitev, pri katerih so tujci zaposleni ali delajo na podlagi delovnih dovoljenj ali prijav dela. Glede na to, da imajo državljani držav članic EU in njihovi družinski člani od maja 2004 prost dostop na slovenski trg dela (tj. ne potrebujejo več delovnega dovoljenja za delo v Sloveniji), da je bila ta pravica v letih 2006 in 2007 razširjena na državljane držav Evropskega ekonomskega prostora in Švice ter njihove družinske člane, aprila 2011 pa še na nekatere kategorije tujcev,⁵ podatki ZRSZ niso več celoviti.

Podatke iz različnih slovenskih virov je možno povezati, če je tako predvideno ali se zahteva z zakoni. Ustanove, ki zbirajo podatke, imajo medsebojni dostop do registrov,

zato ni potrebe, da bi same zbirale vse podatke, ki jih potrebujejo. Centralni register prebivalstva je povezan z drugimi javnimi podatkovnimi registri, aplikacijami in informacijskimi sistemi. Sistem zagotavlja avtomatiziran prenos podatkov med podatkovnimi bazami. Enotna matična številka občana (EMŠO) se v Sloveniji uporablja kot ključni identifikator za dostop do podatkov in njihovo vnašanje v uradne registre in druge administrativne dokumente. To omogoča tako organizacijo zbiranja podatkov, kjer se posamezni podatek praviloma zbira samo enkrat. Če je zbran večkrat, se za pripravo statistik uporablja podatkovni vir z (naj)popoln(ejš)o (glede zajetja podatkov) in ažurno informacijo. Zadnje zelo obsežno zbiranje podatkov (popis prebivalstva) je bilo izvedeno po stanju na dan 1. januarja 2011. Uporabljeni so bili številni registri in drugi viri podatkov ter statistične raziskave. Za navedeno stanje so bili prvič v zgodovini slovenske statistike pripravljeni podatki za prvo, drugo in tretjo generacijo migrantov.

Glavne skupine migrantov in dogodkov v zvezi z migracijami, za katere so v Sloveniji na voljo podatki, so: tok priseljevanja/izseljevanja, pridobivanje državljanstva, povratna migracija, število priseljenih/izseljenih, sezonski delavci, prosilci za azil, nedovoljena migracija idr. Zlasti bogati so podatki o priseljenih. Zajete so njihove različne značilnosti, na primer njihovo uradno bivanje in prebivanje v Sloveniji (pridobivanje mednarodne zaščite, prebivanje v Sloveniji, registracija prebivališča itd.), udeležba na trgu dela, vpis v terciarno izobraževanje in drugo. Zbirajo se tudi podatki o njihovih sociodemografskih, ekonomskih, zaposlitvenih in izobrazbenih značilnostih. Migrante lahko razvrščamo glede na državo rojstva, državljanstvo in dejstvo, ali so kdaj prej prebivali v tujini.

SURS večino podatkov v zvezi z migracijami prikazuje na ravni NUTS 5, toda zaradi statistične zaščite (majhnega števila primerov) nekateri analitični podatki niso na voljo niti na ravni NUTS 1. Podatki so brezplačno dostopni na podatkovnem portalu SI-Stat (http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp) in (skupaj z analizami) v periodičnih publikacijah SURs (v elektronski ali tiskani obliki). Upošteva se načelo statistične zaščite so na voljo tudi mikropodatki, toda včasih brez podatkov o državi rojstva ali državljanstvu ali pa samo za širše regije sveta. Drugi subjekti, ki zbirajo podatke o tujcih in migrantih, ne objavljajo (analitičnih) podatkov, jih je pa mogoče brezplačno pridobiti na zahtevo.

V Sloveniji nimamo ustreznih anket, s katerimi bi lahko celovito ocenili in analizirali migracije. Od periodičnih anket, ki so vključene v program statističnih raziskovanj, bi bila za oceno priselitev še najprimernejša Anketa o delovni sili (ADS). Njen vzorec je stratificiran (po regiji, spolu in starosti) in vanj je vsako četrletje vključenih približno 15.000 posameznikov. Toda kljub razmeroma velikemu vzorcu je število tujcev in ADS podcenjeno, v glavnem zaradi nezajetja kolektivnih gospodinjstev, v

⁴ Finančna uprava Republike Slovenije vključuje nekdanjo Davčno upravo Republike Slovenije.

⁵ To so: družinski člani državljanov Slovenije, tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, begunci, tujci s statusom rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU (po enem letu prebivanja v Republiki Sloveniji), tujci slovenskega rodu do tretjega kolena v ravni vrsti in nekatere druge manjše skupine tujcev.

katerih pa živi večina tujcev z začasnim prebivališčem v Sloveniji (SURS, 2008: 27). Tudi v prihodnje se ne načrtuje vključitve kolektivnih gospodinjstev v anketo. Zaradi majhnega deleža individualnih gospodinjstev, v katerih živijo tujci, bi bilo treba zelo povečati vzorec, če bi želeli doseči zadostno število tujcev v ADS, zato se tudi to verjetno ne bo uresničilo. Na srečo imamo dobre osnovne registrske podatke o priseljenih.

2.3 MANJKAJOČI PODATKI, VZROKI ZA TO IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE

Čeprav so podatki o migracijah, tujcih in migrantih, ki jih zbiramo v Sloveniji, zelo kakovostni, jih je možno še izboljšati. Podrobna analiza ter večkratna posvetovanja in razprave s strokovnjaki in uporabniki podatkov v okviru projekta SEEMIG so pomagali izluščiti poglobljena vprašanja (težave in izzive) na področju statistike migracij v Sloveniji. To so:

- neregistracija izselitev,
- odsotnost zanesljivega in podrobnega znanja o izseljenih in njihovih razlogih za izselitev ter
- odsotnost zanesljivega in podrobnega znanja o možnih izselitvah in možnih razlogih zanje.

Poleg tega smo ugotovili nezadostno razpoložljivost primerljivih podatkov o migracijah v Jugovzhodni Evropi.

2.3.1 NEREGISTRACIJA IZSELITEV

Podatki o migracijskih tokovih ne vključujejo neregistriranih izselitev slovenskih državljanov in nedržavljanov s stalnim prebivališčem v Sloveniji (zadnji so večinoma delovni migranti) v tujino. Posledično podatki o številu izseljenih niso celoviti, podatki o številu nedržavljanov Slovenije v državi pa so precenjeni. Nekateri slovenski državljani odjavijo svoje prebivališče v Sloveniji z zamikom, tj. šele ko so se trajno naselili v tujini. Po Zakonu o prijavi prebivališča (2001, 13. člen) mora oseba, ki namerava odpotovati iz Slovenije za obdobje, daljše od treh mesecev, to prijaviti pristojnemu organu (tj. odjaviti se). Opustitev tega dejanja se sankcionira s kaznijo v višini 400–1.200 EUR (25. člen), ki, kot kaže, ni povsem učinkovita. Zaradi tega je treba odjavljanje prebivališča spodbujati na druge načine, poleg tega pa tudi identificirati izseljene slovenske državljane.

Nekateri možni načini spodbujanja odjavljanja izseljenih in identifikacije izseljenih so: akcije ozaveščanja glede odjave prebivališča v primeru selitve v tujino; znižanje davka na nepremičnine in komunalnih prispevkov za nerezidente; (ob ustrezni pravni podlagi) ugotavljanje, ali nekaterim osebam v določenem obdobju nikoli ni bilo možno vročiti uradne pošte ali da niso koristile zdravstvenih in izobraževalnih storitev, pa bi se to pričakovalo (npr. šoloobvezni otroci). Iz Centralnega registra prebivalstva bi lahko izbrisali osebe, ki so presegle določeno starost. Tako kratkoročni kot

dolgoročni pozitivni rezultati ukrepov bi bili vidni v izboljšanju Centralnega registra prebivalstva, bolj točni oceni števila izseljenih oseb, boljšem ujemanju podatkov o mednarodnih migracijah, pa tudi v prihrankih pri socialnih prejemkih.

2.3.2 ODSOTNOST ZANESLJIVEGA IN PODROBNEGA ZNANJA O IZSELJENIH TER NJIHOVIH RAZLOGIH ZA IZSELITEV

Poznavanje slovenskih državljanov, ki so emigrirali v tujino, je omejeno. Pomanjkanje podrobnih podatkov o njih preprečuje oblikovanje politik in učinkovitih ukrepov, s katerimi bi izseljene pritegnili nazaj. Zaradi tega bi bilo dobrodošlo raziskovanje značilnosti izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogov za izselitev. Raziskava bi lahko poskusila zajeti največje možno število izseljenih ali pa bi se osredotočila na nekdanje registrirane brezposelne osebe ali osebe, ki so zaposlitev iskale prek portala EURES. Koristno bi bilo tudi ponoviti raziskavo o emigraciji raziskovalcev, ki jo je leta 2010 izvedel Inštitut za ekonomska raziskovanja.

2.3.3 ODSOTNOST ZANESLJIVEGA IN PODROBNEGA ZNANJA O MOŽNIH IZSELITVAH IN MOŽNIH RAZLOGIH ZANJE

Za oblikovanje primernih dejavnosti/ukrepov za odpravljanje razlogov za izseljevanje (zlasti delovno emigracijo) snovalci politik potrebujejo vpogled v značilnosti oseb, ki nameravajo/načrtujejo emigrirati, ter v njihove razloge za zapuščenje države. Te podatke lahko pridobimo z (najraje fokusiranim) raziskovanjem, ki ga v Sloveniji pogrešamo. Lahko bi izvedli državno raziskavo o namenih izseliti se (med celotnim prebivalstvom v aktivni dobi ali samo med brezposelnimi osebami). Možno bi bilo dodati poseben modul o izselitvah v Anketo o delovni sili (ADS) ali pa nekaj vprašanj o možnih izselitvah in razlogih zanje v osnovni vprašalnik ADS. Morebitna dodatna vprašanja bi lahko bila: »Ali ste kdaj pomislili na to, da bi poiskali zaposlitev v drugi državi?«, »Če da, v kateri?«, »Ali trenutno iščete zaposlitev/delo v tujini?«, »V kateri državi?«, »Kaj je razlog za to?« itd. Vprašanja o možnih izselitvah in razlogih zanje se lahko dodajo tudi k anketi Slovensko javno mnenje, ki jo izvaja Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.

2.3.4 NEZADOSTNA RAZPOLOŽLJIVOST PRIMERLJIVIH PODATKOV O MIGRACIJAH V JUGOVZHODNI EVROPI

Izboljšanje kakovosti in količine podatkov o migracijah ter zagotovitev njihove primerljivosti, razpoložljivosti in dostopnosti za oblikovalce politik in raziskovalce sta bila glavna predmeta projekta SEEMIG. Transnacionalna baza podatkov s kazalniki za področje migracij, trga dela in človeškega kapitala SEEMIG je odlično izhodišče

za tvorbo dolgih nizov teh kazalnikov za uporabo pri oblikovanju politik in raziskovanju.

3. SKLEP

To besedilo predstavlja ugotovitve in predloge transnacionalnega projekta SEEMIG, ki se nanašajo na Slovenijo. Čeprav drži, da imamo v Sloveniji na voljo bogate in razmeroma (zlasti primerjalno) kakovostne statistične podatke o migracijah in migrantih, smo identificirali kar nekaj izzivov na področju zbiranja podatkov. Te »sive luknje« smo obravnavali predvsem z vidika možnih pridobitev, če bi vzpostavili celovitejše in natančnejše zbiranje podatkov. Tako na primer pomanjkanje podatkov o številu izseljenih slovenskih državljanov ter slabo poznavanje njihovih značilnosti in razlogov za zapuščanje Slovenije onemogočata oblikovanje ustrezne politike in učinkovitejših ukrepov za spodbujanje njihove vrnitve. Za razreševanje ključnih problemov v podatkovnih sistemih so ključni interes in pobude deležnikov in tudi politična podpora (državnih in lokalnih oblasti, Evropske komisije) za sprejem ustrezne zakonodaje. Ključne so tudi odločitve na ravni Eurostata glede modula o izselitvah v ADS ali dodatnih vprašanj v ADS. Pri tem je treba opozoriti, da se ADS izvaja na razmeroma majhnem vzorcu in so zato možni statistično nezanesljivi rezultati. Drži tudi, da splošne raziskave (kot je ADS) večinoma niso dovolj reprezentativne za podskupine prebivalstva, kot so imigranti, katerih številni pripadniki živijo v kolektivnih gospodinjstvih. To je še zlasti pomembno za državo, kot je Slovenija, kjer so imigranti razmeroma majhen delež prebivalstva. Poleg tega v zadnjem času v Sloveniji upada pripravljenost intervjuvancev za sodelovanje v terenskih raziskavah, dolžina vprašalnika pa močno vpliva na pripravljenost za sodelovanje, kar je treba upoštevati kot dejavnika tveganja v zvezi z daljšim vprašalnikom ADS. Zaradi tega mora Slovenija stremeti k zbiranju čim večjega števila podatkov v registrih in izvajanju raziskav, ciljanih na populacijo migrantov.

Z vzdrževanjem transnacionalne baze podatkov SEEMIG bi v razmeroma kratkem času dosegli razpoložljivost in dostopnost izboljšanih (kakovostnih in primerljivih) regionalnih podatkov o migracijah za oblikovanje politik in raziskovanje. Dolgoročno bi se koristi povečale zaradi razmeroma dolgih časovnih nizov podatkov. Tako bi se nedvomno zmanjšale temeljne težave, ki so jih leta 2009 na podlagi analize zbiranja podatkov o migracijah v različnih evropskih državah identificirali raziskovalci v prav vseh proučevanih državah: da so zbrani podatki med državami težko primerljivi, da imamo malo znanja o izselitvah, ki so praviloma podcenjene, ter da imamo malo znanja o nezakoniti migraciji (Reeger in Sievers, 2009: 300).

Razumevanje motivov in značilnosti meddržavnih selivcev pa zahteva bolj poglobljene in z individualnimi

izkušnjami podkrepljene raziskave. S tega vidika so statistični podatki o migracijah lahko le izhodišče za bolj vključujoče migracijske in z njimi povezane politike in ukrepe, ki so podlaga za doseganje večje socialne in ekonomske blaginje prebivalstva. V Sloveniji je zlasti potrebna raziskava o značilnostih izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogih za izselitev. Potrebujemo tudi raziskavo (najbolje fokusirano), s katero bi ugotovili namene/načrte ljudi glede izselitve iz Slovenije.

Na podlagi pridobljenih podatkov o značilnostih izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogih za izselitev bi lahko vpeljali dejavnosti in ukrepe, ki bi prispevali k povratni migraciji. S tem bi lahko preprečili tudi nekaj možnih/načrtovanih migracij. Če bi na podlagi pridobljenega znanja o možnih izselitvah in razlogih zanje sprejeli tudi kratkoročne in dolgoročne ukrepe, pa bi lahko preprečili določen delež možnih/načrtovanih izselitev: kratkoročno manjši, dolgoročno pa precejšen. Tukaj navedene in utemeljene predloge za izboljšave statistike migracij bi lahko vključili v naslednjo strategijo ekonomskih migracij (za obdobje 2021–2030) in nacionalno razvojno strategijo (za obdobje 2021–2027), s čimer bi postali del strateških/političnih dokumentov in bi se povečala verjetnost njihove uresničitve.

Literatura in viri

- Castles, S., in Miller, M. J. (1998). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Houndmills: Macmillan.
- Coleman, D. (2006). *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*. *Population and Development Review*, 3, 401–446.
- Dolenc, D. (2005). *Priseljevanje v Slovenijo z območja nekdanje Jugoslavije po II. svetovni vojni*. V Komac, M., in Medvešek, M. (ur.), *Percepcije slovenske integracijske politike*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 37–87. Dosegljivo na: http://www.inv.si/DocDir/projekti/perce_slo_int_pol_zakljucno_2natis.pdf (27. 1. 2015).
- Fassmann, H. (2009). *European migration: Historical overview and statistical problems*. V Fassmann, H., Reeger, U., in Sievers, W. (ur.), *Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 21–43.
- Josipovič, D. (2014). *Slovenci na Balkanu skozi moderne popise prebivalstva 1880–2012*. V Žitnik Serafin, J. (ur.), *Priseljevanje in društveno delovanje Slovencev v drugih delih jugoslovanskega prostora: zgodovinski oris in sedanost*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU, 67–89.

Knežević Hočevlar, D. (2011). *Obrazi migracij v govoru o rodnosti*. *Dve domovini*, 33, 7–22.

Krieger, H. (2004). Migration trends in an enlarged Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dosegljivo na: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2003/109/en/1/ef03109en.pdf (10. 6. 2016).

Melegh, A. (2013). Divergent historical development of migration in Southeastern Europe since 1950. Budapest: Demographic Research Institute, Hungarian Central Statistical Office.

Milohnić, A. (2013). An overview of the migration policies and trends – Slovenia. Dosegljivo na: http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/amilohnic_slovenia_migration-to-centre-summary.pdf (10. 6. 2016).

Reeger, U., in Sievers, W. (2009): Statistics and migration: past, present and future. V Fassmann, H., Reeger, U., in Sievers, W. (ur.), Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 297–312.

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (1999). Uradni list Republike Slovenije, št. 40/99. Dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=19938> (10. 6. 2016).

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (2002). Uradni list Republike Slovenije, št. 6/02. Dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002106&stevilka=5265> (10. 6. 2016).

Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020 (2010). Dosegljivo na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf (10. 6. 2016).

SURS. (2008). Državna statistika v letu 2007. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dosegljivo na: http://www.stat.si/StatWeb/doc/sosvet/Sosvet_11/Sos11_s994-2008.pdf (10. 6. 2016).

SURS. (2011). Naravno in selitveno gibanje prebivalstva, Slovenija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dosegljivo na: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp (10. 6. 2016).

Šircelj, M. (1992). Metodološke osnove in kvaliteta statističnega spremljanja zunanjih selitev Slovenije. IB-revija 11–12, 39–50.

Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih. Uradni list Evropske unije, L 199/23, 31. 7. 2007. Dosegljivo na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN)

[content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN) (10. 6. 2016).

Zakon o prijavi prebivališča. (2001). Uradni list Republike Slovenije, št. 59/06 (uradno prečiščeno besedilo) in 111/07. Neuradno prečiščeno besedilo št. 3 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1596> (10. 6. 2016).

Zakon o tujcih. (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 45/14 (uradno prečiščeno besedilo), 90/14 in 19/15. Neuradno prečiščeno besedilo št. 5 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761> (10. 6. 2016).

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev. (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 26/11. Neuradno prečiščeno besedilo št. 2 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6002> (10. 6. 2016).

Zavratnik Zimic, S. (2004). Migration trends in selected EU applicant countries. Slovenia: The perspective of a country on the »Schengen periphery«. Vienna: International Organization for Migration.

Zavratnik, S. (2011). Sodobne migracije v mnenjih slovenske javnosti. Dve domovini, 33, 55–71.

POGLEDI NA PROSTORSKO NAČRTOVANJE SKOZI ČAS

PREDGOVOR

Začetki regionalnega načrtovanja segajo v prelom 20. stoletja, ko je arhitekt Maks Fabiani pripravljala regionalne načrte za Posočje in Vipavsko dolino ter utemeljeval geopolitično vodno pot čez Slovenijo. Na institucionalni ravni pa so bile šele po koncu druge svetovne vojne ustanovljene nekatere republiške institucije: Inštitut za urbanizem v okviru Ministrstva za komunalne zadeve leta 1948, Zavod za urbanizem in komunalno tehniko leta 1950, Projektivni atelje leta 1953, Urbanistični inštitut itd. V tem času so bili izdelani tudi prvi regionalni načrti in urbanistični koncepti (Ravnikar, 1950), regionalne študije (Strmecki, 1953) in prve geografske regionalizacije (Melik, 1957; Ilešič, 1958).

Na področju vzgoje se prvi študijski programi, ki so uvajali predmete s področja prostorskega in regionalnega načrtovanja, pojavijo konec šestdesetih let dvajsetega stoletja. V študijskem letu 1959/60 je bila na Fakulteti za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani uvedena posebna dvostopenjska smer študija za komunalno tehniko. Slušatelji so med obveznimi predmeti morali absolvirati tudi predmet Osnove regionalnega planiranja na Oddelku za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani. Pozneje sta se jim pridružila še študij Krajinske arhitekture na Biotehniški fakulteti (1972 oz. 1976) in Interdisciplinarni podiplomski študij prostorskega in urbanističnega planiranja (IPŠPUP) na FGG (1974).

S sprejetjem Zakona o regionalnem prostorskem planiranju (Uradni list SRS, št. 16/67) leta 1967 Slovenija dobi zakonsko podlago in s tem zeleno luč za pripravo regionalnega prostorskega načrta. Na podlagi zakona je bil v okviru republiškega sekretariata za urbanizem najprej ustanovljen Biro za regionalno prostorsko planiranje in pozneje Zavod za regionalno prostorsko planiranje (RPP), ki je pripravil obsežen program priprave regionalnega prostorskega načrta za Slovenijo.

V tem času so bile objavljene številne raziskave o preobrazbi slovenskih pokrajin (npr. V. Klemenčič, 1968), centralnih naselij (Kokole, 1967) ter izdelana zasnova urbanega omrežja (Vrišer, 1969) itd. V t. i. zelenih zvezkih kot predhodnici IB-revije je bilo objavljenih več kot 30 različnih raziskovalnih študij in poročil, ki so obravnavali raznovrstno problematiko urejanja prostora. Na tej podlagi je RPP pripravil dokumentacijsko gradivo: Stanje v prostoru in razvojne težnje (1970) ter Smernice za urejanje prostora in varovanje pokrajine (1971), ki so določale cilje za gospodarjenje s prostorom in kriterije za urejanje prostora. Na podlagi strokovne in politične razprave so smernice prerasle v politična izhodišča za gospodarjenje s prostorom in varstvo okolja. V istem letu je bilo pripravljeno tudi gradivo Urbani sistem SR Slovenije – koncepti in prva izhodišča za javno razpravo, kjer so bile prikazane tri različice policentričnega razvoja Slovenije. Na podlagi tega gradiva je bil leta 1972 pripravljen Osnutek urbanega sistema SRS kot del splošne zasnove regionalnega prostorskega razvoja Slovenije. Skupščina SR Slovenije je leta 1972 sprejela Resolucijo o dolgoročnem razvoju Slovenije (Uradni list SRS, št. 13/72) in Družbeoekonomska izhodišča za gospodarjenje s prostorom in varstvo okolja (Uradni list SRS, št. 34/72). Izhodišča, poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora (gradivo 1972) pa so postali prvi planski dokument, ki ga je leta 1973 sprejela skupščina in tako potrdila temelje za republiško politiko na področju urejanja prostora.

Zavod je na tej podlagi pripravil še več strokovnih gradiv za pripravo prostorskega načrta Slovenije. Posebej odmevna so bila Strokovna gradiva z naslovom Zasnova uporabe prostora, ki so se nanašala na enotno metodologijo opredeljevanja primernostnih območij v Sloveniji za tiste dejavnosti, ki so v večji meri odvisne od naravnih razmer: kmetijstvo, vodno gospodarstvo, gozdarstvo, rudarstvo, varstvo naravne in kulturne dediščine, turizem in rekreacija. Skupaj s poglavji o ekonomsko-socialnemu razvoju, industrializaciji in urbanizaciji so bila ta gradiva leta 1977 pripravljena v obliki delovnega gradiva z naslovom Sinteza (povzetki) strokovnih gradiv, ki zadevajo prostorski plan SR Slovenije.

Z Ustavo SFRJ iz leta 1974 in Zakonom o sistemu družbenega planiranja iz leta 1976 je bil uveden »samoupravni sistem planiranja«. Z njim je bilo ukinjeno regionalno načrtovanje.

Posledice so bile daljnosežne tudi na področju posredovanja znanstvenih zamisli strokovni javnosti. IB-revija kot osrednja regionalna načrtovalska strokovna revija se je iz Zavoda za regionalno prostorsko planiranje »preselila« na Zavod SRS za družbeno planiranje (in pozneje na UMAR). Toda revija je kljub temu neprekinjeno izhajala naprej. Le prispevkov o vprašanih regionalnega razvoja in prostorskem načrtovanju je bilo čedalje manj.

Zato smo v skupini »nostalgikov« urednico dr. Alenko Kajzer zaprosili, da petdeseti jubilej neprekinjenega izhajanja IB-revije ob koncu leta 2016 obeležimo s prispevki, ki smo jim dali delovni naslov Regionalno načrtovanje – včeraj, danes, jutri. Tej prošnji je Urad za makroekonomske analize kot izdajatelj revije z veseljem prislul.

Od prvotnega navdušenja nad to idejo in možnih avtorjev prispevkov, še živih sopotnikov te revije, so se do določenega roka odzvali: dr. Milan Naprudnik, prvi direktor Zavoda za regionalno prostorsko planiranje; Tomaž Vuga, zadnji »minister« (oz. predsednik Republiškega komiteja za varstvo okolja in urejanje prostora) v nekdanji skupni državi; drugi pristojni

minister po vrsti v samostojni Sloveniji dr. Pavel Gantar; nestorja krajinske arhitekture, profesorja Dušan Ogrin in dr. Janez Marušič; dolgoletni predstojnik Interdisciplinarnega študija prostorskega in urbanističnega planiranja (IPŠPUP) prof. dr. Andrej Pogačnik; dolgoletni sodelavec ministrstva za okolje in prostor ter direktor Agencije za regionalni razvoj RS mag. Ivo Piry ter podpisani.

Vsi s(m)o, vsak s svojega vidika, poskušali zapisati to, kar čutimo in kar naj bi bilo treba izboljšati oz. spremeniti.

Upam, da bodo ta sporočila slišali in jih ne preslišali tudi tisti, ki danes oblikujejo prostorsko in regionalno razvojno politiko.

Marjan Ravbar

REGIONALNO NAČRTOVANJE – VČERAJ, DANES, JUTRI

Prof. dr. Milan Naprudnik, upokojen, Direktor Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje (1970–1976) in predsedujoči Stalnemu odboru Alpske konference (1994–1998)

Povzetek

Prispevek govori o začetkih regionalnega načrtovanja v Sloveniji. Posebej opozarja na nekatere ključne dogodke, ki so temelj današnjega položaja regionalnega načrtovanja, kot so:

- določilo o posegih v prostor iz obdobja Avstro-Ogrske, Kraljevine Jugoslavije, Socialistične federativne republike Jugoslavije, Republike Slovenije;
- začetki regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji in prikaz gradiv regionalnega prostorskega načrta Slovenije iz obdobja 1973–1976;
- zakonodaja in planski dokumenti s področja regionalnega načrtovanja in prostorskega načrtovanja iz obdobja 1994–2007;
- pobude strokovnih institucij za spremembe na področju prostorskega razvoja iz obdobja 2010–2015;
- pobude in predlogi strokovnih institucij za vzpostavitev samostojnega strokovnega organa na državni ravni za področje regionalnega prostorskega načrtovanja.

Ključne besede: urejanje prostora, regionalno prostorsko načrtovanje, policentrični razvoj, raba zemljišč, infrastruktura

1. VČERAJ

Prva določila o posegih v prostor smo za območje naše države dobili za časa Avstro-Ogrske, ko je bil leta 1875 sprejet Stavbni red za Vojvodino Kranjsko – deželni gradbeni red, ki je vseboval tudi poglavje o graditvi naselij. Po prvi svetovni vojni je posege v prostor urejal Gradbeni zakon Kraljevine Jugoslavije (1931), ki je naselja členil na mesta, trge in vasi ter tudi na industrijska in rudarska naselja, zdraviliške in turistične kraje. Po zamislih Vurnika, Plečnika in Fabianija je v gradbene projekte prodrla urbanistična kultura. Izdelovali so se regulacijski načrti mest in bile so opravljene prve analize prometnih tokov. Po drugi svetovni vojni se je tudi v Sloveniji uveljavilo urbanistično načrtovanje. Ustanovljen je bil urbanistični oddelek na Ministrstvu za gradnje SR Slovenije in leta 1958 sprejet Zakon o urbanističnih projektih, ki je določal, da je treba pri načrtovanju razvoja mest in naselij upoštevati razvoj širših območij.

V državah zahodne Evrope se je v začetku 60. let prejšnjega stoletja urbanistično urejanje mest in naselij razširilo na prostorsko načrtovanje razvoja regij in držav. Leta 1967 je tudi Slovenija sprejela Zakon o regionalnem prostorskem planiranju, leto pozneje pa sta bila sprejeta Program za izdelavo regionalnega prostorskega plana republike in Odlok o ustanovitvi Biroja za regionalno prostorsko planiranje (Biro RPP) v sestavi Republiškega sekretariata za urbanizem. Biro z dvema zaposlenima je za izdelavo posameznih planskih elementov sklepal pogodbe z zunanjimi izvajalci, regionalni prostorski načrt pa se je posledično oblikoval kot lepljenka. Na pobudo strokovnih krogov je bil sprejet Odlok

o ustanovitvi Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje (1972) kot medsektorski organ pri Izvršnem svetu SR Slovenije. Odobrena je bila kadrovska razširitev Biroja RPP s strokovnjaki z vseh prostorskih področij, tudi družboslovja. Ker je bila za to potrebna široka podpora strokovne javnosti, je novoustanovljeni zavod organiziral mednarodni simpozij, ki so se ga udeležili predstavniki sosednjih držav in strokovnjaki iz Nemčije in Švedske, kjer so že sprejemali regionalne prostorske načrte za območje države. Zavod za regionalno prostorsko planiranje je sklical tudi posvet občin, povabil na razgovore predstavnike posameznih prostorskih sektorjev in bil med pobudniki za vzpostavitev podiplomskega študija prostorskega načrtovanja. Delo na regionalnem prostorskem načrtu SR Slovenije se je začelo uresničevati:

- leta 1973 je Skupščina SR Slovenije sprejela dokument Poglavitni smotri in smernice za urejanje prostora kot osnovo za oblikovanje elementov republiškega prostorskega načrta in kot izhodišče za izdelavo programov na področjih, ki posegajo v prostor;
- leta 1974 je Skupščina SR Slovenije sprejela »Zasnovo policentričnega razvoja SRS – urbani sistemi« s projektom omrežja mest z oskrbnimi funkcijami s področja šolstva, zdravstva, komunale in drugih družbenih podsistemov, Izvršni svet SR Slovenije pa je dokument poslal v javno razpravo (objava v Uradnem listu);
- leta 1975 je zavod predložil Izvršnemu svetu SRS »Zasnovo regionalnega prostorskega razvoja SRS z elementi omrežja razvojnih središč, regij in zasnov prometnega in energetskega omrežja ter vodno-gospodarskih ureditev«;

- leta 1976 je bila načrtovana predstavitev »Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije« z elementi načrta in planskimi regijami kot osnovo za izdelavo regionalnih prostorskih načrtov, in predvidena »Družbenoekonomska utemeljitev« z instrumenti za uresničevanje, kar je označevalo oblikovanje politik: zemljiške, prometne, stanovanjsko-komunalne tudi davčne in investicijske. Sledili so razgovori z Gospodarsko zbornico SRS ter zakonodajnimi in finančnimi krogi.

Leta 1975 je začela veljati nova ustava, ki je z uvedbo samoupravnega sistema odločanje na prostorskem področju prenesla na občine – republika je določala le usmeritve. Na ekonomskem področju pa so odločanje prevzele samoupravne interesne skupnosti. Na državni ravni je bil ustanovljen Zavod za družbeno planiranje, po vodstveni zasedbi ekonomsko usmerjen, ob predpostavki, da republika v sistemu samoupravnega načrtovanja le usklajuje interese tako imenovanih subjektov – nosilcev načrtovanja. Ob pritisku »prostorcev«, da še vedno velja zakonska obveznost sprejetja Regionalnega prostorskega plana SR Slovenije, je Izvršni svet SR Slovenije oblikoval »Operativno-politični štab« za pripravo prostorskega načrta v sistemu družbenega načrtovanja s tolmačenjem, da je treba predhodno sprejeti sektorske načrte na prostorsko pomembnih področjih.

2. DANES

V letih 1976–1993 je regionalno prostorsko načrtovanje ostalo v senci že propadajočega sistema družbenega načrtovanja. Po vzpostavitvi samostojne države Republike Slovenije so se vrstile pobude za ponovno vzpostavitev regionalnega prostorskega načrtovanja, vendar je načrtovanje zadržalo ekonomsko usmeritev. Tako so odločitve o rabi zemljišč, razvoju mest in drugih prostorskih zasnovah dobile tržni predznak.

Vlada Republike Slovenije je leta 1994 regionalno načrtovanje definirala kot razvojnogospodarsko, prostorsko načrtovanje pa zreducirala na rabo zemljišč. Leta 1995 smo dobili Zakon o regionalnem planiranju, vzpostavljena je bila Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ministrstvo za okolje in prostor pa je bilo odgovorno za urejanje prostora z lokacijskimi postopki za regionalne objekte po tedaj že neveljavnem dolgoročnem načrtu SRS za obdobje 1986–2000. Sledilo je obdobje sprejemanja zakonov in strategij, ki so poglobljali razpoke v sistemu prostorskega načrtovanja z vsemi negativnimi posledicami za razvoj države.

Leta 2001 je Skupščina RS sprejela Strategijo regionalnega razvoja Republike Slovenije, v letu 2002 Zakon o urejanju prostora ter leta 2004 Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, ki je gospodarjenje s prostorom degradirala na območje kmetijskih zemljišč

kot sestavino regionalnega in okoljskega razvoja, prostorski razvoj pa zreducirala na stavbna zemljišča in usmerjanje državnih projektov, ki so jih vodili državni investitorji. Obdobje tovrstnih preigravanj z urejanjem prostora se je izteklo leta 2007 s sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju. Gospodarstvo in skupnosti prostorskega pomena ter čedalje več občin so sprejeta splošna določila izkoriščali po svojih interesih, država je bila na stranskem tiru, prostorsko načrtovanje pa je še bolj izgubljalo vlogo usmerjevalca prostorskega razvoja države, kar je pripeljalo do odziva nevladnih organizacij. Leta 2010 je bil organiziran posvet Čas je za spremembe v urejanju prostora (Inštitut za politiko prostora ob podpori Državnega sveta RS) in leta 2015 posvet Vizije prostorskega razvoja – urejanje voda (Društvo urbanistov in prostorskih planerjev). V vmesnem času so se odzvala strokovna združenja geografov, geodetov, naravovarstvenikov, v dnevnem tisku pa smo lahko prebirali stališča raziskovalcev in občanov. In končno se je odzvala tudi oblast. Ministrstvo za okolje in prostor je objavilo predlog nove zakonodaje na področju urejanja prostora, znan pod imenom »normativni trojček«. Na posvetu decembra 2015 smo lahko slišali pripombe in tudi stališča strokovnjakov, da potrebuje Slovenija po vzoru evropskih držav državni zavod za prostorsko načrtovanje kot medresorsko telo. Drage in prostorsko potratne rešitve so doslej prispevale le k temu, da je naša država manj konkurenčna in da so se uveljavile stihijske graditve, razpršena poselitve, ki jo je bilo treba opremiti z drago komunalno infrastrukturo, pomanjkanje organiziranih ljudem prijaznih naselij in graditve »čebelnjakov«, kjer so lobiji ob podpori bank zgradili več tisoč enot nepotrebnih stavb. Urbanistično nedodelane rešitve povzročajo prometne zamaške in podaljšujejo čas potovanja na delo. Strokovno so vprašljive tudi trase avtocest v severovzhodni Sloveniji kot tudi načrtovana in že izpeljana druga omrežja (tranzicijski elektrovodi in plinovodi). Črne gradnje in množica industrijsko-poslovnih con so v številnih primerih v upravnih sporih in bančnih krčih zaradi neprimerne zemljiške politike.

3. JUTRI

Evropska skupnost je leta 2004 sprejela Deklaracijo o teritorialni koheziji (Rotterdam, november 2004), v kateri je poudarjena vloga prostorskega regionalnega vidika. Na to temo je bilo organizirano tudi srečanje resornih ministrov (Luxembourg, maj 2005), na katerem so udeleženci obravnavali vključevanje prostorskih vidikov v razvojne programe pokrajin/dežel in sprejeli obvezo držav, članic EU, da do konca leta 2007 usmeritve deklaracije uresničijo. Večina držav članic je takoj pristopila k reformi zakonodaje s poudarjenim povezovanjem regionalnega razvoja s prostorskim načrtovanjem kot podlage za posege v prostor. Izvedle so tudi spremembe na upravni ravni: združevanje dveh področij v eno ministrstvo ali vladno službo oz. vzpostavitev koordinacijskega telesa na vladni ravni.

Pri tem nam v Sloveniji ni treba »odkrivati Amerike«. Treba je le spremljati načine uresničevanja izhodišč EU v njenih najbolj razvitih članicah, na primer Avstriji (pa Irski, Danski, Nemčiji), ki je za usklajevanje sektorskih programov z elementi prostorskega razvoja vzpostavila poseben organ, ki ga vodi zvezni kancler, njegovi člani pa so resorni ministri, deželni glavarji, sodelujejo predstavniki združenj lokalnih skupnosti in socialni partnerji. Zato ni treba naročati posebnih raziskav in ne organizirati namenskih konferenc. Le skrbno je treba brati predloge v prispevkih strokovnjakov, objavljenih v publikaciji simpozija Regionalno planiranje in regionalni razvoj med teorijo in prakso v izvedbi Oddelka za geografijo Filozofske fakultete univerze v Ljubljani (2005) in prispevke s simpozija Prostor za prihodnost Slovenije v organizaciji Fakultete za gradbeništvo in geodezijo, Oddelka za geodezijo in Zveze geodetov Slovenije, ki so objavljeni v tematski številki Geodetskega vestnika (letnik 51, št. 2, 2007).

4. KAKO NAPREJ?

Pred sprejetjem nove, ustrežnejše zakonodaje se velja poglobiti v sprejeta mednarodna izhodišča o prostorskem razvoju (CEMAT 2000, Svet Evrope 2003) in obveze iz protokolov Sporazuma o varstvu Alp – Alpske konvencije. V že sprejetem Protokolu o urejanju prostora in trajnostnem razvoju so opredeljeni tudi ukrepi družbenoekonomskega pomena. Zelo nedvoumne so obveze za države podpisnice, da izrabo prostorskih danosti ne moremo obravnavati ločeno po prostorskih panogah.

Nemudoma je treba vzpostaviti strokovno telo na državni ravni z nalogo, da pripravi celovito zasnovo regionalnega prostorskega razvoja Slovenije kot obvezne usmeritve za načrtovanje urbanih središč in programov sektorjev prostorskega pomena. Naj kot dober primer pristopa k urejanju prostora na regionalni ravni omenim Regionalno zasnovo prostorskega razvoja JV Slovenije (ACER-Fabianijeva nagrada 2015). Samo prostorske zasnove na državni ravni lahko pomenijo ustrezna izhodišča za vzpostavitev regij – pokrajin in utemeljene odločitve o številu občin. Osnove prostorskega razvoja na državni ravni potrebujemo zaradi smotrne rabe naših dveh milijonov hektarjev zemljišč, da bi naša dva milijona prebivalcev imela dobre pogoje za delo in bivanje.

Literatura in viri

Gradiva Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje

Zakonodaja Slovenije o regionalnem in urbanističnem načrtovanju

Mednarodna izhodišča o prostorskem razvoju

BURNO LETO 1989

Tomaž Vuga, u. d. i. a., upokojen, Namestnik predsednika Republiškega komiteja za varstvo okolja in urejanje prostora SRS (RKVOUP) 1982–1986 in predsednik RKVOUP 1986–1990

JEL: R110

UDK 316.43 (497.4)

Povzetek

V svojem prispevku sem se odločil prikazati dogajanja in razhajanja med pogledi na prostorsko planiranje v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki so jih na tem področju zaznamovali sprejetje Zakona o sistemu družbenega planiranja in družbenem planu konec leta 1979, priprava in sprejetje paketa prostorskih zakonov leta 1984 ter napori, da bi dokazali potrebo po manj togem povezovanju prostorskega planiranja z drugimi vidiki družbenega planiranja.

Kot izhodišče sem zbral leto 1989, ki ga je ob burnih dogajanjih tako v Evropi kot Jugoslaviji v Sloveniji najbolj zaznamovalo sprejetje ustavnih amandmajev 27. septembra, s katerimi je bil med drugim odpravljen tudi Zakon o sistemu družbenega planiranja.

S tem je Zakon o urejanju prostora tudi v resnici postal »krovni« zakon na tem področju, na kar smo se v RKVOUP pripravljali že več časa. Podrobneje povzemam naše takratne predloge, kako ga posodobiti in razbremeniti tako postopkovne kot besedne navlake.

Na koncu ugotavljam, da naši takratni napori na žalost niso rodili omembe vrednega rezultata. Šli so v pozabo, namesto posodobljene prostorske zakonodaje smo v devetdesetih letih dobili Zakon o varstvu okolja, ki je uvedel vzporednost postopkov, ponovne nejasnosti pri odločanju, situacija se je na neki način ponovila, le da so se prerivanja dogajala med dvema sistemoma, ki sta bila (večino časa) celo v istem resorju. Ob vsem tem pa smo skoraj zapravili včasih kakovostno stroko na področju prostorskega planiranja.

Ključne besede: *družbeno planiranje, urejanje prostora, varstvo okolja, prostorske sestavine družbenih planov, prostorski plani, obvezna izhodišča, urbanistič-na zasnova, krajinska zasnova, programska zasnova*

Abstract

This paper outlines the development of spatial planning in Slovenia in the 1980s. This period witnessed the adoption of the Law on the System of Social Planning and Social Plan at the end of 1979, a raft of spatial laws passed in 1984 and the efforts made to demonstrate the need for a less rigid relationship between spatial and other aspects of social planning.

The year 1989 was selected as the starting point, which was a time of turbulent events in Yugoslavia and the rest of Europe: Slovenia was particularly affected by the adoption of the constitutional amendments on 27 September of that year. Among the many changes made, the Law on the System of Social Planning was abolished.

As a consequence, the Law on Spatial Planning served as an "umbrella" law for the area, long before the objectives of the Republic Committee for Environmental Protection and Spatial Planning (RKVOUP) were pursued.

A summary of the proposals for updating the Law on Spatial Planning are presented, free from unnecessary procedural and verbal clutter, and the unfortunate conclusion drawn is that the efforts made at the time left no appreciable result. They went to waste.

Instead of enhancing the existing planning legislation, a new Environmental Protection Act was adopted in the 1990s, which introduced the alignment of procedures and, as a result, fresh ambiguities in the decision-making process. The situation is repeated in some way, but the discrepancies occurred between the two systems, which were even within the same ministry.

In addition, many of Slovenia's high quality spatial planning structures have been more or less unutilised.

Keywords: *social planning, spatial planning, environmental protection, spatial components of the social plans, spatial plans, mandatory baseline, town design, landscape design, program design (concept design)*

1. UVOD

Ob povabilu k pripravi prispevka za jubilejni IB sem se spomnil na kar nekaj tem, o katerih bi bilo vredno pisati, med drugimi tudi o policentričnem razvoju Slovenije, temi, ki je, razen redkih »krikov v puščavi«,¹ šla v popolno pozabo, vsaj v resničnem življenju. Pisal bi o svojih pogledih na razvoj policentrizma, kot sem ga v osemdesetih letih prejšnjega stoletja videl iz Ljubljane, še bolj pa, kako sem ga videl pozneje in kot ga vidim danes iz Nove Gorice, ki se iz enega od osmih regionalnih centrov Slovenije vse bolj spreminja v nepomembno provinco (v Ljubljani je včasih še na zemljevid ne narišejo). A bi bilo treba po mojem mnenju tej temi posvetiti širšo razpravo, predvsem pa poskusiti izoblikovati vizijo o Sloveniji prihodnosti. Mogoče o Sloveniji kot velikem vrtnem mestu, kot jo vidi prof. Gabrijelčič, mogoče o policentrično urejeni Sloveniji po vzoru Nizozemske, kjer je zaradi dobrih povezav skoraj nepomembno, kje se nahaja kaka dejavnost ali pa tudi državni urad. Mogoče o Sloveniji, ki bi imela čim bolj enakomerno in kakovostno urejen celoten državni prostor, vitalen v vseh njegovih delih, zaradi česar bi posvečali še posebno pozornost manj razvitim in obmejnim delom (zveni arhaično, a po mojem mnenju še vedno aktualno). Ali pa o diametralno drugačni Sloveniji kot »Veliki« Ljubljani s preostalimi območji, večinoma zavarovanimi z Naturo 2000, nacionalnimi parki, krajinskimi parki, edinstvenimi in zanimivimi za obiskovalce iz celotne Evrope, s Slovenci, razseljenimi po vsem svetu... (s čimer se sam seveda ne bi nikoli strinjal).

Znova bi bilo treba obuditi tudi razprave o regionalizaciji kot instrumentu za zagotavljanje enakomernega razvoja Slovenije, pa je ta tema celo v predvolilnih obdobjih vse manj politično zanimiva. Ne mislim samo na razprave o strokovnih argumentih za 2, 6, 8, 12 ali ne vem koliko regij, odpreti bi morali razpravo, zakaj se politika ustanavljanju regij tako vztrajno upira, zakaj je o njihovem ustanavljanju med Slovenci toliko tako različnih mnenj. Tudi o tem bi lahko razmišljal s stališča Nove Gorice: zakaj bi nekateri prebivalci Bovca raje imeli sedež pokrajine v Kopru kot pol bližji Novi Gorici, zakaj je zgodovinska Goriška nenadoma najbolj zavržen pojem...

A sem se na koncu odločil, da izkoristim svoj prispevek za obuditev spomina na dogajanja v prelomnem letu 1989, vročem v Evropi, kjer se je končalo s padcem berlinskega zidu 9. novembra, vročem v Jugoslaviji, kjer so se nezadržno bližale neustavljive spremembe, in seveda vročem v Sloveniji, kjer je bil prelomni dogodek sprejetje amandmajeve k slovenski ustavi,² ki so med

drugim ukinili samoupravne interesne skupnosti (SIS-e), odpravili pa tudi Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije.³

Ta dogajanja so danes pozabljena, več ali manj so bila spregledana tudi leta 1989, kar smo ugotavljali tudi sami, ko smo zapisali, da: *.../ v burnem procesu preobrazbe naše družbe potekajo spremembe, ki niso v središču zanimanja najširših množic, vse prevečkrat neopazno. .../ Eno takih področij je prav gotovo družbeno planiranje, zlasti tisti njegov del, ki se po veljavni ureditvi nanaša na urejanje prostora in s tem na neposredne odnose v zvezi z rabo dobrin splošnega pomena, na pravice in pogoje spreminjati prostor oziroma na omejitve, ki take spremembe pogojujejo ali prepovedujejo ...*⁴

Kljub temu dogajanja v prelomnem letu 1989 zaslužijo, da jih potegnemo iz pozabe in osvetlimo vsaj kot zanimivost. Bi lahko iz njih v obdobju, ki je sledilo, potegnili kake koristne izkušnje? Lahko bi, a jih nismo, ne tedaj ne zdaj, še vedno gradimo le navzgor, temelji nas ne zanimajo prav dosti, zato pa se nam vse skupaj stalno podira.

2. POGLED NAZAJ

Za celovitejšo predstavitev dogajanja v letu 1989 moram na kratko povzeti dogajanja skozi celotno desetletje po sprejetju Zakona o sistemu družbenega planiranja.⁵ Ves ta čas smo se namreč spoprijemali z razhajanjem in prerivanjem v odnosih med družbenim planiranjem in urejanjem prostora tudi znotraj takratnega Izvršnega sveta Skupščine SRS (IS). A so bile vloge tudi na tej ravni na žalost zelo natančno določene, družbeno planiranje je bilo politično zaukazano, proti njemu se preprosto nismo mogli zoperstaviti. Ostajalo nam je le prilagajanje, čeprav smo imeli kar precej (tihih) somišljenikov, ki pa se niso hoteli izpostavljeni.

S tem dejstvom sem se soočil takoj po svojem prihodu na Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora (RKVOUP) v začetku leta 1982, kamor me je za namestnika povabila takratna predsednica Marija Vičar Zupančič,⁶ in to s prvenstveno nalogo, da pripravimo nov zakon za prostorsko planiranje kot odgovor (ali dopolnitev, kot smo takrat izjavljali) na takrat veljavni zakon o družbenem planiranju. Paket prostorskih zakonov je nastajal dobri dve leti in pol⁷ v zato oblikovani delovni skupini, v kateri so sodelovali za to področje

³ Ustavni zakon za izvedbo ustavnih amandmajeve IX do LXXXIX k ustavi Socialistične republike Slovenije, 10. člen, tč. 2 (Uradni list SRS, št. 32/89).

⁴ Izhodišča za spremembe na področju urejanja prostora, IB, št. 9, str. 3.

⁵ Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SRS, sprejet 26. 12. 1979, Uradni list SRS, št. 1/80.

⁶ V mandatnem obdobju 1978–82, nasledil jo je Jože P. Kavčič v obdobju 1982–86, torej v času priprave in sprejemanja prostorskih zakonov.

⁷ Obsegal je Zakon o urejanju prostora, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor ter Zakon o stavbnih zemljiščih. Sprejeti so bili 23. maja 1984 na vseh treh zborih takratne republiške skupščine, objavljeni pa v Uradnem listu SRS, št. 18/84.

¹ Naj spomnim le na članka prof. Petra Gabrijelčiča na to temo: Slovenija, veliko vrtno mesto, objavljen v Sobotni prilogi Dela 6. 4. 2002, in članek na mnenjski strani Dela, objavljen 8. 8. 2015.

² 81 ustavnih amandmajeve je Skupščina SRS sprejela 27. septembra 1989 (Uradni list SRS, št. 32/89).

takrat najbolj pristojni strokovnjaki v republiških organih in strokovnih institucijah.⁸

Ves čas priprave so se najbolj lomila kopija glede Zakona o urejanju prostora, ki smo mu pripravljavci določili poseben pomen in mesto v hierarhiji zakonov. O tem sva z dr. Slavkom Kocjanom v uvodu k *Predpisom urejanja prostora s pojasnili*⁹ zapisala:

»Zakon o urejanju prostora ima med novo sprejetimi prostorskimi zakoni poseben pomen, saj v sistemu celovitega in sočasnega družbenega planiranja vzpostavlja instrumente za enakovredno, vendar specifično obravnavo planiranja prostora. Zato smo ta zakon v procesu pripravljavanja prostorskih zakonov imenovali »krovni« zakon, s čimer smo hoteli poudariti razliko z drugimi »sektorskimi« zakoni, kot so Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Uradni list SRS, št. 18/84 in 37/85), Zakon o kmetijskih zemljiščih (prečiščeno besedilo; Uradni list SRS, št. 17/86), Zakon o gozdovih (Uradni list SRS, št. 18/85), Zakon o vodah (Uradni list SRS, št. 38/81), Zakon o rudarstvu (Uradni list SRS, št. 17/75), Zakon o varstvu naravne in kulturne dediščine (Uradni list SRS, št. 1/81), Zakon o Triglavskem narodnem parku (Uradni list SRS, št. 17/81) in Zakon o Spominskem parku Trebče (Uradni list SRS, št. 1/81), ki tudi urejajo prostor, vendar le z vidika, za katerega je pristojen posamezni sektor.«

O vzrokih za pripravo tega zakona in problemih, ki bi jih moral razrešiti, pa:¹⁰

»Zakon o urejanju prostora je nastal ob spoznanju, da veljavni Zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije ni uspel – pa tudi ni mogel – enakovredno obravnavati vseh treh vidikov družbenega planiranja (ekonomski, socialni in prostorski), predvsem pa ni uspel oblikovati tistih zakonskih določil, ki so za planiranje prostora specifična in zahtevajo drugačen pristop tako v procesu priprave strokovnih podlag kot v procesu oblikovanja planskih odločitev.

Problemi, ki so narekovali pripravo zakona o urejanju prostora, so bili predvsem:

- *razlika med dolgoročnim planiranjem prostora (kjer mora biti to bolj opredeljeno in obvezujoče) in planiranjem socialnega in ekonomskega razvoja;*
- *odgovornost družbenopolitične skupnosti za urejanje prostora kot celoto, še posebej pa za urbanizacijo v prostoru, ki ni »sektor«, ampak združuje vse*

človekove dejavnosti, ki se morajo usklajevati na ravni družbenopolitične skupnosti;

- *nejasna vloga dotedanjih urbanističnih načrtov kot dolgoročnih usmerjevalnih in izvedbenih planskih dokumentov ter nepovezanost prostorskih izvedbenih aktov z odločitvami, sprejetimi v planskem procesu;*
- *medsebojna neusklajenost planskih dokumentov v posameznih družbenopolitičnih skupnostih v sestavinah, ki se nanašajo na prostor, ki jih ni doslej nihče ugotavljal in usklajeval.*

Pri iskanju rešitev smo morali voziti med dvema skrajnostma, na eni strani smo imeli pravoverne zagovornike integralnega družbenega planiranja, ki niso pristajali na to, da bi se prostorsko planiranje kakor koli odvijalo izven sprejetega sistema družbenega planiranja, drugi pol pa so predstavljali nekateri strokovnjaki s področja prostorskega planiranja, ki so zahtevali njegovo popolno izločitev iz sistema družbenega planiranja, tako kot je bilo to področje urejeno v drugih republikah (čeprav je za vse veljal zvezni Zakon o temeljih sistema družbenega planiranja). Na žalost so nam bile njihove zahteve, čeprav mnogokrat upravičene, zaradi svoje doslednosti večkrat bolj v napoto kot v pomoč. Nismo jih uspeli prepričati, da je možno posledice zakona o sistemu družbenega planiranja odpravljati le postopoma, da lahko le iščemo kompromise, s skrajnimi stališči preprosto ni bilo mogoče zmagati.

Med samim delom smo se srečevali tudi z včasih že skoraj komičnimi situacijami, včasih pa grenkimi občutki, da moraš popustiti in sprejeti kompromise, s katerimi se sicer ne strinjaš. Tako sem se moral pri prvem, zelo tehnično napisanem osnutku zakona soočiti z za sistemsko vprašanja (kamor je spadalo tudi družbeno planiranje) odgovornim podpredsednikom IS, ki pa je zakon v celoti zavrnil, ker naj ne bi bil v skladu z ustavo, Zakonom o združenem delu in Zakonom o družbenem planiranju, pa tudi ker naj ne bi upošteval samoupravnih odnosov v naši družbi, nikjer niso bili izpostavljeni delavci, delovni ljudje in občani, torej naj bi bil idejno popolnoma zgrešen. Bil sem kar močno razočaran, saj smo vsebino zastavili strokovno konsistentno, tudi postopkovno skladno s sicer zapletenimi in nepreglednimi postopki za pripravo in sprejemanje družbenih planov. A je manjkala zunanja forma, kar smo hitro popravili tako, da smo predvsem v uvodnih določbah nekajkrat dodali frazo *»Delavci, delovni ljudje in občani v samoupravnih organizacijah in skupnostih...«*, v nekaj vsebinskih členih pa frazo *»S plani samoupravnih organizacij in skupnosti ter družbeno političnih skupnosti...«*, ter zadovoljili tudi to formalno zahtevo. Mene je ta baročno napihnen besednjak v začetku izredno motil, saj mi je meglil vsebino, a sem se mu počasi privadil, fraze sem dojemal kot celoto in jih v mislih preskakoval.

Teže se je bilo spoprijemati s pritiski po vsebinskemu podrejanju sistemu družbenega planiranja. Tu smo bili prisiljeni, če smo hoteli zakon spraviti skozi izvršni svet

⁸ Vodil sem jo jaz, osrednje jedro pa so sestavljali strokovnjaki s področja urbanizma Braco Mušič, Aleš Šarec, Miha Kos, dr. Slavko Kocjan iz Republiškega komiteja za zakonodajo IS, ki je skrbel za skladnost vsebine s pravno obliko in drugimi predpisi, Zlatko Lavrenčič iz Zavoda za družbeno planiranje SRS, v skupini je predstavljal stalno opozicijo, kar nas je prisililo k še bolj dodelanim stališčem in argumentom v prid našim rešitvam, ter Niko Vladimirov, sodelavec iz RKVOUP. Občasno so bili v pripravo vključeni še drugi sodelavci (predvsem pri pripravi navodil) za posamezna strokovna področja, kot prof. Dušan Ogrin in dr. Janez Marušič za področje krajinskega načrtovanja in varstva okolja, Igor Umek in drugi.

⁹ ČZ, Uradni list SRS, junij 1986, str. 8.

¹⁰ Prav tam, str. 8.

kot najvišjo instanco usklajevanja, močno popuščati in iskati za nas komaj še sprejemljive kompromise. Samo za ponazoritev: na koncu smo morali pristati celo na to, da bo za pripravo podzakonskih aktov prvi odgovoren Republiški komite za družbeno planiranje (RKDP), ki naj bi jih pripravil skupaj z nami in Zavodom SRS za družbeno planiranje (ZSRSDP),¹¹ čeprav za to ni bil ne strokovno ne organizacijsko pripravljen. Podzakonski akti so seveda nastajali v okviru RKVOUP, sicer v tesnem sodelovanju z ZSRSDP.

Iskanje kompromisov med tema dvema skrajnostma seveda ni potekalo premočrtno, včasih se je odvijalo celo z ostrimi spopadi med zagovorniki nasprotujočih si mnenj. Kljub temu smo po sprejetju zakona med dosežki posebej izpostavljali:

- *obvezna izhodišča* kot pripomoček za vertikalno (hierarhično) usklajevanje planov,
- poudarjanje vloge občin nasproti drugim nosilcem planiranja pri urejanju prostora (s čimer smo posegli v sistem enakovrednega horizontalnega usklajevanja v procesu družbenega planiranja),
- urbanistični načrt, ki so ga nekateri zagovorniki popolnoma avtonomnega prostorskega planiranja zagovarjali kot samostojen in za urbana naselja najpomembnejši usmerjevalni in hkrati izvedbeni dokument in ki smo ga kot *urbanistično zasnovo* opredelili kot usmerjevalni dokument in ga kot takega vključili v dolgoročni plan občine, za urejanje odprtega prostora pa smo na novo predvideli *krajsko zasnovo*.

Na novo smo opredelili tudi vlogo in vsebino dotakratnih programskih delov zazidalnih načrtov¹² in jih kot *programske zasnove*¹³ vključili v srednjeročne družbene plane občin, saj smo menili, da se je o namenih, vsebini in ciljih urejanja nekega konkretnega prostora treba odločiti, preden se pristopi k načrtovanju, in da je prav srednjeročni plan, ki naj določi posege v naslednjem petletnem obdobju, pravo mesto za soočenje namer z drugimi interesi v prostoru.

¹¹ 53. člen Zakona o urejanju prostora je določal: »Republiški upravni organ, pristojen za družbeno planiranje, skupaj z republiškim upravnim organom, pristojnim za urejanje prostora, in v sodelovanju z Zavodom Socialistične republike Slovenije za družbeno planiranje pripravi v skladu s sistemom družbenega planiranja podrobnejšo vsebino in metodološka navodila za izdelavo strokovnih podlag in prostorskih sestavin družbenih planov občin v treh mesecih po sprejetju tega zakona.«

¹² Zakon o urbanističnem planiranju, Uradni list SRS, št. 16/67, 9. člen.

¹³ Njihova vsebina je določena v 43. členu Zakona o urejanju prostora, čeprav ne nosi tega imena. Pojem *programske zasnove* se pojavi šele v obrazložitvi, natančno pa smo ga obdelali Navodilih o vsebini in metodologijah izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin (Uradni list SRS, št. 20/85), kjer smo to pomanjkljivost popravili v drugem odstavku 38. člena, v katerem smo povzeli z zakonom že določeno vsebino in jo poimenovali: »Na območjih, kjer se bo izvajala kompleksna gradnja ali prenova in bo zanje izdelan prostorski izvedbeni načrt, je treba podrobneje oblikovati **programske zasnove** ...«

3. POBUDE ZA SPREMEMBO PROSTORSKE ZAKONODAJE

Na potrebo po dograjevanju prostorske zakonodaje iz leta 1984 smo opozarjali že takoj po njeni uveljavitvi oziroma po prvi generaciji »prostorskih sestavin dolgoročnih družbenih planov« (v glavnem so nastali v letih 1986–1988), njenem prvem soočenju z dejansko prakso.

Z našimi predlogi smo hoteli sprožiti postopno evolucijo Zakona o urejanju prostora v sodoben zakon, razbremenjen nepreglednih postopkov, ki so zameglili njihovo vsebino (spet eden od primerov, ko je oblika prevladovala nad vsebino), in seveda preobremenjenega samoupravnega jezika, ki je marsikdaj zamegljeval jasne strokovne določbe. Ugotavljali smo, da se je zakon skupaj z navodili vsebinsko dobro obnesel, da pa mora ostati odprt za dograjevanje.

Seveda nas je ves čas motila formalna podrejenost urejanja prostora sistemu družbenega planiranja, posledično pa tudi organizacijska podrejenost RKVOUP RKDP-ju. Še bolj pa nas je motilo, da je ZSRSDP deloval le kot strokovna institucija RKDP, čeprav bi moral biti v delu, ki se je nanašal na prostorsko planiranje, podrejen za prostor pristojnemu republiškemu organu, torej RKVOUP, saj je nastal tudi iz Zavoda SRS za regionalno prostorsko planiranje,¹⁴ nekoč strokovne službe Republiškega sekretariata za urbanizem. Namesto da bi v zavodu imeli svojo strokovno podporo, nam je bil znotraj republiških organov pri uveljavljanju prostorskega planiranja največji nasprotnik.

4. AMANDMAJI K SLOVENSKI USTAVI

Sprejetje sprememb slovenske ustave 27. septembra 1989 je pomenilo tudi višek procesa prenavljanja ali celo iskanja novih izhodišč na področju družbenega planiranja in urejanja prostora. Za opustitev sistema družbenega planiranja je bilo več sistemskih in vsebinskih razlogov, med njimi tudi neprimerna ureditev prostorskega planiranja. Ob drugih pomembnejših in za Slovenijo usodnih vprašanjih je bila sprememba sistema družbenega planiranja v javnih razpravah manj izpostavljena, razen v krogih, ki jih je to neposredno zadevala, kjer pa so se, kot že celo desetletje pred tem, kresala diametralno nasprotna mnenja.

V procesu nastajanja XIX. amandmaja, ki je obravnaval družbeno planiranje (v končni verziji je dobil številko XX.), smo svoje predloge in stališča poslali vsem pristojnim republiškim upravnim organom in delovnim telesom Skupščine SR Slovenije, ki so jih v končni verziji

¹⁴ Le-ta se je moral leta 1975 na silo združiti s takratnim Zavodom SRS za planiranje v Zavod SRS za družbeno planiranje. Prostorsko planiranje je tako bilo izven za prostor pristojnega organa vse do časov po osamosvojitvi Slovenije.

smiselno upoštevali z določilom, da se razmerja v zvezi z urejanjem prostora urejajo neposredno z zakonom.¹⁵ Ni pa bil sprejet naš predlog, da se v »planerskem« amandmaju pojem *družbeno planiranje* in *družbeni plani* zamenjajo s pojmi *planiranje* in *plani*, pri čemer smo računali, da bi s takim, bolj generičnim pojmom lažje uvedli spet *prostorske plane* in z njimi zamenjali *prostorske sestavine družbenih planov* (kar se je na žalost zgodilo šele z novim zakonom leta 2002).

5. PREDLOGI ZA SPREMEMBO PROSTORSKE ZAKONODAJE 1989

V prvi polovici leta 1989 smo na RKVOUP pripravili *Izhodišča za spremembe na področju urejanja prostora*,¹⁶ obširno gradivo, v katerem so bili zbrani naši predlogi za spremembo slovenske ustave, spremembo sistema družbenega planiranja in seveda podrobneje prostorskega planiranja.

Na Zavodu SRS za družbeno planiranje pa je istočasno nastajal nasprotni predlog, nov Zakon o družbenem planiranju,¹⁷ ki naj bi v celoti integriral dotedanji Zakon o urejanju prostora, razen nekaterih členov, ki so se nanašali na »pogoje za zavarovanje in smotno rabo dobrin splošnega pomena ter na usmeritve za razvoj dejavnosti v prostoru in določanje namenske rabe prostora«, torej vsebino od 6. do 22. člena, ki naj bi jo »porazdelili« po drugih sektorskih zakonih. Tudi ta zasnova je sicer težila k poenostavitvi postopkov in razbremenitvi nosilcev planiranja, a je utemeljevala vključitev prostorskega planiranja v novi zakon o sistemu družbenega planiranja predvsem s predpostavko, da bodo v planih občin v bodoče »/.../ prevladovali elementi prostorskega in urbanističnega planiranja, planiranja razvoja komunalnih dejavnosti in usmerjanja stanovanjske graditve /.../«,¹⁸ na drugačen način povedano, vsaj na občinski ravni bi novi Zakon o družbenem planiranju prevzel vlogo Zakona o urejanju prostora. In kdo naj bi vse to koordiniral? Teoretično seveda IS, v praksi pa bi bil »nadrejeni« organ Komite za družbeno planiranje. RKVOUP bi bil s tem porinjen na stranski tir operativnega

birokratskega vodenja postopkov na področju urejanja prostora, vsebina bi bila drugače. Ob vseh dotakratnih razhajanjih je tak predlog le še dodatno pospešil naše delo in poskuse za preboj naših idej. Zgodba iz časov priprave prostorske zakonodaje iz leta 1984 se je začela ponavljati.

Naše predloge smo šele po intervencijah uspeli objaviti v septembrski številki IB,¹⁹ v kateri jih je uredništvo uvedlo z naslednjim uvodnim opozorilom o pogledih na vključenost prostorskega planiranja v integralno planiranje: »/.../ stališča glede tega so zelo različna. Eni (tako kot zasnova zakona iz 4. številke) vidimo možnost učinkovitega planskega urejanja prostora (potem, ko so poenostavljeni in racionalizirani postopki družbenega planiranja) le v sistemu integralnega družbenega planiranja. Sistem integralnega planskega odločanja je že dal pozitivne rezultate v preteklem obdobju. Drugi pa zaradi nekaterih pomanjkljivosti v delovanju dosedanjega sistema vidijo rešitev v osamosvojitvi, ločitvi prostorskega vidika planiranja od gospodarskega in socialnega oziroma v dezintegraciji planiranja. Gre tedaj za dvojje povsem različnih temeljnih izhodišč za oblikovanje planskega zakona, z različnimi posledicami. /.../«²⁰

V objavljenih *Izhodiščih za spremembe na področju urejanja prostora*²¹ (glede na izvirno besedilo v nekoliko skrajšani obliki) smo uvodoma opozarjali na razhajanja pri iskanju novih poti tudi v zvezi z družbenim planiranjem. Z vidika zakonske uveljavitve začasnih sprememb predpisov smo ponudili dve možnosti:

- a) sprejeti najnujnejše spremembe sedanjega republiškega Zakona o sistemu družbenega planiranja (ZSDP) in Zakona o urejanju prostora (ZUP) v okviru, ki ga dopušča zvezni Zakon o temeljih sistema družbenega planiranja;
- b) razveljaviti sedanji republiški ZSDP, določiti kot podlago za pripravo novih srednjeročnih planov zvezni zakon in na njegovi podlagi izdelati metodološko navodilo, ki bi začasno nadomestilo ZSDP.²²

Sami smo se zavzemali za drugo, torej razveljavitev takratnega Zakona o sistemu družbenega planiranja, kar je bilo v začetku leta 1989 še zelo heretična misel. Takrat si še nismo mogli niti predstavljati, da bo konec te nam tako neprijetne nadvlade že septembra istega leta. Sprejetje amandmaje v k republiški ustavi se je zgodilo celo pred izidom IB z našimi predlogi, tako da je moralo uredništvo pod naše besedilo pripisati pripombo: »V času oddaje tega gradiva v objavo je Skupščina SR Slovenije dne 27. 9. 1989 z ustavnim zakonom za izvedbo amandmaje v k ustavi SR Slovenije določila, da prenehajo veljati zakon o sistemu družbenega planiranja in o družbenem planu SR Slovenije ter določbe o planiranju v nekaterih drugih

¹⁵ V amandmaju št. LXVII je določeno, da republika z zakonom ureja tudi urejanje prostora, pogoje in način rabe ter razpolaganja in izkoriščanja prostora ter zemljišč in stvari v splošni rabi (1. odst., tč.(1)).

¹⁶ Obravnaval in potrdil ga je takratni Republiški komite za varstvo okolja in urejanje prostora na seji 14. julija 1989 (po takratni ustavi in zakonu o IS je to bil kolektivni organ, sestavljen iz predstavnikov drugih republiških organov, vezanih na okolje in prostor, med njimi Komiteja za družbeno planiranje, Zavoda za družbeno planiranje, organov, odgovornih za kmetijstvo, gozdarstvo, rudarstvo in preostale naravne dobrine, naravno in kulturno dediščino ter predstavnikov družbenopolitičnih organizacij in društev, ki so delovali tudi na področju varstva okolja. Torej je bila to izredno široka in raznolika sestava, ki jo je bilo težko obvladovati, a ga je bilo treba sklicevati najmanj dvakrat na leto oziroma ob vsakem pomembnem dogodku, vezanem na sistemska vprašanja (vir: lasten arhiv).

¹⁷ Članek z naslovom *Zasnova Zakona o sistemu družbenega planiranja v SR Sloveniji* je bil objavljen v IB št. 4, letnik XXIII, april 1989. Avtor: Bogdan Zeilhofer, ZSRSDP.

¹⁸ Prav tam, str. 17.

¹⁹ IB št. 9/XXIII, september 1989.

²⁰ Prav tam, str. 3.

²¹ Avtorji: Tomaž Vuga, Miha Kos, Niko Vladimirov, mag. Vilibald Premzl, dr. Milan Naprudnik, vsi RKVOUP.

²² Prav tam, str. 4.

zakonih.«²³ S tem je postal prvi del naših predlogov (imenovali smo ga *Racionalizacija priprave srednjeročnih planov za obdobje 1991–1995*) brezpredmeten, je pa nastala zanimiva situacija; nenadoma je bil Zakon o urejanju prostora brez nadrejene kape, v vseh ozirih je postal »krovni« zakon, kar smo želeli in pričakovali, zato je osrednji del naših predlogov, ki se je nanašal na urejanje prostora, imel še večjo težo in zasluži, da ga nekoliko podrobneje predstavim.

6. TEZE ZA SPREMEMBO ZAKONA O UREJANJU PROSTORA

V *Izhodiščih* smo ugotavljali stanje ob in po pripravi prve generacije *prostorskih sestavin družbenih planov*, ko je Slovenija prvič dobila dolgoročne in srednjeročne plane republike ter plane za večino SIS-ov in občin,²⁴ kar je bil nedvomno velik, vsaj količinski uspeh, ob katerem pa je treba ugotoviti, »/.../ da zakon o urejanju prostora zaradi svoje dosledne prilagoditve dosednji normativni ureditvi sistema družbenega planiranja ni mogel prispevati k zadovoljivi rešitvi vseh nalog, ki so izrazita posebnost prostorskega planiranja./ .../ Najbolj neposredno so te nedorečenosti prišle do izraza v pretežno neuspešnem procesu usklajevanja prostorskih sestavin planov, ki je (zaradi filozofije družbenega planiranja) zasnovan na usklajevanju (enakovrednih) planov, namesto na jasno izraženem hierarhičnem ugotavljanju upoštevanja širših interesov pred ožjimi. /.../«²⁵ Znova smo opozorili tudi na znana dejstva, da je bila Slovenija v SR Jugoslaviji edina, ki je dosledno speljala sistem družbenega planiranja in vanj vključila tudi prostorsko planiranje, kar druge republike niso, zato niso poznali težav, s katerimi smo se srečevali v zadnjem desetletju.

Dopolnjena prostorska zakonodaja naj bi v največji možni meri upoštevala specifičnost prostorskega planiranja, in sicer da gre pri tem za dolgoročnost odločitev, ki vplivajo na prostor in njegovo omejenost, saj ga ni mogoče na novo ustvarjati, ampak le z njim čim bolj smotrno gospodariti, ter togost pri spremembah prostora in občutljivost javnosti za vsako spremembo v njihovem bivalnem in delovnem okolju. Posebej pa smo poudarili, da bi bilo treba pri prostorskem planiranju zagotoviti načela kontinuitete, integralnosti in sočasnosti ter v zvezi s tem s primerno organizacijo zagotavljati kontinuirano strokovno delo. Poleg tega pa naj bi bilo upoštevano še načelo hierarhije, torej podrejenosti nižjih planov višjim, ter načelo postopnosti pri konkretizaciji odločitev od širšega k ožjemu in od dolgoročnega do izvedbenega.

²³ Prav tam, str. 4.

²⁴ V Poročilu o urejanju prostora (poročevalec Skupščine SRS, letnik XIII., št. 23, 14. 9. 1987) smo navedli, da po dveh letih od sprejetja Navodil k Zakonu o urejanju prostora 31. maja 1987 le 5 od takratnih 65 občin ni imelo sprejetih prostorskih sestavin dolgoročnega plana.

²⁵ Prav tam, str. 6.

Ponudili smo tudi predloge rešitev za najboljčutljivejše probleme: zmanjševanje števila planskih aktov in poenostavitev postopkov njihovega sprejemanja, predvsem pa možnost kontinuiranega dograjevanja in spreminjanja. Pri tem naj bi bil *prostorski plan* časovno neomejen in bi se spreminjal po potrebi, obvezno pa bi ga bilo treba preveriti vsakih pet let. Sprejemala naj bi ga republika, posebne družbenopolitične skupnosti in občine, če pa bi se le-te dogovorile, bi ga lahko skupno sprejemale v regiji. Poudarili smo pomen že vpeljanih *obveznih izhodišč* v prostorskem planu republike, ki pa bi jih bilo treba še kriterialno dodelati, da bi jih lahko v nižjih planih natančno umestili v prostor.

Podrobneje smo se ustavili pri *Programskih zasnovah*,²⁶ ki so bile po takratnem zakonu sestavina srednjeročnega plana, a se je v praksi izkazalo, da smo od njih pričakovali preveč. Zato smo predlagali (tudi zaradi razmišljanj, ali so prostorske sestavine srednjeročnih družbenih planov sploh še potrebne), da se premaknejo v Zakon o urejanju naselij, torej kot del prostorskega izvedbenega akta (kot so bile po zakonu iz leta 1967), da naj služijo predvsem predhodnemu soočenju namer investitorja s pogoji in omejitvami iz prostorskega plana in da naj se pripravljajo glede na pobude in potrebe ne glede na planske cikle.

7. VARSTVO OKOLJA V PROSTORSKI ZAKONODAJI

Ob tem pa smo opozorili na **še eno dimenzijo programskih zasnov** kot pripomočka za preverjanje predvidenega posega s sprejemljivostjo okolja. Predpostavili smo dve možni situaciji:

- *Programske zasnove so že pripravljene in sprejete, investitor želi samo ugotoviti, ali lahko v skladu z njimi na določenem območju uresniči svojo namero. V tem primeru bi bilo treba za večje posege izdelati **presojo vplivov na okolje** kot nujen strokovni dokument pred nadaljnjim postopkom.*
- *Območje, kjer bi investitor rad gradil, še nima tega dokumenta. V tem primeru bi bilo treba kot uvodno strokovno raziskavo pripraviti **presojo sprejemljivosti prostora** za nameravani poseg ter nato izdelati in sprejeti programsko zasnovo.*²⁷

Pri tem predlogu, ki pa pomeni bistveno vsebinsko dograditev takratnega Zakona o urejanju prostora, sem se ustavil predvsem zato, da bi opozoril na evolucijo razmišljanja o vključevanju varstva okolja v zakon in poznejša navodila. Namreč zakon iz leta 1984 je bil zamišljen tudi kot »krovni« zakon na področju varstva okolja, tako v načelih kot izvedbenih členih je podajal vse potrebne navezave za ukrepanje tudi na tem področju. Z navodili, ki so nastala le leto po sprejetju zakona, pa smo

²⁶ Prav tam, str. 9.

²⁷ Prav tam, str. 9.

te instrumente dogradili in jih podrobneje obdelali. Naj omenim le točko 1.3 v 17. členu, kjer je bilo določeno, da je ob pripravi dolgoročnih planov (v okviru analize možnosti dolgoročnega razvoja) za celotno občino: *»/.../ potrebno proučiti obremenitev okolja in ogroženost prostora, na območjih, predvidenih večjih sprememb rabe prostora, pa je treba ugotoviti tudi **primernost, ranljivost in ustreznost** prostora za razvoj posameznih dejavnosti.«*

V naših izhodiščih za dopolnitev prostorskega zakona smo predlagali, da se okoljska vsebina navodil bolj jasno prenese v zakon, predvsem pa konkretizira in tako postane še jasnejša podlaga tudi za ukrepe na okoljskem področju. Naša takratna ideja je bila, tako kot takrat v mnogih evropskih državah, da naj bo prostorski zakon **»krovni«** tudi za vse predpise na področju okolja.

8. PREDLOGI ZA NOVI ZAKON O UREJANJU PROSTORA

Ustavne spremembe so delo pri pripravi sprememb prostorske zakonodaje še pospešile. Kljub pričakovanim družbenim spremembam smo bili prepričani, da je na tem področju mogoče dograditi in posodobiti takrat veljavni zakon. Vsebina nam je bila jasna, formo pa smo si tudi zamišljali predvsem kot razbremenitev vse dotakratne nepotrebne navlake, torej predvsem kot jasen »tehnični« zakon.

V začetku leta 1990 je tako nastalo več različic novega zakona, zadnja v začetku aprila,²⁸ tik pred prvimi večstrankarskimi volitvami. V njej smo nadgrajevali predloge iz leta 1989, predlagali pa tudi nekaj novih izhodišč, med njimi naj omenim le usmeritev, da naj bo novi zakon preprost, razumljiv tudi nepoznavalcem, nakazali smo možnost vključitve Zakona o urejanju naselij, hkrati pa tudi možnost, da bi se lahko določbe v zvezi z varstvom okolja pozneje izločile v samostojen zakon, zaradi česar pa bi se ne smela zrušiti konsistentnost »krovnega« Zakona o urejanju prostora.

Osnovne rešitve in povezave so bile prikazane grafično, razumljivo in nedvoumno, med njimi tudi vključenost varstva okolja v sistem urejanja prostora. Prav tako je bil grafično prikazan tudi postopek nastajanja in sprejemanja planov, bil je jasen in kratek.

Na pobudo iz strokovnih krogov smo se odločili znova odpreti razpravo o dilemi, ali naj v zakonu ohranimo urbanistične oziroma krajinske zasnove ali naj jih nadomestimo z urbanističnimi oziroma krajinskimi načrti (s čimer se sam takrat nisem strinjal).

Posebno skrb smo namenili stroki. Poleg upravnih organov smo znova predlagali obvezno ustanovitev

upravnih organizacij za urejanje prostora,²⁹ ki naj bi tako v republiki kot občinah opravljale organizacijske in strokovne naloge. Predlagali smo ustanovitev svetov za urejanje prostora, ki naj bi bili sicer le posvetovalno telo skupščin družbenopolitičnih skupnosti ali njihovih izvršnih svetov, a naj bi se v njih soočale in usklajevale različne politične zamisli, kar naj bi olajševalo iskanje soglasja o vprašanjih na področju urejanja prostora.

Izdelane so bile tudi teze zakona s takrat najbistvenejšo vsebino v vsega tridesetih členih.

9. IN POTEM...

Vse te predloge in dokumente sem v lepo urejeni obliki (tako kot za druga področja v pristojnosti RKVOUP) ob primopredaji (mislim, da se je to zgodilo 15. maja 1990, mogoče pa kak dan prej ali pozneje) predal svojemu nasledniku Mihi Jazbinšku s priporočilom, da jih izkoristi in skupaj z mojimi dotakratnimi sodelavci (skoraj vsi so ostali na svojih delovnih mestih) dogradi v končne dokumente. A to se ni zgodilo, konec leta 1990 je bil sprejet *Zakon o planiranju in urejanju prostora v prehodnem obdobju*,³⁰ s katerim je bila veljavnost zakona iz leta 1984 skoraj v celoti podaljšana do sprejetja novih predpisov o urejanju prostora, kar se je zgodilo, kot vsi vemo, šele leta 2002, torej dvanajst let pozneje. Edina pomembna sprememba je bila, da je odpravil nepregleden postopek priprave prostorskih sestavin družbenih planov, ki so se po novem vodili po določbah Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (tudi iz leta 1984).

Po treh letih je nastal novi Zakon o varstvu okolja,³¹ ki je k obstoječemu sistemu urejanja prostora dodal vzporedni sistem, nastala je nepregledna dvojnost, spet novo prerivanje med različnimi pogledi, pristojnostmi, močjo, tokrat (večino časa) znotraj istega ministrstva. Zgodba se je začela ponavljati. Slabe izkušnje iz prejšnjega desetletja so bile spregledane.

10. SKLEP

S svojo zgodbo sem hotel obuditi spomine na prizadevanja, iskanja, nemoč stroke, prevlado političnih dogem, poraze in drobne uspehe pri uveljavljanju prostorskega planiranja, kot so se prepletali skozi celotno desetletje. Posebej pa sem obudil naše delo in optimizem v letu 1989, ko smo bili prepričani, da bomo

²⁹ Njihova ustanovitev je bila predvidena že z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (66. člen), a niso nikoli začele. Zamenjati bi morale dotakratne pooblaščenice urbanistične organizacije, zato je ta določba doživela nasprotovanja tako pri občinah (ki so se bale dodatnih stroškov) kot pri urbanističnih organizacijah, ki bi izgubile monopol. Na to smo opozarjali tudi v našem *Poročilu o urejanju prostora*, ki smo ga predstavili Skupščini SRS konec septembra 1987 (Poročevalec Skupščine SRS, letnik XIII, št. 23/87).

³⁰ Sprejet 26. decembra 1990 (Uradni list RS, št. 48/90).

³¹ Sprejet 2. junija 1993 (Uradni list RS, št. 32/93).

²⁸ Zakon o urejanju prostora, različica 1. 4. 1990; vir: lasten arhiv.

svoja prizadevanja lahko kronali tudi z uspehi. A je evolucijo, kot smo jo zastavili mi, zamenjala revolucija, v kateri se je prostorsko načrtovanje znova znašlo na plitvini namesto v glavnem toku dogajanja.

Danes se lahko le prepustim žgečkljivim ugibanjem, kaj bi bilo, če ne bi bil ta proces na silo ustavljen in bi zastavljene spremembe zakona razvili do konca. Prepričan sem, da bi imeli za takratne razmere vsebinsko sodoben zakon, prilagojen tudi novim družbenopolitičnim razmeram, ki bi lahko služil še več časa kot stari okorni zakon iz leta 1984. Predvsem pa ne bi potrebovali novega osrednjega Zakona o varstvu okolja in bi se s tem izognili vsem težavam, s katerimi se srečujemo zaradi dvojnosti postopkov. Gotovo bi tudi lažje ohranjali in razvijali stroko (tako kot smo jo v osemdesetih letih), ki se je v novih družbenih razmerah na žalost razdrobila in porazgubila v prilagajanju tržnim odnosom, borbi za preživetje, podrejanju developerskim zahtevam, brez jasne podpore politike se jim ni sposobna upreti.

Bomo vsaj na tej točki uspeli kaj premakniti na bolje? Je stroka še dovolj močna, da bi lahko prepričala politiko o svoji vlogi, pomembnosti, nujnosti, poslanstvu, da brez kakovostnega in kontinuiranega prostorskega načrtovanja ne more biti niti skladnega družbenega razvoja?

PROSTORSKO NAČRTOVANJE IN IZZIVI DRUŽBENIH SPREMEMB

Doc. dr. Pavel Gantar, upokojen

JEL: O180

UDK 711.4 (497.4)

Povzetek

V prispevku so obravnavane spremembe, s katerimi se je spoprijemalo prostorsko načrtovanje v Sloveniji med procesom postsocialistične tranzicije. Avtor zagovarja tezo, da se prostorsko načrtovanje ni uspešno prilagodilo novim ekonomskim, družbenim in političnim razmeram, ki jih je prinesla tranzicija. K temu dodaja, da prostorsko načrtovanje z vztrajanjem pri tradicionalnih konceptih družbeno-prostorskega razvoja ni bilo sposobno prepoznati učinkov globalizacije na prostorski razvoj in zato ni bilo pripravljeno spoprijeti se z zahtevami in pobudami, ki se nanašajo na urbani in regionalni razvoj. Avtor poskuša analizirati, kako je postsocialistična tranzicija spremenila urbane procese, in sklene s komentarjem nekaterih odprtih vprašanj slovenskega prostorskega razvoja, predvsem vprašanja policentrizma in čezmejnih urbanih integracij.

Ključne besede: post socialistična tranzicija, prostorsko načrtovanje, družbeno prostorski razvoj, institucionalne spremembe, globalizacija, čezmejna regionalno/urbana integracija

Abstract

This paper addresses the spatial planning challenges faced by Slovenia during its post-socialist transition processes. It is argued that spatial planning in Slovenia failed to properly adapt to the new economic, social and political circumstances brought about by the transition process. Additionally, by insisting on retaining traditional concepts regarding socio spatial development, the spatial planning policies in place were unable to envisage the effects that globalisation processes would have on spatial development, as a result of which it was unprepared to respond to new demands and initiatives concerning urban and regional development. This paper attempts to analyse how urban development has been changed by the post-socialist transition process, before concluding with comments on some open questions regarding Slovenian spatial development, particularly the question of polycentrism and cross-border urban integration.

Keywords: post socialist transition, spatial planning, socio spatial development, institutional changes, globalisation, cross-border regional/urban integration

1. UVOD

Osnovna teza prispevka je, da se prostorsko načrtovanje, ki ga razumemo kot vse oblike usmerjanja dejavnosti v prostoru, ni uspelo ustrezno prilagoditi novim gospodarskim, družbenim in političnim razmeram, ki jih je ustvaril proces tranzicije iz socialističnega v socialno tržno gospodarstvo in v politični sistem pluralistične parlamentarne demokracije. Hkrati mu, vztrajajoč na tradicionalnih konceptih družbeno-prostorskega razvoja, ni uspelo tematizirati in osmisлити vplivov procesov globalizacije in razvoja informacijske družbe na spremembe v družbeno-prostorskih strukturah in procesih. Za današnje razmere v prostoru Slovenije bi lahko dejali, da razvoj novih prostorskih struktur in oblik, vključno z »estetskimi praksami«, na neki način prehiteva prostorsko načrtovanje, ki se tako rekoč »za nazaj« prilagaja novim prostorskim resničnostim, kot so nakupovalna središča ob robovih mest, raznorazne

transformacije nekdanjih tovarniških območij, spremembe v poselitvi, ki jih je prinesla graditev avtocestnega križa, če naštejemo samo najvidnejše in tudi najpomembnejše. Zdi se, da se prostorsko načrtovanje, ki naj bi bilo po definiciji usmerjeno v prihodnost, ukvarja predvsem z inkrementalističnim prilagajanjem obstoječih (občinskih) prostorskih načrtov, da bi zadostili zahtevam investorjev in lokalnih političnih elit, ne pa z zasnovi prihodnjega urbanega razvoja. Tako v Poročilu o prostorskem razvoju piše: »V tem desetletju je bil storjen premik k prostorskemu planiranju od spodaj navzgor (*bottom-up*), kjer imajo odločilno vlogo pri odločanju lokalna skupnost in posameznik – pobudnik (zasebni interes), kar kaže na izroditev namena prostorskega načrtovanja na lokalni ravni, ki je predvsem usklajevanje javnih interesov z zasebnimi interesi.« (Miklavčič, 2015: 8).¹ Poročilo tudi sicer ugotavlja, da kljub napredku pri graditvi prostorske

¹ Poročilo ni lektorirano.

infrastrukture (graditev avtocest) prostorskemu razvoju v Sloveniji ni uspelo omejiti njegovih kroničnih slabosti, kot so premajhno število dovolj velikih urbanih središč in razpršene poselitve.

Rezultat takega razvoja je splošno nezadovoljstvo, tako v javnosti kot med »uporabniki prostora« in seveda predvsem tudi med strokovnjaki.² Kritični presoji in nezadovoljstvu so izpostavljeni podoba mest in naselij, razpršene gradnje, propadajoča cestna infrastruktura, ki je bila zapostavljena zaradi graditve avtocest, spremenjeno razmerje med zasebnimi in javnimi interesi v prostorskem načrtovanju ter degradacija prostorskega načrtovanja v odnosu do političnega odločanja pri sprejemanju prostorskih aktov.

Skratka, imamo opraviti z značilnim razkorakom med normativnim in dejanskim. Na normativni ravni imamo zgledne dokumente, kot je na primer Strategija prostorskega razvoja Republike Slovenije, ki je usmerjena dolgoročno in temelji na nekaterih za prostorsko načrtovanje v Sloveniji samoumevnih predpostavkah, kot so policentrični družbeno-prostorski razvoj, smotrna razporeditev dejavnosti in delovnih mest v prostoru, trajnostni razvoj, spoštovanje grajene in naravne dediščine, odprtost v mednarodni prostor, na drugi strani pa imamo že opisane negativne usmeritve, kar že na prvi pogled opozarja predvsem na neučinkovitost tako prostorskega načrtovanja kot tudi drugih instrumentov urejanja prostora.

Pri tem naj posebej opozorimo, da v Sloveniji odgovornost za urejanje prostora pripisujemo predvsem prostorskonačrtovalni in upravnopravni sestavini, medtem ko druge ukrepe in instrumente za usmerjanje prostorskega razvoja v veliki meri puščamo ob strani. Treba je omeniti, da ostajata zanemarjeni sestavini urejanja prostora, ki imata še posebej pomembno vlogo, to sta gospodarjenje s stavbnimi zemljišči, ki vključuje pridobivanje in komunalno opremljanje zemljišč, ter finančni (davčni) instrumenti, ki usmerjajo pozidavo na zaželena razvojna območja.³ Vzrok neučinkovitosti prostorskega načrtovanja je torej točno v tem, da mu zmanjka neplanskih instrumentov in ukrepov za njegovo uresničevanje v obdobju, za katero je pripravljeno.

Nezadovoljstvo in nelagodje ob procesih in gibanjih v prostoru v Sloveniji sicer ne moreta biti nič manjša, če obenem lahko ugotavljamo, da se s podobnimi težavami

pri prostorskem načrtovanju srečujejo tudi v razvitem svetu, tudi z mnogo hujšimi pa tudi na »globalnem jugu«, kot danes označujemo nekdanje svetovne območja, ki jih je proces globalizacije temeljito prestrukturiral in diferenciral ter jih vključil v globalno ekonomijo.

Zato bomo najprej nekoliko pojasnili razmerje med družbenimi procesi in prostorskimi strukturami, predvsem zato, da bi opozorili na precej lahkomišno pojmovanje nekonfliktnega ujemanja med prostorskimi in družbenimi procesi in strukturami, v nadaljevanju pa bomo poskušali opredeliti, kaj je tista posebnost, ki jo je postsocialistična tranzicija prinesla v prostorsko načrtovanje in na splošno v rabo prostora, ter vpliv globalizacije in informacijskih tehnologij na vlogo prostora v družbenem razvoju. V sklepu bomo komentirali nekatera odprta vprašanja prostorskega razvoja Slovenije in vlogo prostorskega načrtovanja.

2. RAZMERJE MED DRUŽBENIMI PROCESI IN PROSTORSKIMI STRUKTURAMI

Marsikateri razlog za nezadovoljstvo s prostorskim načrtovanjem leži v prevelikih pričakovanjih, ki jih imajo v zvezi s tem kritiki razmer v prostoru. Predvsem gre za pričakovanja, ki temeljijo na funkcionalističnem razumevanju razmer med družbenimi in prostorskimi procesi in strukturami v pomenu, da grajeni (urbani) prostor razumemo kot neke vrste neposredni vtis družbenih procesov in da torej obstaja, vsaj idealno gledano, neke vrste nekonfliktno ujemanje med prostorskimi in družbenimi procesi in strukturami. Vendar to razmerje niti zdaleč ni nekonfliktno in ne preprosto.

Prav gotovo lahko trdimo, da so prostorske/urbane ureditve in rekonfiguracije v širšem pomenu rezultat določenih družbenoekonomskih sprememb, pravzaprav odgovarjajo na potrebe in zahteve, ki jih v prostor prinašajo družbene spremembe. Tako lahko na primer množično stanovanjsko gradnjo razumemo kot način prilagajanja mest oz. urbanih območij rasti urbanega prebivalstva v obdobju industrializacije. Vendar se tovrstno prilagajanje ni povsod odvijalo enako niti se ni dogajalo v praznem prostoru, ampak je naletelo na že podedovane prostorske grajene ali naravne strukture in družbene konstelacije, do katerih je moralo vzpostaviti določena razmerja in jih spremeniti tudi na nasprotujoče si načine, kot je na primer preseljevanje prebivalcev z »degradiranih« območij ali spreminjanje namembnosti zemljišč.

Vendar ko so tako proizvedene nove »prostorske fiksacije« (*spatial fixes*) ustvarjene, vzvratno vplivajo na družbenoekonomske procese z novimi teritorialnimi delitvami dela, stanovanj, centralnih dejavnosti in

² Javni odzivi na razmere v prostoru so številni in segajo od kritičnih zapisov in komentarjev v dnevnem časopisju, nezadovoljstva investitorjev v zvezi z birokratskimi postopki do javnih pobud strokovnjakov s področja urejanja prostora, kot na primer skupine Odgovorno do prostora (http://www.zaps.si/index.php?m_id=odgovorno_do_prostora). Primerjaj tudi zbornik Čas je za spremembe v urejanju prostora (Simoneti (ur.), 2010).

³ Ob razpravah o uvedbi davka na nepremičnine opažamo velik nesporazum v zvezi s konceptom tega davka. Dejansko se zasnova tega davka giblje v smeri davka na premoženje (ker so, kot kaže, nepremičnine edino premoženje, ki ga država zna registrirati in ovrednotiti), ne pa v smeri zemljiškega davka, s katerim usmerjamo razvoj poselitve v prostoru.

prometnih tokov ter vzpostavljajo nove prostorske razmere za različne oblike družbenega delovanja.

»Ujemanje« med prostorskimi, urbani/graženimi strukturami in družbenimi procesi nikoli ne more biti brezhibno. Grajene strukture se spreminjajo relativno počasi, medtem ko so družbeni procesi občutno bolj spremenljivi in tudi podvrženi hitrim spremembam, kot na primer v času ekonomskih kriz ali obsežnih in temeljitih družbenih transformacij, kot sta bila razpad socialističnih družbenih ureditev in vpeljava tržnega gospodarstva z zasebno lastnino in pluralistično politiko. Že hiter sprehod skozi naša mesta nam hitro ponudi dokaze za gornjo trditev v obliki stalnega prenavljanja urbanih struktur in form, pa tudi neposeljenih zgradb, gradbenih jam, spodletelih projektov in urbanih ruševin.⁴

Za razpravo o prostorskem načrtovanju so te ugotovitve pomembne predvsem zato, ker nam sporočajo, da od prostorskega načrtovanja ne smemo pričakovati preveč in da bo vedno obstajal razkorak med tako ali drugače opredeljenimi »družbenimi potrebami« in zmožnostmi, ki jih ponujajo že podedovane grajene oziroma urbane strukture. Pravzaprav bi lahko trdili, da uspešnost in učinkovitost prostorskega načrtovanja v vseh njegovih oblikah lahko merimo prav po tem, kako se giblje v takem »vmesnem prostoru neujemanja« ter odziva na neskladnosti med družbo in prostorom, ne po tem, kako dobro uspe predstaviti podobo idealne družbe v prostorskem načrtu.

3. POSTSOCIALISTIČNA TRANZICIJA IN TEŽAVE PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA

Razprave o tem, ali se socialistična urbanizacija in prostorski razvoj na splošno v nekdanjih socialističnih državah z močnim centralističnim načrtovanjem ter omejeno in nadzorovano vlogo tržnih mehanizmov pomembno razlikujeta od kapitalistične urbanizacije, so se začele že pred padcem socializma. Pomembno vlogo pri tem so imeli madžarski in češki sociologi, predvsem Ivan Szelenyi (1983) s tezo o podurbaniziranosti vzhodnoevropskih mest. Po Szelenyju je bila rast urbanih industrijskih delovnih mest precej hitrejša kot rast mest in razvoj mestne urbane infrastrukture in urbanih uslug. Zato je v socializmu industrializacija prevladovala nad urbanizacijo. Razlog za tako razmerje med industrializacijo in urbanizacijo so bile v srednji in vzhodni Evropi predvsem administrativne omejitve priseljevanja v mesta, vendar pa to ne velja za Slovenijo,

ki v sestavi nekdanje Jugoslavije⁵ takih omejitev ni poznala. Za Slovenijo bi lahko trdili, da se je glede na razpršeno strukturo poselitve oblikovala »kultura pol kmetov/pol delavcev«, ki so dnevno migrirali v slabo razvita urbana središča.

Razprava o razlikah med mesti »pod socializmom« in kapitalističnimi mesti se je močno razmahnila po razpadu socializma ter začetku in razmahu postsocialistične tranzicije v srednji in vzhodni Evropi (prim.: Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I., 1996). Te razprave na tem mestu ne bomo obnavljali. Lahko pritrdimo Jiříju Musilu, ki pravi da: »/.../ štirideset let socializma – pa čeprav je bil to sistem, ki je meril na radikalne politične in ekonomske razmere – ni bilo dovolj, da bi pomembno spremenil temeljne makro regionalne strukture in hierarhije mest v Srednji in Vzhodni Evropi, čeprav je sedemdeset let socializma imelo večji vpliv na sovjetska mesta.« (Musil, 2005: 26). Ne glede na to pa so srednje- in vzhodnoevropska mesta, kot opozarja Tosics (2005: 48), izkazovala nekatere skupne lastnosti, ki so vzpostavile močne razlike med njimi in mesti v kapitalizmu. Med te gotovo sodijo državna lastnina na (stavbnih) zemljiščih in gradbenem fondu, močno nadzorovan stanovanjski trg, državno vodena stanovanjska politika, vključno s stanovanjsko gradnjo in subvencioniranimi najemninami, visoka stopnja upravno-politične centralizacije, državni nadzor nad finančnimi viri mesta ter obstoj številnih omejitev, kot je že omenjeni nadzor nad priseljevanjem v velika mesta. Seveda moramo takoj dodati, da so se mesta na prostoru nekdanje Jugoslavije pomembno razlikovala od mest v srednji in vzhodni Evropi. Čeprav je bila prevladujoča javna (v zadnji instanci pa vendarle državna) lastnina na zemljiščih v mestih, vključno z razmeroma preprostimi postopki razlastitve, pa je visoka stopnja decentralizacije in tudi finančne samostojnosti občin (mest) z lastnimi viri prihodkov⁶ dajala razmeroma veliko manevrskega prostora lokalnim političnim elitam pri usmerjanju družbenogospodarskega in tudi prostorskega razvoja, vendar znotraj ideološko opredeljenih okvirov družbene lastnine, samoupravljanja in politične lojalnosti.⁷

Kako je proces postsocialistične družbene preobrazbe,

⁵ Lahko bi trdili, da je bila stopnja podurbaniziranosti najbolj izražena prav v nekdanji Socialistični republiki Sloveniji. Druge republike v sestavi SFRJ so izkazovale večje stopnje koncentracije prebivalstva v večjih mestih, predvsem republiških središčih, obenem pa tudi nižjo stopnjo industrializacije.

⁶ Finančna samostojnost lokalnih enot je bila v obdobju od 1976 do 1990 celo večja, kot je danes v pogojih socialne tržne ekonomije in političnega pluralizma.

⁷ Lokalne politične elite je bilo mogoče nadzorovati in omejevati le s pomočjo mehanizmov enopartijske države in vodilne vloge Zveze komunistov, kar se je večkrat tudi dogajalo. Naj spomnim samo na politične odstavitve liberalnih občinskih funkcionarjev v zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Sicer pa so nekatere sociološke raziskave, ki smo jih opravljali v tedanjem obdobju na sedanji Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, nakazovale velike razlike v stopnji in dinamiki razvoja posameznih občin, ki smo jih v veliki meri lahko pripisovali predvsem »subjektivnemu dejavniku«, torej bolj ali manj uspešnemu vodenju in upravljanju občinskih virov (prim. Gantar, 1978).

⁴ Mogoče najprepričljivejši dokaz za neujemanje med urbani strukturami/formami in družbenimi procesi so tako imenovana »mesta duhov« (*shrinking cities, die schrumpfende Städte*), torej mesta, ki so zaradi upadanja gospodarske dejavnosti izgubila veliko število prebivalcev, grajena struktura pa je podvržena procesom razpadanja. Prim. Weichmann and Pallagast (2012).

ki ga lahko opišemo kot prehod iz socialistične in kolektivistične družbene, gospodarske in politične ureditve v socialni tržni in politični pluralistični sistem, vplival na prostorski razvoj in spremenjeno vlogo prostorskega načrtovanja? Podrobneje smo se s tem ukvarjali na drugih mestih (Gantar, 2002, 2007), zato bomo na tem mestu navedli le nekatere najpomembnejše ugotovitve v zgoščeni obliki:

- Ukinitve družbene lastnine in njeno lastninjenje v obliki bodisi privatizacije bodisi prehoda v last države, občin in različnih javnopravnih subjektov. Ustavnopravna zaščita in prepoznava zasebne lastnine. Ta proces pomembno spreminja temelje opredelitve javnega interesa, ki ne more več temeljiti na »kolektivističnih« predpostavkah.
- Proces denacionalizacije, ki skupaj s prej opisanim procesom vzpostavlja zasebno lastnino na zemljiščih, predvsem pa na stavbnih zemljiščih, ki so bila nekoč v ureditvenih območjih naselij po definiciji družbena. V zvezi z gospodarjenjem in upravljanjem stavbnih zemljišč in določanjem njihove namembnosti imajo lastniki zelo pomembno, včasih celo odločilno vlogo, saj so možnosti za razlastitev zelo omejene.
- Korenita privatizacija javnega stanovanjskega fonda prek ugodnega odkupa najemniških družbenih stanovanj je še povečala vlogo zasebne lastnine, predvsem v urbanih okoljih, hkrati pa omogočila odkup tudi tistim, ki le težko ustrezno vzdržujejo lastniško stanovanje in niso naklonjenim večjim skupnim investicijskim posegom.
- Reorganizacija lokalne samouprave, ki je pristojnosti občin omejila na odločanje v zvezi z zadevami lokalnega pomena, obenem pa so v novem gospodarskem sistemu občine izgubile vlogo neposrednega usmerjanja gospodarskega razvoja na lokalni ravni. Ozemeljska reorganizacija lokalne samouprave, ki je povečala število občin s 60 na 212, kar je paradoksalno, saj bi glede na čedalje boljšo prometno in informacijsko povezanost in ozemeljsko soodvisnost kvečjemu pričakovali zmanjševanje števila občin, ne pa njegovega povečevanja. Odsotnost institucionalizirane regionalne ravni.
- Vzpostavitev pluralističnega političnega sistema in demokratičnih struktur in procesov odločanja, ki priznavajo legitimnost različnih interesov, seveda tudi v zvezi cilji prostorskega razvoja.
- Vstop v Evropsko unijo, ki ga lahko opredelimo kot formalni zaključek tranzicijskega obdobja, obenem pa tudi na novo opredeli cilje »notranje politike« v pomenu prilaganja institucionalnih mehanizmov in pravnega reda za sprejetje skupnih norm in pravil delovanja, kar velja tudi za upravljanje prostora.

In kakšne so implikacije za prostor in prostorske procese?

- Za prostorski razvoj in prostorsko načrtovanje so izjemno pomembne spremembe v lastniški strukturi zemljišč. Procesi privatizacije in denacionalizacije

so ustvarili pomanjkanje na trgu stavbnih zemljišč.⁸ Neposredna posledica tega so bile zahteve po spremembi prostorskih načrtov z novimi stavbnimi zemljišči, ki so po večini še okrepile že sicer močno težnjo po razpršenosti. Počasen in zapleten proces denacionalizacije (bolje rečeno – restitucije) nacionaliziranih stavb in stavbnih zemljišč je v mestih za skoraj deset let dobesedno »zamrznil« urbani razvoj in obnovo grajenega fonda, saj dotedanji lastniki za vzdrževanje in obnovo niso bili več zainteresirani, novi (stari) lastniki pa še niso dobili lastnine v posest in upravljanje.

- Izjemno pomembno je, da so se pojavili novi akterji v procesih graditve. V socialističnem obdobju so bili tako rekoč edini investitorji družbenopolitične skupnosti, družbena podjetja (»organizacije združenega dela«) oziroma javnopravni subjekti z današnjega zornega kota. Posameznikom kot zasebnikom je bilo dovoljeno graditi le (eno)družinske stanovanjske hiše, kmetijske objekte, gospodarske objekte pa le za obrtno dejavnost. Uveljavitev zasebne lastnine in tržnega gospodarstva je povzročila tudi nastanek novih akterjev na področju gradnje. Predvsem imamo v mislih investitorje, nepremičninske agencije in gradbena podjetja, ki se ukvarjajo z zbiranjem zasebnega kapitala, organizacijo in izvedbo graditve poslovnih in stanovanjskih objektov za trg. Take investitorske družbe so sposobne mobilizirati velika finančna sredstva, ne samo za graditev posameznih objektov, ampak za prave rekonstrukcije posameznih delov mest. Angažirajo ugledna arhitekturna in projektantska podjetja, razpolagajo s profesionalno kompetentnostjo, dajejo pobude za spremembo mestnih prostorskih načrtov in tudi pripravljajo strokovne podlage zanje, organizirajo celo javne razpise za posamezne ureditve, kot na primer za območje nekdanjega Kolizeja in bežigradskega stadiona v Ljubljani. Lahko bi celo dejali, da so sposobne angažirati več strokovne kompetentnosti kot politični odločevalci, ki odločajo o spremembah mestnih načrtov.
- Pojav investitorskih in nepremičninskih družb in njihova vloga v procesih graditve sta temeljito omajala nekdanje razmerje med javnimi in zasebnimi interesi v prostorskem načrtovanju, obenem pa zaradi narave pluralistične politike vplivala tudi na način oblikovanja javnih interesov. Tehnica med javnimi in zasebnimi interesi se je v prostorskem načrtovanju nagnila v korist zasebnih pobud in interesov v prostoru. In prav tu opažamo značilno protislovje, ki je v marsičem obvladovalo podobo naših mest, vsaj v prvem desetletju tranzicije. Medtem ko smo še dolgo

⁸ Spomnimo se, da je v nekem obdobju Zakon o skladu kmetijskih zemljišč in gozdov vsa nezazidana stavbna zemljišča, ki so bila v lasti občin in podjetij, pa niso bila »pokrita« s prostorsko izvedbenimi akti, podržavil in izzvel »iz prometa«.

vzdrževali staro prostorsko zakonodajo,⁹ sicer z nekaterimi nujnimi spremembami, so na torišče gradnje vstopili novi akterji, ki jih stara prostorska zakonodaja ni poznala, prostorsko načrtovanje pa je še vedno temeljilo na domnevi, da javna lastnina na zemljiščih sama po sebi zagotavlja prevlado javnega interesa. Zato mehanizmi prostorskega načrtovanja niso bili sposobni spoprijeti se z dobro organiziranimi zasebnimi pobudami tako, da bi lahko skozi demokratično razpravo med strokovnimi pogledi, civilno družbo in političnimi odločevalci opredelili, kaj je javni interes v prostoru in kaj ni. Posebej je treba poudariti, da je politični pluralizem temeljito spremenil način opredeljevanja javnih interesov na splošno, še posebej pa tudi v prostoru. Od tako imenovanega »unitarnega«, od zgoraj navzdol opredeljenega javnega interesa, ki je bil zavarovan z javno lastnino na zemljiščih, se je zgodil premik k oblikovanju javnih interesov skozi procese demokratične deliberacije in političnega odločanja, česar podedovano prostorsko načrtovanje pravzaprav ni omogočalo.¹⁰

- Zdelo se je, da bo nova prostorska zakonodaja (Zakon o urejanju prostora in Zakon o graditvi objektov) rešila težave prostorskega načrtovanja, upravljanja stavbnih zemljišč in gradnje v novih gospodarsko-političnih in družbenih razmerah ter vzpostavila nove mehanizme opredeljevanja javnih interesov v grajenem prostoru. Zgodilo pa se je ravno nasprotno. Pod vplivom močnih sektorskih in lokalnih interesov se je celovito urejeno področje urejanje prostora začelo drobiti in razpadati s sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju (2007), še posebej pa s sprejetjem Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (2010). Rezultat tega je, da je prostorsko načrtovanje postalo le še tehnična dejavnost priprave načrtov za potrebe takšnih ali drugačnih naročnikov, sektorsko načrtovanje pa je nadvladalo integralno prostorsko načrtovanje. Predlogi osnutkov nove prostorske in gradbene zakonodaje sicer gredo znova v smeri vzpostavitve integralnega prostorskega načrtovanja, vendar je usoda teh zakonov nejasna.

Če povzamemo: postsocialistična tranzicija je temeljito spremenila vlogo prostorskega načrtovanja, predvsem s tem, da ga je marginalizirala. Vprašanje javnih interesov v prostoru in prostorskega razvoja pa je iz procesa prostorskega načrtovanja prenesla v politično-gospodarsko sfero, kjer prevladujejo sektorski (prometni, energetski, gradbenopodjetniški) interesi. Zato tudi ni naključje, da ob podrejenosti prostorskega

načrtovanja narašča število odprtih prostorskih sporov in civilnih iniciativ, ki nasprotujejo posegom v prostor, saj jim proces načrtovanja dejavnega soodločanja skorajda ne dopušča.

Postsocialistična tranzicija je seveda prinesla velike spremembe v prostoru. Najbolj graditev avtocestnega križa v letih od 1994 do 2010, ki je močno vplivala tudi na poselitev, saj kraji v bližini avtocest beležijo rast prebivalstva v obliki »razpršene zgostitve«, kar pomeni, da se v novih naselitvenih območjih poselitev dogaja v razpršeni obliki. Gospodarski razvoj in storitvena ekonomija sta v letih pred gospodarsko in finančno krizo (2008–2015) vplivala tudi na spremembe urbane podobe mest in naselij. Naj omenim predvsem velika nakupovalna središča in zametke tako imenovanih »robnih mest« (*edge cities*), razpršene obrtno-industrijske cone ter poskuse revitalizacije nekdanjih industrijskih območij in starih mestnih jeder. V drugi polovici prejšnjega desetletja pa so se v večjih urbanih središčih že pojavile pobude za tako imenovane megaprojekte, kot so stadioni, prometna in trgovska vozlišča, ali celovite prostorske preureditve, povezane z določenimi kulturnimi ali športnimi veledogodki, kot so Evropska prestolnica kulture ali Univerzijada, ki naj bi temeljili na javno-zasebnem partnerstvu.¹¹ Večino teh projektov je ustavila kriza, ki je sicer res bila pogubna za gradbeništvo, verjetno pa je vsaj začasno omogočila nove premisleke o nekaterih projektih, ki jih je hranila velika želja po dobičkih v gradbenih dejavnostih.

4. PROSTOR SLOVENIJE V KONTEKSTU GLOBALIZACIJE

Ni dvoma, da proces globalizacije, ki ga v najspljošnejšem pomenu opredeljujemo kot proces čedalje večje povezanosti in soodvisnosti v svetovnem merilu, ter razvoj informacijskih in komunikacijskih tehnologij in storitev (informacijska družba) posredno in neposredno vplivata na prostorske spremembe in urbani razvoj v Sloveniji. Uvodoma naj poudarimo, da sta globalizacija in razvoj informacijske družbe sicer povezana, vendar različna procesa, ki pa ju v tem kontekstu obravnavamo skupaj. Obstajajo številne razprave o tem, ali je proces globalizacije pravzaprav star proces, ki poteka že najmanj 400 let, ali pa pomeni povsem novo obdobje v človeški zgodovini, vendar nas to vprašanje tu ne zanima. Pomembno je, da je proces globalizacije, kot ga poznamo danes, možen šele ob močnem razvoju informacijskih storitev, ki omogočajo, da se raznorazne transakcije (od finančnih, trgovskih, izobraževalnih do kulturnih, medijskih ...) dogajajo v »resničnem času« in na svetovni ravni. V razpravo o prostoru je vprašanje globalizacije vstopilo skozi tako imenovani koncept globalnih mest, ki opravljajo »komandne in

⁹ Nove prostorske zakonodaje, ki bi odražala spremenjene družbenogospodarske, politične in institucionalne spremembe, niti ni bilo mogoče pripraviti, vse dokler ni bila izvršena reforma lokalne samouprave, ki je šele vzpostavila okvir za prostorsko načrtovanje na ravni občin.

¹⁰ Podrobnejšo razpravo o konceptih javnega interesa v prostorskem načrtovanju in različnih načinih oblikovanja javnih interesov najdemo v Gantar: 2007.

¹¹ Navsezadnje je tovrstne projekte podpirala tudi Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije oktobra 2006.

kontrolne funkcije« in visoko specializirane storitve ter preusmerjajo in organizirajo proizvodne verige na svetovni ravni.¹² Nove oblike delitve dela na svetovni ravni vzpostavljajo tudi nove oblike urbane in regionalne razčlenjenosti in neenakosti tako na svetovni ravni kot tudi v državnih in regionalnih okvirih. Prostorski izrazi globalizacije so tako raznovrstni, da jih ne moremo niti naštet, kar je pomembno za prostor Slovenije, pa je naslednje:

- Slovenija je s svojim urbanim sistemom, kot še mnoge druge, tudi večje evropske države, na strani tistih, ki globalizacijo »sprejemajo«, ne pa na strani tistih, ki jo določajo. Zato je ključno vprašanje, kako oblikovati odzive na globalizacijske procese. Eno od pomembnejših vprašanj je povečevanje prilagodljivosti lokacij dejavnosti v prostoru. Razvoj informacijske družbe v povezavi z globalizacijo je povečal dostopnost v prostoru, ki jo opredeljujemo kot časovno-prostorsko zgoščevanje, ki ga najbolj nazorno ilustrira dostopnost po svetovnem spletu. To pomeni, da klasični lokacijski dejavniki, ki so vplivali na razmestitev dejavnosti v prostoru, izgubljajo svojo vlogo, prostor se fleksibilizira, dejavnosti pa vseskozi iščejo tiste lokacije, ki jim v globalnem merilu najbolj ustrezajo. Slovenija se s to težavo srečuje bodisi v obliki prenašanja proizvodnje in delovnih mest na območja v svetu z nižjimi stroški, medtem ko upravljavske in razvojne funkcije pretežno ohranja doma, bodisi tako, da je stroškovno neprivlačna za tuje investitorje. Samodejen odziv na te težave je, da je treba zniževati stroške, ki jih imajo investitorji z delovno silo, lokacijami in mehanizmi družbene blaginje. Vendar se je treba zavedati, da je to kratkovidna strategija, kajti vedno se bo našlo okolje, ki je pripravljeno stroške za namestitve določenih dejavnosti znižati še bolj. Vrsta raziskav kaže (Gantar, 2014: 201–205), da ob tem, ko se za neko dejavnost zaradi časovno-prostorskega zgoščevanja povečuje število razpoložljivih lokacij v svetovnem merilu, do izraza pridejo prav specifične lastnosti določenega družbenoprostorskega okolja, ki mu podeljujejo prednost pred drugimi. To so predvsem strokovna usposobljenost, izobrazba in odprt kulturni milje. Zato je investiranje v izobraževanje in znanstvenoraziskovalno dejavnost občutno ustrežnejši odgovor kot investiranje v grajeno fizično infrastrukturo.
- Prehod »prostora krajev« v »prostor tokov«, kjer štejejo vozlišča in tokovi, ne pa stalne lokacije, pomeni tudi opuščanje togih hierarhij mest in naselij v prostorskem načrtovanju. Dosedanje prostorsko načrtovanje je utemeljeno na razmeroma strogi hierarhiji mest in drugih naselij glede na stopnjo centralnosti. Mestom in naseljem v hierarhiji se je zato pripisovalo, kakšne funkcije jim pripadajo glede na hierarhijo v omrežju naselij. Seveda morajo urbanisti in prostorski načrtovalci upoštevati velikost naselij in kakšne funkcije opravljajo, vendar pa jim v

skladu s konceptom prostora tokov ne morejo več predpisati, kakšne funkcije smejo razviti, in razvoj določenega mesta ali urbanega območja vnaprej omejiti znotraj hierarhije mest in naselij. Tudi sicer dve razvojno in gospodarsko najživahnejši urbani območji – Novo mesto in Idrija – po tradicionalnih lokacijskih kriterijih ne bi smeli biti to, kar sta. Novo mesto je šele pred nekaj leti dobilo solidno avtocestno povezavo in ustrezno oskrbo z elektriko, Idrija avtoceste in železnice verjetno ne bo videla še dolgo, če sploh kdaj, zato smemo domnevati, da njun razvoj temelji na specifičnem socialno-kulturnem miljeju in zgodovinskih tradicijah, ki spodbujajo razvoj.

5. ODPRTA VPRAŠANJA NAČRTOVANJA IN PROSTORSKEGA RAZVOJA

V sklepu bomo poskušali tematizirati nekatera odprta vprašanja prostorskega načrtovanja in prostorskega razvoja v Sloveniji, brez namena, da bi jih sistematično in celovito obravnavali ali celo izčrpali njihov nabor.

Politične spremembe, evropske integracije in ukinjanje meja so odprli prostor srednje in vzhodne Evrope ter pripravili možnosti za nove oblike povezav in prometnih tokov v Evropi.¹³ Z odhodom Združenega kraljestva iz Evropske unije se bo razvoj še bolj premikal iz atlantskega pasu v kontinentalno Evropo. S tega vidika se Sloveniji kot povezavi južne in jugovzhodne Evrope s srednjo Evropo tako na prometni kot vseh drugih ravneh ponujajo pomembne priložnosti.

Ukinjanje administrativnih državnih meja ima lahko pomembne posledice za slovenski urban sistem. Dolgoročno lahko pričakujemo, da se bodo posamezna regionalna središča, ki imajo obmejni značaj (obalna mesta, Nova Gorica, Maribor, Novo mesto, v manjši meri pa tudi Jesenice in Murska Sobota), tangencialno, torej mimo državnega urbanega središča (Ljubljane), povezovala in vključevala v čezmejne urbane aglomeracije Trsta, Gorice, Gradca in Zagreba. Pričakujemo lahko »razcentriranje« slovenskega urbanega sistema, ki je že danes šibek.¹⁴ Ta usmeritev je toliko verjetnejša, ker se s povezovanjem v čezmejne urbane aglomeracije znova vzpostavljajo urbani sistemi ter celo urbane in regionalne identitete, ki so nekoč že obstajale, pa so jih prekinile nove državne in ozemeljske delitve po prvi svetovni vojni.

¹³ Danes še ni povsem jasno, ali začasni nadzor meja v schengenskem območju zaradi begunske problematike dejansko pomeni le zastoj v ukinjanju meja ali pa gre za gibanje, ki bo imelo dolgoročne posledice v odpiranju evropskega prostora in nakazuje prag, ki ga evropske integracije ne bodo mogle preseči.

¹⁴ Že danes Gorica in Nova Gorica razvijata nekatere skupne službe, mestni promet in podobno. O ideji, da bi koncept ravnanja z odpadki v slovenski Istri povezali v skupen projekt s tržaško regijo, danes sicer ni več slišati, vsekakor pa ni rečeno, da so taki in podobni projekti že pokopani, še posebej zato, ker so pravzaprav smiselni in racionalni.

¹² Več o mestih in procesih globalizacije v: Gantar, 2014.

Čeprav povezovanje v čezmejne regionalne in urbane aglomeracije prinaša številne prednosti in priložnosti za gospodarski in družbeni razvoj, pa se vendarle postavlja vprašanje celovitosti urbanega in regionalnega sistema Republike Slovenije in s tem v zvezi osrednjega državnega in regionalnega središča, Ljubljane. Na osrednjeslovensko urbano aglomeracijo, mesto Ljubljana, še posebej letijo očitki o koncentraciji bogastva, znanja, financ in kakovostnih delovnih mest, kar preostala območja spravlja v podrejeni položaj. Vendar bi morebitna dekoncentracija pravzaprav zmanjšala njen vpliv in kohezivno moč v povezovanju urbanega sistema. Zato vprašanj neenakomernega urbanega in regionalnega razvoja ne smemo tolmačiti v kategorijah redistribucije, torej da bodo manj razvite regije v Sloveniji napredovale le, če bo osrednje urbano središče izgubljalo državne in regionalne funkcije.

Ključno vprašanje, ki se pojavlja ob tej dilemi, je vprašanje policentrizma. Policentrizem je že od sredine šestdesetih let minulega stoletja neke vrste samoumevna predpostavka regionalnega prostorskega razvoja, ki pravzaprav nima alternative. Vendar imamo policentrizem brez policentrične politike in brez institucionalizacije policentrizma v formalno vzpostavljenih regijah oziroma pokrajinah. Ob razdrobljeni lokalni samoupravi je samodejno povezovanje občin od spodaj navzgor hitro zamejeno z ozkimi lokalnimi interesi. Vzpostavitev pokrajin kot družbeno-ozemeljskih skupnosti ob ustrezno definiranih pristojnostih, vključno s političnim predstavništvom in odločanjem, je zato nujna predpostavka obstoja celovitega slovenskega urbano-regionalnega sistema, ki bo zmožen vključevanja tudi v čezmejne urbane in regionalne aglomeracije.

Pot do tega je negotova in povsem odprta.

Literatura in viri

Andrusz, G., Harloe, M., Szeleny, I. (1996). *Cities After Socialism. Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell.

Gantar, P. (1978). Raziskovalno poročilo: Družbeno razvojni proces urbanizacije: sociološka analiza razmerja med stopnjo in dinamiko procesa urbanizacije med občinami v SRS od 1963–1971, str. 147. Ljubljana: RSS.

Gantar, P. (2002). Tranzicija, identitete in urbani razvoj Ljubljane, str. 43–60. V: Kos (ur.) (2002).

Gantar, P. (2007). Prostorsko planiranje in javni interesi v pluralistični družbi = Spatial planning and public interests in a pluralist society. *Geod. vestn.* [Tiskana izd.], letn. 51, št. 2, str. 246–254.

Gantar, P. (2014). Mesta v perspektivi sociološkega

raziskovanja globalizacije. *Teorija in praksa*, Let. LI, posebna številka – Izzivi globalizacije in sociologija Zdravka Mlinarja, str. 193–220. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N., (ur.). (2005). *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: Towards globalization*. Tokyo: United Nations University Press.

Kos, D. (ur.). (2002). *Sociološke podobe Ljubljane*. Ljubljana: FDV.

Miklavčič, T. (ur.). (2015). *Poročilo o prostorskem razvoju*. Direktorat za prostor, graditev in stanovanja, Ministrstvo za okolje in prostor.

Musil, J. (2005). *City development in Central and Eastern Europe before 1990: Historical context and socialist legacies*. V: Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N. (ur.). (2005).

Simoneti, M. (ur.). (2010). *Čas je za spremembe v urejanju prostora*. Zbornik razprav in referatov, Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS, št. 76/04.

Szelenyi, I. (1983). *Urban Inequalities under State Socialism*. Oxford: Oxford University Press.

Tosics, I. (2005). *City development in Central and Eastern Europe since 1990: The impacts of internal forces*. V: Hamilton, I. F. E., Dimitrovska Andrews, K., Pichler Milanović, N. (ur.). (2005).

Weichmann, T., Pallagast, K. M. (2012). *Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Letn. 36., št. 2., str. 261–280.

KRAJINSKO NAČRTOVANJE V OKVIRU PROSTORSKEGA NAČRTOVANJA – PROSTOR KOT NARAVNI VIR

Prof. Dušan Ogrin, upokojen
prof. dr. Janez Marušič, upokojen
JEL: R580
UDK: 711.4 (497.4)

»Misliva, da nama pogleda nazaj, na pot, ki smo jo v krajinskem načrtovanju prehodili v zadnjih 50 letih, ne gre zameriti. Tak pogled odkrije marsikatero zamisel, ki bi jo, posodobljeno, lahko znova uporabili ali pa bi bila samo spodbuda za ustvarjalni premislek ob reševanju novih težav v prostoru.«

Povzetek

Okoljska kriza v šestdesetih letih prejšnjega stoletja je v veliki meri zaznamovala slovensko prostorsko načrtovanje v zgodnjih sedemdesetih in osemdesetih letih. Celovito načrtovanje prostora v Sloveniji sega v šestdeseta leta, ko sta bila sprejeta Zakon o regionalnem prostorskem planiranju (1967) in Zakon o urbanističnem planiranju (1967). Krajinska arhitektura kot dejavnost načrtovanja krajine je nosila posebno poslanstvo pri vključevanju okoljevarstvenih zahtev v načrtovanje prostora. Simpozij krajinsko planiranje je leta 1972 slovensko strokovno javnost seznanil s takrat sodobnimi koncepti razreševanja konfliktov med razvojnimi potrebami in zahtevami za varstvo okolja, tudi s prostorskimi presojami vplivov na okolje. Te so se sicer uveljavile kot osrednje 'orodje' preventivnega varstva okolja, to je varstva okolja z načrtovanjem razvoja v prostoru. Po letu 1974 so različne slovenske institucije sodelovale pri presoji večine investicij v Sloveniji, zlasti infrastrukture in mnogih novih industrijskih objektov. Kljub temu je analiza desetletnega delovanja skupine SEPO pri Inštitutu Jožef Stefan pokazala, da je največ okoljskih problemov izviralo iz spornih odločitev o rabi prostora. Prostorska zakonodaja iz let 1984 in 1985 je prav zaradi takih izkušenj postopke preventivnega varstva okolja vključila neposredno v pripravo prostorskih planov. Uveljavila je tudi nekaj temeljnih načel urejanja prostora. Slovenska osamosvojitev je postavila prostorsko načrtovanje v nov politični kontekst. To je vodilo k opuščanju sistema celovitega urejanja prostora. Neupravičena je predvsem težnja k ločevanju urejanja prostora od varstva okolja in varstva narave, kar razkrivajo številni konflikti v okolju. Tudi prostor je namreč vir nacionalnega pomena, ki ga je treba varovati.

Ključne besede: urejanje prostora, varstvo okolja, varstvo narave, presoja vplivov na okolje, računalniška kartografija, Evropska konvencija o krajini

Abstract

The environmental crisis in Slovenia in the 1960s triggered the implementation of a comprehensive planning process, including the adoption of the Law on Regional Spatial Planning (1967) and the Law on Urban Planning (1967), both of which had a significant influence on Slovenian spatial planning in the 1970s and 80s. Landscape architecture as the activity of planning a landscape has a special role in environmental protection activities. A symposium on landscape planning held in 1972 presented the Slovenian professional public not only with modern methods for resolving conflicts between developmental and environmental requirements but also the latest planning tool at the time – the spatially oriented environmental impact assessment. Since then, this assessment has been generally established as a central 'tool' for environmental protection within the scope of developmental activities. In 1974, various Slovenian institutions began assessing the majority of the investments undertaken in Slovenia, paying particular attention to infrastructural developments and several new industrial facilities. Nevertheless, the analyses conducted on the ten years of activities carried out by the SEPO group at the Jožef Stefan Institute revealed that most of the environmental problems stemmed from controversial decisions on the use of land. The spatial legislation passed during the period 1984–85, in particular, has integrated (preventive) environmental protection into the development of spatial plans precisely because of such experiences. The legislation has implemented some of the fundamental principles of spatial planning as well. Slovenia's independence as a sovereign state has put spatial planning in a new political context. This has led to the system for comprehensive planning becoming ineffective. In particular, there is no justification for the tendency to separate planning from environmental protection and nature conservation, as demonstrated by many of the conflicts that have constantly arisen in the environment. The space around us is also a resource of national importance and should therefore be protected.

Keywords: spatial planning, environmental protection, nature conservation, environmental impact assessment, geographic information systems, European Landscape Convention

1. UVOD

Ob koncu šestdesetih let minulega stoletja je prostorsko načrtovanje zaznamovala »kriza v okolju«, kot danes imenujemo takratno zaskrbljenost za stanje v okolju. Krajinska arhitektura kot dejavnost načrtovanja krajine je imela pri tem posebno poslanstvo in hkrati tudi družbeno odgovornost. Čeprav so krizo v okolju spodbudile različne oblike njegovega onesnaženja,¹ predvsem onesnaženje pridelovalnih zemljišč zaradi čedalje obsežnejše rabe biocidov v kmetijstvu, je kmalu postalo očitno, da so razsežnosti krize veliko večje in da kriza zadeva vse oblike razvoja in njihove posledice v okolju, tudi prostorski razvoj in z njim povezano urejanje prostora. Vprašanje o okoljsko ustreznem razvoju v prostoru je postalo eno temeljnih v prostorskem načrtovanju: Kam v prostoru usmerjati nove investicijske pobude, da ne bi ogrozile kakovosti okolja? Ali kot se je spraševal znani regionalni in krajinski načrtovalec, hkrati tudi pomemben akter okoljevarstva v prostorskem načrtovanju, Ian McHarg (1967): »Kje bi avtoceste morale potekati?« To vprašanje ob koncu 60. let v Sloveniji ni bilo samo metafora. Bilo je aktualno, tudi če smo ga brali dobesedno. Začela se je graditev slovenskega avtocestnega križa.² Potek ceste ni bil več samo vprašanje izvedljivosti in ekonomike graditve. Zakon o regionalnem prostorskem planiranju (1967) in Zakon o urbanističnem planiranju (1967), ki sta urejala področje načrtovanja prostora, sta razreševanje prostorskih vprašanj varstva (narave in okolja), ki so se takrat reševala predvsem z ustvarjanjem prostorskih rezervatov, smiselno in za tisti čas tudi zelo napredno umestila v delovno področje regionalnega prostorskega načrtovanja. Ta dva zakona nista kar »padla z neba« ali se »pojaviła kar tako«, bi lahko metaforično povzeli prispevek prof. M. Naprudnika v Geodetskem vestniku, ki je bil odziv na omenjanje teh dveh zakonov v nekem časopisnem intervjuju. »Začetki zakonsko opredeljenega urejanja prostora v Sloveniji so povezani s prodorom urbanističnega planiranja v obdobju 1956–1966, s sprejetjem nove urbanistične zakonodaje,« piše M. Naprudnik, »s katero se je načrtovanje razvoja mest in naselij razširilo (razvilo) na njihova vplivna (širša) območja z obvezno izdelavo urbanističnih

programov občin. Po letu 1960 se je 'urbanistična miselnost' prenesla tudi na podeželska območja, najprej v pedagoških vrstah (kot primer navajamo dve pomembni knjižni deli s tega področja: Marjan Mušič, Obnova slovenske vasi, 1947, in Saša Sedlar, Vpliv urbanizacije na podobo in strukturo podeželskih mestnih naselij v Sloveniji, 1974). Sledila je generacija, ki je utirala pot do institucionalizacije regionalnega prostorskega planiranja, kar je v letu 1967 pripeljalo do sprejetja Zakona o regionalnem prostorskem planiranju in Zakona o urbanističnem planiranju. Hkrati je takratni Izvršni svet SR Slovenije (republiška vlada) sprejel program za izdelavo regionalnega prostorskega plana za območje SR Slovenije.« (Naprudnik, M., 2012). H knjižnim mejnikom, ki jih navaja Milan Naprudnik, bi morali šteti tudi obsežno delo Igorja Vrišerja o regionalnem in prostorskem načrtovanju (Vrišer, I., 1978), sicer poznejšo letnico od navedenih dveh del, ker gre za letnico izida knjige, sodi pa v sklop prikaza dotedanjih domačih strokovnih in znanstvenih temeljev za premišljeno in načrtovano poseganje v prostor.

2. ZAČETKI KRAJINSKEGA IN VARSTVENEGA NAČRTOVANJA NA SLOVENSKEM

Ob tem ko sta se tudi v strokovnih krogih širili in poglobljali zavest in vednost o težavah v slovenskem okolju,³ je ustrezno urejanje krajine, ne zgolj zidava na podeželju, postalo izpostavljeno prostorskoureditveno vprašanje. Krajina je namreč del okolja, ki se neprestano preobraža, in to ne zgolj zaradi človekovih dejavnosti v njej. »Krajina /.../ sama po sebi že predstavlja strukturo, ki se spreminja, preobraža, bodisi endogeno zaradi delovanja naravnih sil ali pa zaradi človekovega vpliva v ekološko uravnovešeni naravnih sistemih rabe tal.« To sem takrat, v času rojevanja okoljske zavesti, zapisal v prispevku za mednarodni simpozij Krajinsko planiranje (Ogrin, D., 1972). Tu je treba omeniti še simpozij Ceste in krajina (Ogrin, D., ur., 1970), na katerem so o izkušnjah z okoljsko skladnim vodenjem in urejanjem novih cest v krajini ob domačih govorili tudi tuji predavatelji. Zamisel varstvenega načrtovanja se je vse jasneje oblikovala.

Duh tistega časa in takratne poglede na urejanje prostora morda najbolj duhovito izraža misel enega od tujih referentov na simpoziju Ceste in krajina, K. E. Huizinga iz Utrechta na Nizozemskem: »Največji kompliment za krajinskega oblikovalca pa je, če voznik sploh ne opazi, da je bilo kaj storjeno posebej zanj, temveč

¹ Kriza v okolju kot širša družbena zavest o posledicah razvoja v okolju naj bi se začela s knjižno uspešnico Nema pomlad ameriške biologinje Rachel Carson. Izšla je leta 1962. S knjižico je opozorila predvsem na onesnaženje okolja z biocidi, ki jih v kmetijstvu uporabljajo za zaščito posevkov in nasadov pred različnimi škodljivci in boleznimi, in na posledice tega onesnaženja v samoraslih krajinskih ekosistemih, na kar s prispodobno opozarja že naslov knjige. Slovenski prevod je izšel leta 1972 (Carson, R., 1972). Prevajalec France Avčín je pred tem sam napisal knjigo Človek proti naravi (Avčín, F., 1969).

² »Leto 1969 lahko označimo kot prelomno leto za gradnjo avtocest v Sloveniji. Izdelane so bile strokovne podlage za gradnjo, sprejeti so bili ustrezni zakoni in zagotovljena finančna sredstva Mednarodne banke za obnovo in razvoj. Vse to je pripeljalo do realizacije prvega avtocestnega projekta v Sloveniji – izgradnje avtocestnega odseka med Vrhniko in Postojno. Gradnja prve, 32 kilometrov dolge, slovenske avtoceste od Vrhnike do Postojne se je začela maja leta 1970, prometu pa so jo predali 29. decembra 1972.« (Ašanin Gole, P., Polenšek, T., 2002).

³ Leta 1972 je Prirodoslovno društvo Slovenije v sodelovanju z Zavodom za spomeniško SR Slovenije izdalo in založilo Zeleno knjigo o ogroženosti okolja v Sloveniji. Finančno sta izdajo knjige podprla Sklad Borisa Kidriča in Kulturna skupnost Slovenije. Urednik knjige je bil Stane Peterlin, takrat vodja službe za varstvo narave pri Zavodu za spomeniško varstvo SR Slovenije. Urednik je v knjigi skušal predstaviti vsa področja, na katerih je okolje v Sloveniji ogroženo. K pisanju je pritegnil zelo širok krog strokovnjakov (55 avtorjev prispevkov), pretežno iz akademskih vrst (Peterlin, S., ur., 1972).

misli, da je vse že samo od sebe tam, docela naravno.» (Huizinga, K. E., 1970).

Krajina je nekako sinonim za prostor kot naravni vir, okolje, kot ga opredeljujeta današnja okoljska zavest in splošna zaskrbljenost za dogajanja v okolju. Krajina je tudi sinonim za svet, ki ga filozofi opredeljujejo kot tisto okolje, ki ga med vsemi živimi bitji ima samo človek. Samo on ga prepozna.⁴ S tem samo ljudem pripisujejo sposobnost celovitega doživljanja sveta z mnogimi negotovostmi in ob zavesti o lastni omejeni vednosti. V tem smislu filozofska opredelitev sveta določa tudi prostor za vir, in to najbolj osnovni, temeljni človekov vir.

Simpozij Krajinsko planiranje leta 1972 je bil tudi v mednarodnih okvirih pomemben mejnik. Na simpoziju sta se dva referata dotikala problema, o katerem Ann Spirn (2000), krajinska arhitektka in pisateljica odmevnih knjig o krajini in naravi, piše kot o trdovratni shizmi v ameriškem okoljevarstvenem gibanju. Razkol naj bi nastal v 19. stoletju, ko sta se John Muir in Gifford Pinchot, dva »stebr« ameriškega varstvenega gibanja, ostro sporekla ob vprašanju, ali dovoliti pašo v zavarovanem območju doline Yosemite ali ne. Ta dilema je še vedno ključna težava sodobnega razvojnega načrtovanja: kako »biti varstven« in hkrati omogočiti rabo prostora zaradi potreb, ki jih ima sodobni človek, kako povezati dve na videz nasprotujoči si vrednostni opredelitvi prostora, njegov utilitarni in njegov intrinzični pomen.⁵

Filozof Paul Taylor prepozna rešitev v analogiji s silobranom. »Ne sme obstajati možnost poseganja v okolje, ki bi bila za okolje manj škodljiva od te, ki jo načrtujemo,« bi lahko povzeli njegov temeljni deontološki napotek (Taylor, P., 2011).

Na simpoziju sta referenta Carl Steinitz (Steinitz C., 1972) in Tito Patri (Patri T., Ingmire T. J., 1972) pokazala na možno rešitev »razkola« prav v duhu napotka filozofa

⁴ Italijanski filozof Paolo Virno postavlja tezo, da ima vsak organizem svoje življenjsko okolje: »/.../ ki je omejeno, vnaprej strogo določeno in ni podvrženo spremembam, in če vsak del tega življenjskega območja ustreza določeni operativni nalogi nekega organizma, potem človek nima okolja. /.../ Specializirana žival ne pozna predmetov, ki ne bi bili povezani s kako življenjsko nalogo; določenega predmeta torej ne pozna kot takega, ampak le kot del neke operativne sekvence. /.../ 'Nedefinirano bitje' (to je človek, op. avt.) nima okolja. Življenjski kontekst človeške živali je svet. /.../ Svet je splošen, vselej delno nedoločen življenjski kontekst. Svet ima nespecializirano žival in samo ona. /.../ Svet je poln neznank in presenečenj (medtem ko v okolju presenečenj ni, saj okolje ponuja končen niz možnosti, ki vse ustrezajo specializiranim dejanjem, za katere je določen organizem usposobljen). /.../ Vrh tega lahko samo tisti, ki ima svet, razlikuje med 'svetom' in 'okoljem' ter med dvema različnima okoljema.« (Virno, P., 2007). Tako razlikovanje med človekom in preostalimi živimi organizmi naj bi imelo znanstveno podlago. Giorgio Amgaben (2011), ki med drugimi tudi piše o tem, se sklicuje na delo nemškega zoologa in ekologa Jakoba Von Uexküllä (2010).

⁵ Filozof H. Rolston (1995) ta dva pogleda na okolje opisuje takole: »V splošnem sta lahko mogoči dve filozofski stališči človeka kot ocenjevalca, ki se sooča z nekim x v svetu (npr. zemljiščem ali krajino, op. D. O. in J. M.): (1) Za kaj je x dober? (2) Kaj je za x dobro? Prvo vprašanje se nanaša na uporabno vrednost, drugo pa na intrinzično vrednost.« (Rolston, H. III, 1995, 35).

Paula Taylorja. Predstavila sta načrtovalski pristop z dvojnimi ločenimi vrednotenjem krajine oziroma zemljišč. Vsako krajinsko območje je mogoče vrednotiti tako v okviru vprašanja »Za kaj je zemljišče dobro?« kot vprašanja »Kaj je dobro za zemljišče samo?«. Dvojna analiza in vrednotenje istih zemljišč pomenita simulacijo zgoraj omenjenega razkola tako, da ga preslikava v fizični prostor. Preslikava v resnične razmere šele omogoči prepoznati dejanskost spora. Ali so ista zemljišča hkrati utilitarno in varstveno pomembna ali pa je mogoče potrebe zagotoviti na zemljiščih, ki varstveno niso zelo pomembna? In obratno. Ali je mogoče poiskati tako različico rabe zemljišč, ki bo zadovoljila potrebe, zaradi katerih v okolje posegamo, hkrati pa bo tudi tista, ki okolje najmanj prizadene? V postopku analize in vrednotenja zemljišč si moramo ustvariti možnost, da na to vprašanje odgovorimo. Neujemanje med nameravano rabo in zahtevo za varstvo zemljišča je vprašanje različic, ki jih imamo pri nekem poseganju v okolje.

Analize in vrednotenja zemljišč so izvedljivi ob ustreznih interpretaciji prostorskih danosti. V primeru neujemanja rabe in varstva ne gre za spor »med lastnostmi zemljišč«, temveč za spor med človekovimi ali družbenimi interesi, ki se odražajo prek ali s pomočjo lastnosti zemljišč. V načrtovalski praksi sta se razvili dve tehniki analize interpretiranih danosti prostora: (a) prekrivanje prosojnih zemljevidov (s tematsko urejenimi podatki o prostoru) in (b) razrez prostora z (ortogonalno) mrežo, vpisovanje tematsko urejenih podatkov v celice take mreže, to je po posameznih tematskih plasteh. Tako je omogočena obdelava podatkov v skladu z nekim pravilom njihovega povezovanja. Prekrivanje podatkovnih (tematskih) zemljevidov ali obdelava v skladu z nekim pravilom omogoča simuliranje kompleksnih lastnosti nekega zemljišča ob predpostavki, da prav določene lastnosti zemljišč omogočajo njihovo gospodarno rabo. Povezovanje določenih lastnosti zemljišča z njegovo gospodarno rabo omogoča vrednostno opredeljevanje zemljišč. Vrednostno opredeljevanje se lahko nanaša na utilitaren interes, interes za rabo zemljišča – »za kaj je zemljišče dobro« – ali na varstven interes – »kaj je za zemljišče dobro«. Zamisel o prekrivanju prosojnih tematskih kart za »prikazovanje« različnih vrednostnih odzivov na prostorske danosti pripisujejo že omenjenemu škotskemu krajinskemu arhitektu in regionalnemu načrtovalcu lanu McHargu.⁶

Izdelava in prekrivanje prosojnih zemljevidov sta bili zamudni opravili. Ob večjem številu zemljevidov, ki so se prekrivali, je bilo to tudi težko izvedljivo.

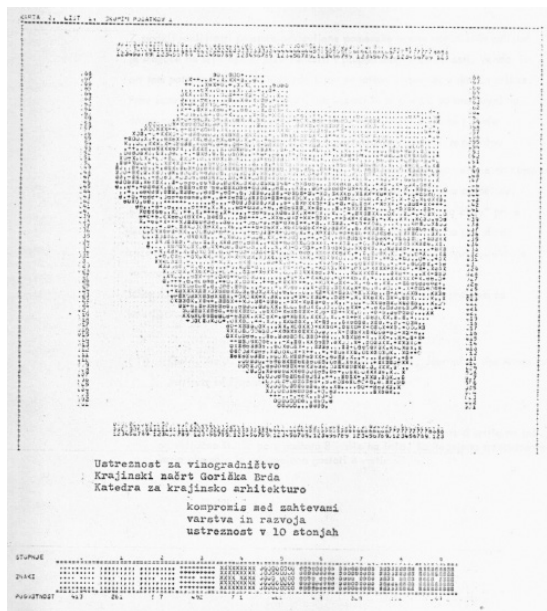
Odgovor na to je bil razrez prostora v manjše enote, ki naj bi bile v lastnostih kar se da notranje – znotraj sebe – homogene. T. Patri in sodelavci so izkoristili tako kartografsko tehniko za sestavljanje vrednostnih

⁶ Ian McHarg naj bi postopek samo populariziral. Steinitz, C., Parker, P., Jordan, L. (1976) postavljajo domnevo, da so postopek uporabili že prej s podobnim namenom, to je vrednotiti zemljišča nekega območja.

modelov in kompleksnejše simuliranje zgoraj predstavljene »razvojno-varstvene« shizme. Zgradili so sistem vrednostnih modelov, s katerimi so lahko opozarjali na zemljišča, na katerih bi se lahko pokazali negativni vplivi na okolje, če bi nanje posegali, na primer z zidavo objektov.

Pristop Carla Steinitz in sodelavcev je bil v načelu enak: razrez prostora z ortogonalno mrežo so povezali z možnostjo izrisa zemljevida s strojepisnimi znaki, ki se ob pisanju razvrščajo v obliki vrstic in stolpcev, kar pomeni lahko tudi izpis nekaterih vrednosti ortogonalne mreže. S tem so preoblikovanje in povezovanje podatkov lahko »prepustili« računalniku. Tak izpis iz računalnika je bil dejansko zemljevid, »zrisan« s strojepisnimi znaki, v katere so se prevedle numerične vrednosti ali kode iz računalnikovega spomina (glej sliko 1). To so bili začetki današnje računalniške kartografije.

Slika 1: Zemljevid ustreznosti zemljišč za vinogradništvo ob uravnoteženem upoštevanju razvojnih in varstvenih zahtev oziroma po uskladitvi razvojnih potreb in varstvenih zahtev – iz vzorčne študije Metodologija krajinskega planiranja na primeru Goriških Brd (Ogrin, D., et al., 1975).



Vir: Ogrin, D., et al. (1975). Metodologija krajinskega planiranja na primeru Goriških Brd. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani

C. Steinitz in sodelavci so dvojno analizo prostora formalizirali. Dali so ji splošnejšo postopkovno strukturo. Posplošitev je izhajala iz definicije negativnega vpliva kakšnega človekovega delovanja na okolje. Predpostavka je, da je obseg spremembe hkrati rezultanta načina posega (npr. izkopi zemljine, način graditve, uporaba nekega energenta ali surovine, izdelava nekega proizvoda, odpadki – emisije itd.) in značilnosti zemljišča, na katerem nastane sprememba

(npr. stabilnost zemljine, oblika poraščenosti, nagib, samorasle združbe, soseščina – npr. bližina stanovanj itd.). Obseg spremembe zemljišča (okolja) se ob enaki obliki posega od zemljišča do zemljišča spreminja zaradi različnega značaja zemljišč. Na nekaterih zemljiščih lahko pričakujemo velike spremembe, na nekaterih pa morda komaj opazne – na nekaterih zemljiščih je potreben velik izkop zemljine, na nekaterih take potrebe ni. Podobno je tudi s pomenom spremembe. Ta je lahko velik, zelo negativen ali, nasprotno, povsem sprejemljiv, odvisno od tega, kakšno vrednost pripisujemo zemljišču. Poseg na zemljišče z višjo dediščinsko vrednostjo pomeni večji vpliv na okolje kot poseg na zemljišče brez take vrednosti.

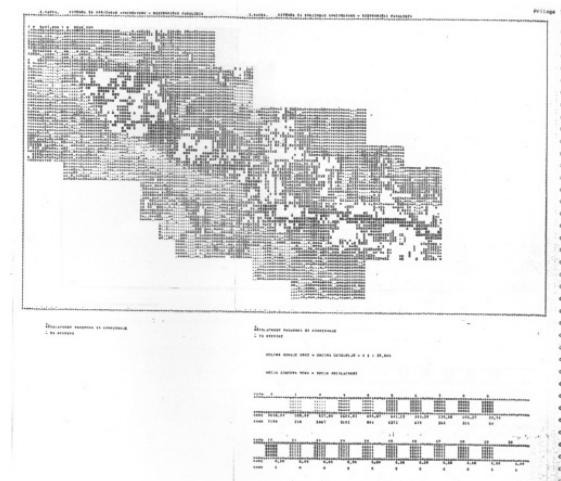
Domala vsako človekovo delovanje v okolju pomeni spremembo zatečenega stanja – samoraslega ali spontano nastajajočega – in zato tudi vpliv na okolje, le da je ta lahko manjši ali večji. V okviru prostorskega načrtovanja je smiselno simulirati samo tiste vplive na okolje, na katere je z načrtovanjem mogoče vplivati, na primer tako, da vpliv na okolje zmanjšamo s spremenjeno lokacijo posega. Kartografsko sliko večje ali manjše intenzitete negativnega vpliva na okolje prikazujejo zemljevidi *ranljivosti zemljišč* ali *ranljivosti prostora*.

Podoben prikaz prostora lahko pripravimo tudi kot odgovor na vprašanje »Zakaj je zemljišče dobro?«. Pravzaprav vprašanje lahko postavimo nekoliko drugače: »Kako dobro je zemljišče za neko dejavnost, ki jo v prostoru načrtujemo?« Odgovor na to zadnje vprašanje naj bi dali *modeli privlačnosti prostora (zemljišč)* za načrtovane dejavnosti.

Oddelek za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani je od C. Steinitz in njegovih sodelavcev pridobil programe za opisane računalniške obdelave prostorskih podatkov. S temi programi je bilo po letu 1972 izvedenih več vzorčnih študij. Programska oprema je bila dopolnjena in razširjena z novimi funkcijami. Slediti je bilo treba tudi spremembam dosegljive računalniške opreme. Na Oddelku za krajinsko arhitekturo je bil v 80. letih izdelan programski paket PROSTOR (Marušič, J., 1985). Z novimi programskimi rešitvami so bile rešene težave, ki so spremljale uporabo izvornih programov: velika poraba spominskega prostora, slaba kakovost računalniškega izpisa zemljevidov, težave z merilom izpisanih zemljevidov (slika 2).

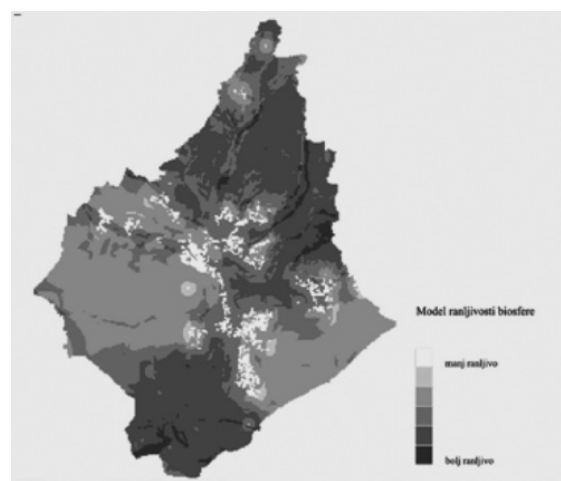
Ob koncu 90. let je bil skupaj s podjetjem Dioptra izdelan nov programski paket za rabo na osebnih računalnikih ProVal, ki je podpiral celotni načrtovalski postopek. V tem primeru je to že bil čas, ko so bili dosegljivi tudi vnaprej digitalizirani tematski zemljevidi (slika 3). Hkrati so bili na trgu dosegljivi tudi različni tuji programi za obdelavo prostorskih podatkov in računalniško kartografijo. Tehnološka plat obdelave in izrisa prostorskih podatkov je bila pomembno izboljšana in poenostavljena.

Slika 2: Privlačnost prostora za kampiranje (večja gostota tona pomeni večjo privlačnost zemljišč); krajinski načrt doline Gornje Krke (Občina Grosuplje), 1988; merilo izvirnika 1 : 25.000 (izdelano s paketom PROSTOR, podatki zbrani in digitalizirani samo za potrebe krajinskega načrta).



Vir: Marušič J., et al., (1988), Krajinska zasnova doline gornje Krke in Dobrepoljske doline, Analiza možnosti dolgoročnega razvoja, Dolgoročni plan občine Grosuplje za obdobje 1986-2000, Katedra za krajinsko arhitekturo, VTOZD za agronomijo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani

Slika 3: Ranljivost biosfere v občini Komenda – prostorski razvoj Komende: predlog sektorskega prostorskega plana kmetijstva: razvojne možnosti. Predlog območij za agrarne operacije (Marušič et al., 2001), (izdelano s paketom ProVal, uporabljeni že prej digitalizirani podatki).



Vir: Marušič J., et. al. (2001), Prostorski razvoj Komende: predlog sektorskega prostorskega plana kmetijstva: razvojne možnosti: predlog območij za agrarne operacije. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo in Oddelek za agronomijo, Univerza v Ljubljani

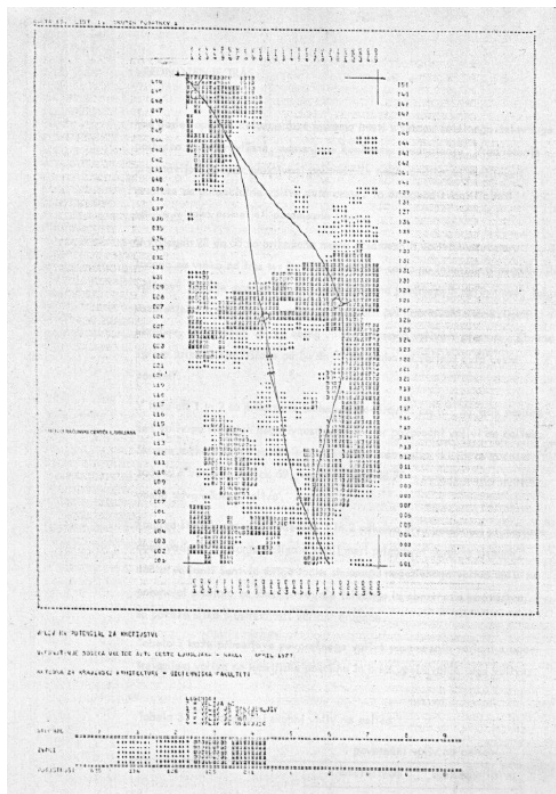
Ob teh pogledih nazaj morava dopisati še eno zgodbo, to je zgodbo o presojah vplivov na okolje v Sloveniji.

Presoje vplivov na okolje so med načrtovalska orodja vstopile januarja 1970 z objavo ameriškega *Zveznega zakona o politiki v okolju*, ki je bil sprejet v ameriškem kongresu decembra 1969 (*National Environmental Policy Act of 1969*). Zasluge pri tem naj bi imel že omenjeni regionalni in krajinski načrtovalec Ian McHarg. Med predavanjem za študente, ki ga je imel leta 1998 na Oddelku za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, je med drugim povedal tudi: »Presoja vplivov na okolje je okoljevarstveno orodje, ki sem ga iznašel jaz.«⁷ Spričo osebnih stikov, ki jih je imel s kongresniki in na splošno politiki, ima taka trditev prepričljivo podlago.

Ta okoljevarstveni postopek je kmalu prišel tudi v Slovenijo, čeprav njegovo izvajanje ni bilo zakonska obveza kot v Združenih državah Amerike. Bilo je le izraz želje postrokovnem delovanju, kar je bila takrat značilnost delovanja mnogih načrtovalskih institucij. Tako je eno prvih presoj vplivov na okolje, če že ne prav prve, leta 1972 pripravil po priporočeni ameriški metodologiji Lune Leopolda Zavod Republike Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediščine v okviru postopka izbire lokacije rafinerije nafte za Ljubljanski urbanistični zavod (Peterlin, S., Vardjan, F., Gregori, J., 1972). Kmalu zatem je bilo pripravljenih več presoj po naročilu takratne Skupnosti za ceste SR Slovenije za načrtovane odseke avtocestnega križa pri različnih načrtovalskih organizacijah. Med temi je bila izdelana tudi analiza in valorizacija tras avtoceste Ljubljana–Kranj pri Oddelku za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete v Ljubljani. Ta presoja je bila prostorska, to pomeni, da so bile ranljivosti posameznih kakovosti okolja »izračunane« z računalniškim programom, potem pa prikazane na zemljevidih, ki so bili natisnjeni z računalniški tiskalnikom. Zemljevidi ranljivosti so prikazovali možno – zaradi graditve avtoceste – ogroženost kakovosti prostora. Prikaz je zajemal širši prostor variantnih tras avtoceste. Večjo ali manjšo sprejemljivost različic je bilo mogoče presojati s seštevanjem prostorskih enot (celic rastrske mreže z različnimi stopnjami ranljivosti), prek katerih je potekala posamezna variantna trasa. Seštevek je bil numerični kazalnik obsega vpliva avtoceste na posamezno kakovost okolja (slika 4). Okoljsko sprejemljivejša je bila različica z manjšo »skupno vsoto – količino vpliva«. Presoja je bila izdelana v okviru izbire trase gorenjskega kraka avtocestnega križa po naročilu Republiške skupnosti za ceste (Ogrin, D., et al., 1974).

⁷ Ta stavek Iana McHarga je prepisan iz osebnega zapisa predavanja. Posnetek predavanja se je žal izgubil.

Slika 4: Vpliv graditve avtoceste na kmetijske zmogljivosti na odseku Šmartno–Vodice. Posamezna celica mreže je prikazana s štirimi znaki (2 x 2 tiskana znaka).



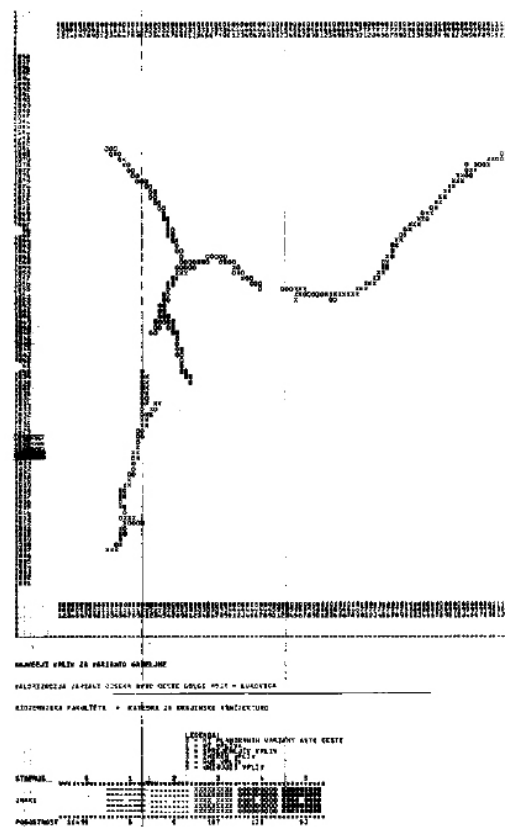
Vir: Marušič I., Lukež Vrčon T., (1977), Ekološko vrednotenje variant avtoceste Ljubljana – Naklo na odseku Šmartno – Brnik, Katedra za krajinsko arhitekturo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani

Presoje vplivov na okolje za posamezne novonačrtovane cestne odseke so izdelovali tudi na Ljubljanskem urbanističnem zavodu, za plinovodno omrežje in daljnovod pri Urbanističnem inštitutu Republike Slovenije ter Inštitutu za gozdno in lesno gospodarstvo Slovenije, pa še kje. Ker ni namen tega sestavka prikaz zgodovine slovenskega strokovnega okoljevarstva, ostajava pri tem nepopolnem navajanju. Žal tudi ne veva, ali je zgodovino slovenskega strokovnega okoljevarstva morda že proučeval kateri od slovenskih zgodovinarjev. Rezultat takega raziskovanja bi vsekakor bil zanimiv tudi za današnji čas.

Pri presojanju vplivov na okolje v Sloveniji je bil pomemben mejnik ustanovitev skupine SEPO pri Inštitutu Jožef Stefan. Ta skupina je pripravljala presoje vplivov na okolje za večje investicije, ki jih je kreditirala Ljubljanska banka, torej po njenem naročilu. Ker je bila banka takrat najpomembnejši kreditodajalec v Sloveniji, so mnoge, če že ne prav vse investicije »doživele« tudi presojo v pogledu njihove okoljske sprejemljivosti. To sicer ne pomeni, da so presoje bile odločujoči dejavnik

pri uresničevanju investicij. Tudi v tem primeru je bilo pripravljane presoje vplivov na okolje iniciativa posameznikov – uslužbencev Ljubljanske banke in vodstva Inštituta J. Stefan, ne pa zakonska zahteva.

Slika 5: Največji vplivi različice Gameljne – povzeti so vplivi z vseh modelov ranljivosti in zarisani tisti, ki so v istih celicah mreže kot avtocesta (sovpadanje ceste z vplivi na okolje). Iz presoje: Prostorska valorizacija variant avtoceste Lukovica–Dolgi most (Ogrin, D. et al., 1976).



Vir: Ogrin D., et. al. (1976), Prostorska valorizacija variant avtoceste na odseku Lukovica – Dolgi most, Naročnik: Republiška skupnost za ceste, Ljubljana, Katedra za krajinsko arhitekturo Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani

Skupina SEPO je od samega začetka pripravljala presoje z interdisciplinarnimi skupinami presojevalcev. K presojanju posameznih investicij so pritegnili številne strokovnjake z univerz in raziskovalnih inštitutov v Sloveniji.

Ob 10-letnici delovanja skupine SEPO so na Inštitutu Jožef Stefan pripravili pregled vseh presojanih investicij in analizo njihovega neujemanja s prizadevanji za varstvo okolja. Analiza je razkrila, da so mnogi spori bili posledica okoljsko neustreznega prostorskega načrtovanja. Navedimo odstavek iz prikaza analize:

»Iz /.../ pregleda in analize izdelanih ocen je razvidno veliko število ekološko problematičnih investicij – negativnih ocen (108 od 352), od tega je polovica neustreznih lokacij oziroma krajinsko-prostorsko zelo škodljivih posegov (npr. obalno območje, DOK Izola, soline – Portorož, IPLAS – Koper, MARINA – Koper, HOTELI na Bledu in Bohinju, LEK, ALKO – Mengeško polje, TERMIKA Škofja Loka, LISCA Sevnica, TKK – SRPENICA, Soča, ISKRA, SAVA – Labore pri Kranju itd.« (Kontić, B., Polić, S., 1985).

Nekatere od teh lokacijsko spornih investicij so še dolgo po tem, ko so bile uresničene navkljub negativnim ocenam okoljske ustreznosti, ostajale predmet sporov z lokalnim prebivalstvom. Treba je dodati, da negativne ocene, zlasti tiste, ki so se nanašale na prostorsko neustreznost lokacij novih objektov, niso zaustavile investicij. Največkrat so imele že urejeno prostorsko dokumentacijo, ki jim je dovoljevala poseg v prostor. Kot že rečeno, presoje takrat niso bile zakonsko predpisane in priporočila, ki so izhajala iz presoje, izdelane pri skupini SEPO, za investitorje niso bila obveza, čeprav so jih, zlasti ko so se nanašala na tehnološke popravke načrtov, investitorji bolj ali manj dosledno upoštevali.

3. NAČELA UREJANJA PROSTORA/ KRAJINE

Nepopolna retrospektiva, ki se je omejila skoraj izključno na prispevek Oddelka za krajinsko arhitekturo Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani pri razvoju prostorskega varstvenega načrtovanja, samo nakazuje sorazmerno obsežna prizadevanja za razvoj delovnih postopkov, pristopov, ne nazadnje tudi filozofskih podlag varstvenega prostorskega načrtovanja v Sloveniji v 70. in 80. letih preteklega stoletja. Ob tem so se izpostavila nekatera načela, ki so opredelilna za skladno urejanje in varstvo prostora:

- celovitost,
- interdisciplinarnost in transdisciplinarnost,
- sistemskost in sistematičnost,
- odprtost (danes se bolj uveljavlja beseda transparentnost) postopkov odločanja,
- usklajevanje interesov ob izbiranju za vse sprejemljivega predloga med različnimi možnostmi.

Načelo celovitosti pomeni, da pri načrtovanju v prostoru upoštevamo raznolikost interesov do prostora in v presojo razvojnih možnosti vključimo, kolikor je le mogoče, širok nabor dejavnikov, ki vplivajo na skladje raznolike rabe prostora z njegovimi endogenimi silnicami. Pri načrtovanju se morajo prepletati strokovna in znanstvena spoznanja z vrednotnimi sistemi, ki se oblikujejo v družbenih skupnostih v medsebojnih odnosih in odnosih do okolja. Ali če tu povzamemo nobelovca Herberta Simona, pri

načrtovanju se, tako kot se vedno pri izbiri možnosti in odločanju, prepletajo presojanja ciljev in presojanja njihove izvedljivosti, vrednote – etika in dejstva (Simon, H., 1979).

Prostor je kompleksa struktura, ki jo na ravni njegove načrtovalske obravnave določajo okolja njegove individualne in družbene percepcije:

- prostor/krajina, kot ga/jo zaznavamo,
- kot ga/jo pojasnimo, razložimo in razumemo,
- kot ga/jo vrednotimo in
- kot si ga/jo želimo ali kot si ga/jo zamišljamo v prihodnosti.⁸

Zaznavanju prostora je mogoče pripisati neko stopnjo objektivnosti in tudi znanost si prizadeva s pojasnjevanjem oblikovati modele zaznavanja in opazovanja prostora/krajine, ki bi bili za vse opazovalce enako sprejemljivi, razumljivi, to je objektivni. Drugi modeli vključujejo bodisi osebno bodisi skupinsko vrednostno interpretacijo sveta. Vse ravni modelne predstavitev prostora/krajine so koraki, s katerimi dozorevajo odločitve, ki jih ob sklepu postopka načrtovanja moramo sprejeti. Dozorevanje odločitve naj bi zato potekalo ob usklajevanju interesov na različnih področjih in ravneh družbenega odločanja ter kot *interdisciplinarna* in *transdisciplinarna* dejavnost, kot dejavnost, v katero vstopajo objektivizirane podobe prostora/krajine, kot jih opredeljujejo različne naravoslovne in družboslovne vede, ter subjektivne podobe prostora/krajine, ki se ustvarijo, ko različne skupne ali posamične interese projiciramo v prostor.

Usklajevanje interesov zahteva *sistematičnost* načrtovalskih opravil ter *eksplicitnost* vseh parametrov načrtovanja: uporabljenih podatkov o prostoru, vrednostnih izhodišč in presoj, načel, ki imajo pomen za neko družbeno skupnost ali pomenijo globalne zahteve za življenje na Zemlji, skratka vse tisto, kar lahko uveljavljamo z načrtovanjem prostora.

Nasproti takemu konceptu načrtovanja prostora se postavlja *sektorsko načrtovanje*, pri katerem posamezna načela in znotraj sektorja opredeljene norme dobijo značaj obveznih izhodišč za druge udeležence v procesu nastajanja prostorskega načrta. Načrtovanje prostora postane sistem izdajanja dovoljenj. Načelo neogibnega usklajevanja interesov povsem razvodeni, izgubi vsakršen smisel in postane nepotrebno.

Sektorski pristop neogibno vodi v ustvarjanje monopolov pri razpolaganju s prostorom, kar je v nasprotju s samim bistvom urejanja prostora v strpnem družbenem okolju. Strpno družbeno okolje si namreč prizadeva za harmonična in z okoljskimi določilnicami skladna posamezna življenja – za individualna zadovoljstva in skupno dobro.

⁸ O načrtovalskem postopku kot zaporedju modelnih predstav o okolju obširneje piše Carl Steinitz v knjigi *A Framework for Geodesign* (2012).

4. ZAKONODAJA IZ LET 1984 IN 1985

Prostorska zakonodaja iz let 1984 in 1985⁹ se je opirala na predstavljena načela in izkušnje domačega raziskovalnega in razvojnega dela. Njena značilnost je bila celovitost, to je povezovanje varstvenih in razvojnih interesov v skupen postopek načrtovanja prostora. Načrtovanje prostora ni zgolj načrtovanje v prostoru, temveč tudi njegovo varstvo, prepoznavanje njegovih kakovosti in vzdržna raba zemljišč. Upravičenost delitve prostora na urbaniziranega in krajinskega, ki jo je vpeljala zakonodaja, ter uvajanje »krajinske zasnove« kot posebnega načrtovalskega dokumenta je lahko predmet razprave. Je pa prav ta novost zakonodaje pomenila »prehitevanje« Evropske konvencije o krajini, s katero je Svet Evrope (Council of Europe) šest let pozneje, to je leta 2000, obvezal svoje članice k varstvu, načrtovanju in upravljanju krajin.¹⁰ Zakonodaja iz let 1984/85 dejansko že vključuje vse tri politike, ki jih Evropska konvencija o krajini nalaga članicam: varstvo, načrtovanje in upravljanje (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini, 2003).

Treba je poudariti še eno novost prostorske zakonodaje iz let 1984/85. To je obveznost eksplicitne izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin. Njihovo pripravo je urejal predpis Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin (1985, Uradni list SR Slovenije, številka 20, leto XLII, 1141–1154). Strokovne podlage namreč šele omogočajo odpreti načrtovanje javnosti. Planske predloge, ki jih pripravijo strokovne organizacije, mora spremljati argumentacija, razlaga, zakaj so bili pripravljeni taki in ne drugačni predlogi. Šele tako lahko prav zaživi zahteva, ki jo je postavil Zakon o urejanju prostora (1984), »/.../ da imajo delavci, delovni ljudje in občani vpogled v alternativne in variantne rešitve v zvezi z urejanjem prostora /.../«.

5. SKLEP

Slovenska osamosvojitve je v mnogočem pomenila ostro prekinitev s »staro« prakso in je tako kazala svoj »revolucionaren« naboj. Morda se je to še najbolj odrazilo prav pri pristopih k urejanju prostora. Mogoče je to bilo tako tudi zaradi civilno-družbenega zavzemanja za varstvo naravnih virov in okolja na splošno, ki je vodilo do ločitve okoljske in prostorske zakonodaje in razgraditve

celovitosti pristopa k urejanju prostora/okolja. Po drugi strani pa je prišlo do razgradnje sistema tudi zaradi zavestnega, to je hotenega zmanjševanja pomena skupne – družbene skrbi za prostor in privatizacije prostorskega načrtovanja. K temu je pripomoglo tudi drobljenje osnovnih prostorskoupravljaljskih enot, to je občin, ki jim je ostala skrb za prostor s pravico do odločanja o njegovem urejanju, ob tem ko so bili razpuščeni zavodi za urbanizem, nedvomno ena najbolj smiselnih institucij prejšnjega sistema urejanja prostora. Prostor je izgubil skrbnika, kajti (pre)majhne občine se pač niso mogle dovolj odmakniti od neposredne koristnosti razpolaganja z zazidljivostjo zemljišč. Privatizacija na tem področju naj bi pomenila sprostitev spon »družbene skrbi za prostor«. Toda rezultat ni bil večja učinkovitost sistema načrtovanja in urejanja prostora. Kaže, da prav nasprotno. Kako naj si sicer pojasnimo neprestane težave, ki jih imajo investitorji pri pridobivanju ustreznih lokacij in dovoljenj za gradnjo ter številne spore v lokalnih okoljih z umeščanjem različnih objektov v prostor?

Celovita družbena skrb za prostor se je razdrobila v mnoge posamične zaskrbljenosti, povezane s sektorskimi interesi. Na prostor, kot kaže, gledamo kot na kolač, iz katerega si vsak vzame svoj košček. Ta pa je po definiciji vedno za vsakogar premajhen. Zato si ob novi možnosti rezanja kolača vsak poskuša odrezati še več, kot že ima. Ozki sektorski interesi prevladajo nad splošnimi, skupnimi koristnostmi. Kako naj sicer pojasnimo dejstvo, da smo »kar mimogrede« prenesli pravico razpolaganja s kar dobro tretjino državnega ozemlja (35,53 % vseh zemljišč v državi) na Evropsko zvezo in njene izvršilne organe (Evropsko komisijo)?¹¹ Pa tega nismo naredili zaradi diktata Evropske zveze, temveč samo zato, da si je doma neki sektor povečal območje monopola nad odločanjem.¹²

Oblikovati ustrezen odnos do prostora kot posebne entitete, kot nacionalno pomembnega naravnega vira, so pozabili tudi pisci Ustave Republike Slovenije. Ustava Republike Slovenije varuje kmetijska zemljišča, javno dobro in naravna bogastva, pa še naravno in kulturno dediščino. Po slovenski ustavi ima vsakdo tudi pravico do zdravega življenjskega okolja. Prostora med naštetimi vrednotami ni. Do njega se Ustava Republike Slovenije ne opredeljuje. Posameznosti v prostoru so pomembne: kmetijska zemljišča, naravna in kulturna dediščina, naravna bogastva, zdaj eksplicitno tudi vodni viri. Ampak prostor je vendar najbolj temeljna osnova življenjskega okolja, posoda, v kateri se nahajajo vsi drugi viri. Ustava Republike Slovenije ga ne zaznava.

⁹ Zakon o urejanju prostora (1984, Uradni list SR Slovenije, številka 18, leto XLI, 1128–1133); Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (1984, Uradni list SR Slovenije, številka 18, leto XLI, 1133–1142); Zakon o stavbnih zemljiščih (1984, Uradni list SR Slovenije, številka 18, leto XLI, 1142–1149), Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin (1985, Uradni list SR Slovenije, številka 20, leto XLII, 1141–1154).

¹⁰ Evropsko konvencijo o krajini je sprejel Svet Evrope, podpisana je bila v Firencah 20. 10. 2000. Za članice Sveta Evrope je postala obveza 1. 3. 2004. Njen namen je spodbujanje varstva, upravljanja in načrtovanja evropskih krajin. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o krajini je bil sprejet v Državnem zboru leta 2003. (Zakon o ratifikaciji, 2003).

¹¹ Podatek za december leta 2010 na spletni strani: Natura 2000 (GIS Calculated Values), Data of December of 2010, provided by M. S., dostop 20. 6. 2015.

<http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf>

¹² Evropski svet je v 4. členu Direktive o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrstah (Direktiva sveta, 1992) omejil obseg obveze za zavarovanje na 5 % državnega ozemlja.

Morda prav tu tiči težava. So samo interesno opredeljena zemljišča: kmetijska, vodna, gozdovi, naravna in kulturna dediščina, zemljišča z naravnimi bogastvi. Kje je skupen, prepleten sistem posameznosti? Kje je celota? Kje je svet?

Sklepna opomba

Ker sva v sestavku omenjala nekaj oseb in institucij, ki svojo vlogo v dogajanju v preteklosti morda vidijo drugače, kot je tu predstavljena, se za najino morda zgrešeno interpretacijo preteklosti opravičujemo prizadetim. Opravičujemo se tudi osebam in institucijam, ki niso omenjene, čeprav so bile v preteklem dogajanju morda pomembnejše od teh, ki so omenjene v sestavku. Upava, da je dovolj očitno, da sestavek ni zgodovinska razprava ali poročilo o zgodovinski raziskavi.

Literatura in viri

Agamben, G. (2011). *Odprto, Človek in žival*. Ljubljana: Študentska založba.

Ašanin Gole, P., Polenšek, T. (2002). *Slovenske avtoceste: trideset let avtocest v Sloveniji*. DARS, Ljubljana.

Avčin, F. (1969). *Človek proti naravi*. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.

Bon, R., et al. (1976, 1977, 1978). *Sistemi pristop v prostorskem planiranju: (komponenta družbenega planiranja na občinskem in medobčinskem nivoju)*. Ljubljana: Urbanistični inštitut SR Slovenije.

Carson, R. (1972). *Nema pomlad*. Ljubljana: DZS.

Direktiva sveta, 1992, Direktiva sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, Uradni list Evropskih skupnosti, L 206/7, 22. 7. 1992.

Huizinga, K. E. (1970, 1986). *Delež krajinskega arhitekta pri načrtovanju, graditvi in vzdrževanju avtomobilskih cest, Ceste in krajina* (Ogrin, D., ur., 1970). Zbornik mednarodnega seminarja urejanje krajine ob avtomobilskih cestah. Ljubljana: Inštitut za vrtnarstvo in oblikovanje krajine, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Mc Harg, I. (1967). *Where Should Highways Go?* *Landscape Architecture* 57(3): 179–181.

Marušič I., Lukež Vrčon T., (1977). *Ekološko vrednotenje variant avtoceste Ljubljana – Naklo na odseku Šmartno – Brnik*, Naročnik: Republiška skupnost za ceste SRS, Ljubljana

Marušič, J. (1985). *Prostor: paket programov za krajinsko-*

prostorsko planiranje. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, Katedra za krajinsko arhitekturo, Univerza v Ljubljani.

Marušič, J., et al. (1988). *Krajinska zasnova Doline Gornje Krke in Dobrepolske doline, Analiza možnosti dolgoročnega razvoja*. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo, VTOZD za agronomijo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Marušič, J., et al. (2001). *Prostorski razvoj Komende: predlog sektorskega prostorskega plana kmetijstva: razvojne možnosti: predlog območij za agrarne operacije*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, Oddelek za krajinsko arhitekturo in Oddelek za agronomijo, Univerza v Ljubljani.

Naprudnik, M. (2012). *Odgovor na intervju s prof. Dr. Janezom Marušičem, objavljen v Delovi prilogi Znanost v četrtek, 12. aprila 2012, »Kako bi se lahko izognili vašemu dvorišču – Slovenija je bila po prostorski zakonodaji v času socializma med najrazvitejšimi«*. Ljubljana: Geodetski vestnik 56/2, str. 359–361.

National Environmental Policy Act of 1969, Public Law, 1970, 91–190, 91st Congress, str. 1075.

Navodilo o vsebini in metodologiji izdelave strokovnih podlag in prostorskih sestavin planskih aktov občin, Uradni list SRS, št. 42 (1985) in 20, str. 1141–1154.

Ogrin, D., ur. (1970). *Ceste in krajina. Zbornik mednarodnega seminarja urejanje krajine ob avtomobilskih cestah*. Ljubljana: Inštitut za vrtnarstvo in oblikovanje krajine, Biotehniška fakulteta.

Ogrin, D. (1972). *Planiranje krajine v preobrazbi. V: Krajinsko planiranje. Zbornik simpozija*. Ljubljana: Katedra za krajinsko planiranje, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Ogrin, D., et al. (1974). *Analiza in valorizacija tras avtoceste Ljubljana – Kranj*. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Ogrin, D., et al. (1975). *Metodologija krajinskega planiranja na primeru Goriških Brd*. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Ogrin, D., et al. (1976). *Prostorska valorizacija variant avtoceste Lukovica–Dolgi most*. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Patri, T., Ingmire, T. J. (1972) *Regional Planning and the Early Warning System. V: Krajinsko planiranje. Zbornik mednarodnega simpozija*. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo in vrtnarstvo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Peterlin, S., (ur.). (1972). Zelena knjiga o ogroženosti okolja v Sloveniji. Ljubljana: Prirodoslovno društvo Slovenije in Zavod za spomeniško varstvo R Slovenije.

Peterlin, S., Vardjan, F., Gregori, J. (1972). Ocena možnih lokacij za rafinerijo nafte v okolici Ljubljane s stališča varstva okolja, posebej varstva narave, Poročilo I. faze (elaborat). Naročnik Ljubljanski urbanistični zavod. Ljubljana: Republiški zavod za spomeniško varstvo, marca 1972.

Rolston, H. III. (1995). Narava, kultura in etika okolja. V: Ogrin, D., (ur.). Varstvo narave zunaj varovanih območij. Zbornik mednarodne konference. Ljubljana: Urad RS za prostorsko planiranje.

Kontić, B., Polič, S. (1984). Pregled dela SEPO – skupine za oceno posegov v okolje v obdobju 1974–1984. Ljubljana: Inštitut Jožef Stefan.

Simon, H. (1979). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations. The Free Press, New York, str. 4.

Steinitz, C. (1972). The Environmental Impact of an Interstate Highway: A Computer Analysis for Route Selection. V: Krajinsko planiranje. Zbornik mednarodnega simpozija. Ljubljana: Katedra za krajinsko arhitekturo in vrtnarstvo, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani.

Steinitz, C., Parker, P., Jordan, L. (1976). Hand-Drawn Overlays: Their History and Prospective Uses. Landscape Architecture 66, str. 444–455.

Steinitz, C. (2012). A Framework for Geodesign – Changing Geography by Design. Esri publ., Redlands.

Spirn, A. W. (2000). Ian Mc Harg, Landscape Architecture, and Environmentalism: Ideas and Methods in Context. V: Environmentalism in Landscape Architecture, ur. M. Conan. Dumbarton Oaks Research Library and Collection, Washington DC.

Taylor, P. (2011). Respect for Nature: A Theory of Environmental Ethics, Ser. (25th Anniversary Edition), Princeton University Press.

Uexküll, J., von. (2010). A foray into the worlds of animals and humans; with, a theory of Meaning (orig. Streifzüge durch die Umwelten von Tieren und Menschen), prevod J. D. O'Neil; Introduction by D. Sagan; afterword by G. Winthrop-Young, Post-humanities series. V: 12, 1st Minnesota Press, Minneapolis.

Virno, P. (2007). Družbene vede in »človeška narava«, Govorna sposobnost, Biološka stalnica, Proizvodni odnosi, Človeška narava in zgodovina. V: Foucault, M., Chomsky, N., Virno P. Temeljna dela, Ljubljana, str. 63–161.

Vrišer, I. (1978). Regionalno planiranje. Zbirka Tokovi. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Zakon o ratifikaciji. Uradni list RS, št. 74/03. <<http://www.konvencije.mop.gov.si/krajina.pdf>>

Zakon o regionalnem prostorskem planiranju iz leta 1967. Uradni list SRS, št. 16.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list SRS, št. 41 (1984) in 20, str. 1127–1150.

ALI IMA REGIONALNO PROSTORSKO NAČRTOVANJE V SLOVENIJI ŠE DOMOVINSKO PRAVICO?

Mag. Ivo Branimir Piry, upokojen

JEL: R580

UDK 711.4 (497.4)

Povzetek

Prispevek obravnava položaj regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji ter kritično analizira njegovo normativno nedorečenost in dejavnosti za prenovu. Danes je regionalno prostorsko načrtovanje v slovenskem prostoru kljub dolgoletni tradiciji močno atomizirano. Čeprav so že v 60. letih prejšnjega stoletja takratni ministri, pristojni za regionalno prostorsko načrtovanje, ugotavljali, da je gre za evropski problem, se danes morda srečujemo s podobnim, če ne celo enakim vprašanjem. Vprašanje je toliko bolj na mestu, ker se pred regionalno prostorsko načrtovanje postavlja ključni izziv, kako zagotoviti dejansko uresničevanje načel trajnostnega razvoja ob tolikšni pestrosti regionalnih struktur in možnosti, kot jih premore razširjena Evropska unija. Avtor izpostavlja eno ključnih ovir za kakovosten razvoj in ustrezne rezultate regionalnega prostorskega načrtovanja, in sicer je to nenehno menjavanje pristojnega resorja, kar nujno vodi k stalnim reorganizacijam ter posledično nenehnemu boju za ustrezno mesto tega področja v okviru novih resorjev. Z vsako vladno koalicijo se namreč spremeni pogled na regionalno prostorsko načrtovanje, kar otežuje izpolnjevanje dolgoročnih ciljev prostorskega razvoja Slovenije, ki so v veliki meri pogojeni z geografskimi danostmi naše domovine. Posebna pozornost je zato namenjena pripravi nove strategije prostorskega razvoja do leta 2050, ki jo avtor oceni z vidika javno dostopnih informacij, zlasti raziskovalnega okvira za podporo pripravi strategije. Objavljena gradiva pokažejo dokaj raznolike vizije posameznih specialnih strok in prihodnjih nosilcev razvojnih odločitev, ki jih predstavljajo študentske delovne skupine. Podani so predlogi za inovativne postopke v okviru javne razprave, znova pa je predstavljena zahteva po upravno-administrativni reformi slovenskega ozemlja kot podpori dejanski uveljavitvi izbranega scenarija policentričnega urbanega razvoja Slovenije. Ohranitev kakovosti bivanja v »zeleni in ostareli« Sloveniji bo namreč zahtevala širok družbeni konsenz o prednostnih posegih v omrežje funkcij regionalnega pomena. Pri tem se kažejo kot ključni tako vprašanje širokega vključevanja javnosti v odločanje kot tudi pripravljenost in usposobljenost lokalnih skupnosti za kompetentno spoprijemanje z zahtevnimi vprašanji regionalnih dimenzij.

Ključne besede: regionalno prostorsko načrtovanje, prenova normativnega okvira, vizija prostorskega razvoja, regionalizacija

Abstract

This article discusses the state of regional planning in Slovenia and analyses the legal backlogs and activities undertaken by the Slovenian government in its renewal of spatial legislation. Despite the long tradition of spatial planning in Slovenia, it has become very much atomised. Some 50 years ago the European ministers responsible for this area agreed that regional planning had become a European problem, and the situation has not changed substantially since. If we consider its main objective to be to define the method of implementation of sustainable development principles, taking into account the enormous variety of regional structures and potentials within Europe and Slovenia (in particular), it could even be said to have become more complicated. The author notes that a key obstacle to improving the efficiency of regional and spatial planning in Slovenia derives from permanent changes of the key ministry responsible for spatial and regional planning within several of the government coalitions over the past 20 years. This process has caused related changes to the focus of spatial planning and has hindered the objective evaluation of spatial problems. The author therefore focuses on the preparation of the new spatial development strategy for Slovenia, leading up until the year 2050, and takes into account all publicly available information about the research projects and some scenarios prepared within different academic institutions, including student teams. The author provides innovative proposals for the method of public discussion using modern technology and stresses the importance of administrative reform as the cornerstone for the successful regionalisation of Slovenia. The role to be played by regional and spatial planning in terms of maintaining quality of life in a "naturally green and demographically aged" Slovenia will require wide social consensus and democratic debate within major public groups and local communities which are often reluctant to discuss the regional dimension of future spatial development.

Key words: regional/spatial planning, update of the legal framework, vision of spatial development, regionalisation

1. UVOD

Povabilo k sodelovanju pri oblikovanju jubilejne številke IB, posvečene regionalnemu prostorskemu načrtovanju, pomeni posebno čast in odgovornost za nekoga, ki je že skoraj celo desetletje izven dnevnega dogajanja na področju regionalnega in prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Ker ne poznam podrobno vseh najnovejših prizadevanj za posodobitev področne zakonodaje, me je to vodilo k nekoliko svojskemu pristopu k obravnavani temi, povezanemu z dejstvom, da sem bil pred dvema letoma dvakrat povabljen, da vodim dogodke, povezane s pripravo nove strategije prostorskega razvoja Slovenije in spremembami prostorske zakonodaje. Najprej sem se želel prepričati, ali se je proces, ki je bil sprožen leta 2013, nadaljeval v skladu z dokaj ambicioznim načrtom, oziroma ugotoviti, ali je bila zakonodaja že predana v vladno obravnavo, saj v javnosti in medijih nisem zasledil posebnih informacij s tem v zvezi. Preverjanje na spletni strani Ministrstva za okolje in prostor, ki je prevzelo pristojnost za prostor od nekdanjega Ministrstva za infrastrukturo in prostor, je pokazalo, da je proces zastal, saj je pod rubriko Predpisi in dokumenti v pripravi – prostorski predpisi le en stavek, ki bralca utrdi v prepričanju, da trenutno ni objavljenih novic.

Uvodoma je treba pojasniti tudi vsebino v naslovu zastavljenega vprašanja. Kot cilj regionalnega prostorskega načrtovanja razumemo usklajevanje možnosti, ki naj bi družbi zagotovile funkcionalno, gospodarno, humano in estetsko okolje v tistem geografskem okolju, ki ga človeška družba že tisočletja uporablja za svoj obstoj in na novo oblikuje, je z njim povezana in od njega kljub tehničnemu in znanstvenemu napredku še vedno v marsičem zelo odvisna.¹ Mislim, ki jih je leta 1978 zapisal dr. I. Vrišer, ni treba dodajati nič novega, zato pa je tem umestnejše vprašanje, ali ob vseh reformah sistema spodbujanja regionalnega razvoja in urejanja prostora ter z njima povezane sistemske zakonodaje že uspevamo v celoti slediti vsem štirim zgoraj navedenim vidikom regionalnega prostorskega načrtovanja.

Regionalno prostorsko načrtovanje je namreč izrazito interdisciplinarna oziroma multidisciplinarna dejavnost, v okviru katere se za primat potegujejo različne stroke. Profesor dr. A. Pogačnik je leta 1992 zapisal, da je ena težjih težav povezovanja regionalnega prostorskega načrtovanja z ekonomskim in socialnim v njegovi dolgoročni naravnosti, ki prav zato zahteva avtonomnost pri delu, načrtovanju in poseganju v prostor.² Zavedanje pomena integralnega pristopa in s tem povezovanja ekonomskih, socialnih in prostorskih vsebin razvoja je prisotno v vseh dokumentih razvojnega načrtovanja v Republiki Sloveniji. V Strategiji

gospodarskega razvoja Slovenije – Slovenija v EU je bilo posebno poglavje namenjeno vprašanjem regionalnega razvoja kot integracije vseh treh vidikov razvoja, s čimer je regionalnemu načrtovanju določena enakovredna vloga, kot to velja za države članice EU. Posebej je bila opredeljena vloga regionalnega načrtovanja v Strategiji regionalnega razvoja Slovenije, ki temelji na celovitosti reševanja razvojnih vprašanj na celotnem ozemlju države, hkrati pa utemeljuje regionalni pristop s povezovanjem lokalnih skupnosti na ravni funkcionalno povezanih območij – statističnih regij.

Čeprav so že v 60. letih prejšnjega stoletja tedaj odgovorni ministri za regionalno prostorsko načrtovanje ugotavljali, da je regionalno načrtovanje evropski problem, se danes morda srečujemo s podobnim, če ne celo enakim vprašanjem. Vprašanje je toliko bolj na mestu, ker se pred regionalno prostorsko načrtovanje postavlja ključni izziv, kako zagotoviti dejansko uresničevanje načel trajnostnega razvoja ob tolikšni pestrosti regionalnih struktur in možnosti, kot jih premore razširjena Evropska unija. Predpostavka, da je enotni evropski trg ena od gonilnih sil prostorskega razvoja v EU, ki se z vse bolj integrirano EU (ekonomska in monetarna unija) še bolj krepi, postaja otipljiva resničnost tudi za države, kot je Slovenija. Ob tem pa ne smemo zamuditi priložnosti in izziva, ki ga le-ta postavlja pred področje regionalnega prostorskega načrtovanja.

Danes je regionalno prostorsko načrtovanje v slovenskem prostoru kljub dolgoletni tradiciji močno atomizirano. Kratek pregled veljavnih visokošolskih izobraževalnih programov pokaže, da segmente znanja s področja regionalnega prostorskega načrtovanja lahko pridobimo na Fakulteti za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani,³ katere diploma edina omogoča pridobitev licence prostorskega načrtovalca, poleg tega pa so učni programi z ustrežno vsebino tudi na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani, in sicer Oddelku za geografijo,⁴ Biotehniški fakulteti Univerze v Ljubljani, Oddelku za krajinsko arhitekturo, in na Fakulteti za humanistične študije Univerze na Primorskem, na Oddelku za geografijo, ter na Fakulteti za gradbeništvo Univerze v Mariboru, in sicer v okviru treh študijskih programov – Arhitekture, Gradbeništva in Prometnega inženirstva.

Sistemskega okvira regionalnega prostorskega načrtovanja je še vedno (veljavni) Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt) iz leta 2007 ob nekaterih spremembah in dopolnitvah, ki niso prestale ustavne presoje. Država je torej pristojna za:

- določanje ciljev prostorskega razvoja države,

¹ Dr. Igor Vrišer. (1978). Regionalno planiranje, str. 9–13. Ljubljana: Mladinska knjiga.

² Dr. Andrej Pogačnik. (1992). Urejanje prostora in varstvo okolja, str. 23. Ljubljana.

³ FGG, Univerza v Ljubljani, 2016, visokošolski študijski program I. stopnje Tehnično upravljanje nepremičnin oz. univerzitetni študijski program I. stopnje Geodezija in geoinformatika ter II. stopnja – magistrski študij: Prostorsko načrtovanje.

⁴ Prvostopenjski univerzitetni študijski program Geografija in drugostopenjski magistrski študijski program Geografija.

- določanje izhodišč, usmeritev in pravil za načrtovanje prostorskih ureditev na vseh ravneh,
- načrtovanje prostorskih ureditev državnega pomena,
- sodelovanje v postopkih priprave občinskih in medobčinskih prostorskih aktov ter
- izvajanje nadzora nad zakonitostjo prostorskega načrtovanja na ravni občin.

Ob tem ne smemo prezreti področja spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, ki ga ureja letos prenovljeni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2), katerega 18. in 19. člen urejata tudi razvojne naloge na regionalni ravni, med katerimi se v javnem interesu izvaja prostorsko načrtovanje na regionalni ravni.⁵

Naj na tem mestu prednostno izpostavim eno ključnih ovir za kakovosten razvoj in ustrezne rezultate regionalnega prostorskega načrtovanja, in sicer je to po mojem mnenju prav nenehno menjavanje pristojnega resorja, kar nujno vodi k stalnim reorganizacijam ter posledično nenehnemu boju za ustrezno mesto tega področja v okviru novih resorjev. Z vsako vladno koalicijo se namreč spremeni pogled na regionalno prostorsko načrtovanje, kar otežuje izpolnjevanje dolgoročnih ciljev prostorskega razvoja Slovenije, ki so v veliki meri pogojeni z geografskimi danostmi naše domovine.

V spominu upokojenih prostorskih načrtovalcev⁶ iz časov nekdanje skupne države je še vedno na častnem mestu Zavod za regionalno prostorsko planiranje, ki je pripravljaval prve prostorsko-načrtovalske dokumente na interdisciplinaren način, ob upoštevanju sodobnih metodoloških pristopov, ki so bili uporabljani v zahodnoevropskih državah. Zasnova urbanega sistema z določitvijo omrežja osrednjih krajev in uvedba planskih regij sta dolga desetletja usmerjali razvojne procese v slovenskem prostoru, žal pa ta, takrat moderen prostorski koncept ni doživel ustrezne evolucije v skladu z razvojem sodobnih tehnologij in povečane mobilnosti prebivalstva.

Zavedanje o zgoraj navedenih pristojnostih je bilo bolj ali manj prisotno v vseh vladnih koalicijah po letu 2007, saj so skušale s premeščanjem resorja, pristojnega za prostor, med ministrstvom za okolje in ministrstvom za infrastrukturo poiskati odgovor na vprašanje, kako pospešiti infrastrukturna vlaganja oziroma zagotoviti trajnostni, okoljsko vzdržen razvoj Slovenije, kot ga je opredelila Strategija prostorskega razvoja Slovenije že leta 2004. Prav ta, še veljavna strategija je bila poslednji poskus nadgradnje nekdanje prostorsko-načrtovalske vizije Slovenije, ki se po graditvi avtocestnega križa zdi kot okamneli pomnik drznosti nekdanjih načrtovalcev, ki so

stremeli za doseganjem polurne dostopnosti regionalnih središč. Cilj prostorske politike, opredeljene v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, je bil koncentriranje poselitve v urbanih naseljih in zmanjševanje pritiska na prostor. Trenutna gibanja kažejo, da se na račun mest in podeželja demografsko krepijo suburbanizirana in periurbanizirana območja v bližini večjih središč, ki so s temi dobro prometno povezana. Vzorec pospešene graditve stanovanj sledi vzorcu avtocestnega križa, po katerem je možna predvsem hitra in učinkovita dostopnost z osebnimi avtomobili do delovnih mest, srednješolskega in univerzitetnega izobraževanja ter oskrbe.⁷

Pri iskanju odgovora na vprašanje, kako uresničiti načelo integralnosti regionalnega prostorskega načrtovanja, ne smemo zanemariti dejstva, da je Slovenija z vstopom v Evropsko unijo prevzela tudi obveznosti, ki jih narekuje evropski pravni red, zlasti na področju varstva okolja, poleg tega pa je čedalje bolj vpeta v pripravo makroregionalnih strategij za Podonavje, Alpe in Sredozemlje, v okviru katerih mora čim prej opredeliti svoje primerjalne prednosti, kot izhajajo iz geografskega položaja na stičišču navedenih treh makroregij.

Proces vključevanja Republike Slovenije v EU je vplival predvsem na področje oblikovanja in izvajanja regionalne politike z uveljavitvijo načel evropske strukturne politike, kot so koncentracija, programiranje, partnerstvo, subsidiarnost itd. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 je omogočil uzakonitev teh načel, hkrati pa uveljavil regionalne razvojne programe na ravni statističnih regij kot osnovne razvojne dokumente za izvajanje celovite razvojne politike. Cilji tako zasnovane regionalne politike so bili zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije in slovenskih regij za povprečjem Evropske unije, dvig konkurenčnosti Slovenije in slovenskih regij, doseganje visokega življenjskega standarda in kakovosti življenja ter boljšega zdravja prebivalcev vseh slovenskih regij, pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter oblikovanje vseslovenskega gospodarskega razvojnega pola z dobro prometno povezavo do regionalnih središč.

2. POSKUS PRENOVE PROSTORSKE ZAKONODAJE

Kot sem omenil v uvodu, sem imel priložnost voditi dve medsektorski razpravi, povezani z dejavnostmi v zvezi s kontinuirano potrebo po spremembah prostorske zakonodaje. Ob tej priložnosti sem za udeležence pripravil kratko anketo o prioritetah spreminjanja prostorske zakonodaje, kot so jih leta 2013 videli udeleženci medresorske delavnice, ki jo je v ta namen organiziralo takrat pristojno ministrstvo za infrastrukturo in prostor. Pokazalo se je, da je na področju teoretičnih

⁵ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16).

⁶ Dr. Milan Naprudnik, Odgovor na intervju s prof. dr. Janezom Marušičem, objavljen v Delovi prilogi Znanost v četrtek, 12. aprila 2012.

⁷ Barbara Radovan. (2016). Gospodarjenje s prostorom zahteva povezanost več politik. Revija EOL, št. 106.

pristopov in uveljavljene prakse dosežena dokaj velika stopnja soglasja vseh udeleženi, da pa obstaja velika razlika med izborom prednostnih dejavnosti in možnih rešitev. Dovolil si bom podati kratek oris teh razlik, katerih spoznanje in razumevanje je, po mojem mnenju, pomembno in lahko vodi k boljšim rešitvam v prihodnjem obdobju regionalnega prostorskega načrtovanja v Sloveniji. Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je pripravilo izhodišča, v katerih je izpostavilo, da pomemben del nalog posameznega resorja (kmetijstvo, gozdarstvo, ohranjanje narave, vode, kulturna dediščina ...) vključuje dejavno sodelovanje pri prostorskem načrtovanju v celotnem procesu s pripravo stališč, predlogov ipd., in ne samo z upravnimi dejanji podajanja smernic in mnenj. Razumljivo je, da tak pristop zahteva usposobljene sodelavce, ki dobro poznajo svoje delovno področje, razumejo procese prostorskega načrtovanja ter znajo presojati različne situacije in predlagati rešitve. Enako pomembno je imeti vzpostavljene baze podatkov, ki so med seboj povezljive, in redno obnavljanje podatkov o stanju prostora na delovnem področju resorja (MKO – kmetijstvo/tla, gozdarstvo/gozd, voda, erozijska

območja, narava, zrak, hrup; MK – kulturna dediščina ipd.).

Anketa je vključevala 18 izhodišč normativnih sprememb, ki jih je decembra 2013 pripravilo Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, za katera so morali udeleženci določiti prioriteto priprave in uvedbe tako, da so za vsako od sprememb določili prvo, drugo oziroma tretjo stopnjo prednosti (prioriteto). Anketo so izpolnili vsi udeleženci posveta (20 strokovnjakov iz ključnih resorjev) po predstavitvah posameznih resorjev. Predstavniki resorjev so v uvodu predstavili svoja videnja vključenosti v proces prenove prostorske zakonodaje tako z vidika potrebnih dopolnitev in vključitev njihovih vsebin kot tudi prilagoditve lastne zakonodaje. Pokazalo se je, da so bili resorji slabo pripravljeni na medresorsko sodelovanje, saj je bila raven poznavanja predmetne zakonodaje izrazito omejena na nekaj specialnih primerov, prav tako pa niso opravili »domače naloge«, torej pregleda lastne zakonodaje glede potrebnih sprememb in dopolnitev, povezanih z novimi predlogi v prostorski zakonodaji. Zato moramo rezultate uvrščanja po

Tabela: Prednostne teme normativnih sprememb

DEJAVNOSTI NA PODROČJU NORMATIVNIH SPREMOMB	PRIORITETA		
	1	2	3
Izhodišča normativnih sprememb			
Prenova strateških izhodišč na področju urejanja prostora	9	9	2
Ureditev razmerij med javnopravnimi režimi v prostoru	11	8	1
Sistem pristojnosti in organizacija deležnikov pri zadevah urejanja prostora	12	6	2
Uvajanje in okrepitev načel regionalizma pri prostorskem načrtovanju	10	6	4
Sistem prostorskih aktov; poenotenje minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo ter razbremenitev vsebin in obsega prostorskih aktov	17	3	-
Integracija postopkov prostorskega načrtovanja, dovoljevanja in vzporednih okoljskih postopkov	17	3	-
Poenotenje standardov sodelovanja javnosti na državni in občinski ravni prostorskega načrtovanja	6	11	3
Nov sistem umeščanja oziroma dovoljevanja objektov državnega pomena	4	10	6
Prenova prostorskih ukrepov in uvajanje mehanizmov aktivne zemljiške politike	11	8	1
Ponovna uvedba dovoljenja za nekatere posege v prostor, ki niso gradnja objektov	4	9	6
Nov način izdajanja dovoljenja za gradnjo in izvajanje vzdrževalnih del	11	6	2
Preoblikovanje sistema nadzora pri graditvi objektov	9	8	2
Prenova pogojev za graditev objektov	5	11	3
Integracija postopkov izdajanja soglasij v postopek izdajanja gradbenih dovoljenj	10	9	-
Nadomestitev postopka izdajanja uporabnega dovoljenja kot upravnega postopka s prijavo zgrajenega objekta na podlagi certifikata za zgrajeni objekt gradbenega nadzornika gradbeni inšpekciji	3	10	6
Prenova sistema licenc in podeljevanja javnih pooblastil	7	6	6
Dopolnitev inšpekcijskih ukrepov in prekrškovnih določb	14	6	-
Reševanje problematike nedovoljenih gradenj	6	3	6

Vir: Anketa opravljena med udeleženci medresorske delavnice, november 2013.

prednosti presoja z vidika na hitro sestavljenih ocen posameznih udeležencev, in ne kot utemeljena stališča pristojnih resorjev.

Skupna ocena prioritet, pri kateri smo upoštevali tiste dejavnosti, ki so dosegle najmanj 25 % ocen prve prioritete, je vendarle dala zanimive rezultate. Razvrstitev prednostnih normativnih sprememb je prenovalo strateških izhodišč na področju urejanja prostora postavila šele na šesto mesto od skupno sedmih skupin dejavnosti, kot jih je dalo razvrščanje prioritet. Udeleženci posveta so dejavnosti združili v okviru naslednjih skupin:

- I. sistem prostorskih aktov; poenotenje minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo in razbremenitev vsebin in obsega prostorskih aktov; integracija postopkov prostorskega načrtovanja, dovoljevanja in vzporednih okoljskih postopkov;
- II. dopolnitev inšpekcijskih ukrepov in prekrškovnih določb;
- III. sistem pristojnosti in organizacija deležnikov pri zadevah urejanja prostora;
- IV. ureditev razmerij med javnopravnimi režimi v prostoru;
- prenova prostorskih ukrepov in uvajanje mehanizmov aktivne zemljiške politike;
- nov način izdajanja dovoljenja za graditev in izvajanje vzdrževalnih del;
- V. uvajanje in okrepitev načel regionalizma pri prostorskem načrtovanju;
- integracija postopkov izdajanja soglasij v postopek izdajanja gradbenih dovoljenj;
- VI. prenova strateških izhodišč na področju urejanja prostora;
- preoblikovanje sistema nadzora pri graditvi objektov;
- VII. prenova sistema licenc in podeljevanja javnih pooblastil.

Nabor predlaganih dejavnosti kaže na zmedo, ki jo vnašajo nenehne institucionalne spremembe na področju prostorskega načrtovanja in urejanja prostora. Tako so sistemske vsebine pomešane z upravno-operativnimi vsebinami, kar vse kaže na nekakšno »zadovoljnost« glede strateških vsebin, ki so, kot kaže, zadovoljivo pokrite z obstoječo Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in morda prav zaradi njene vseobsegajoče vsebine niso problematične pri operativnih izpeljavah v okviru priprave posameznih državnih planskih dokumentov in tudi občinskih prostorskih načrtov. Občutek nujnosti ukrepanja so potrdili vsi udeleženci, pri čemer izstopata ureditev sistema prostorskih aktov in poenotenja minimalnih zahtev prostorskega načrtovanja za celotno državo ter razbremenitev vsebin in obsega prostorskih aktov. Da je to želja hierarhično najvišje, torej državne zakonodajne ravni, je precej presenetljivo, saj ima ta sicer dokaj neenotne poglede na ključna vprašanja, povezana s področjem urejanja prostora.

Vzpostavitev regionalne ravni prostorskega načrtovanja je torej nova razvojna priložnost, kot je zapisal dr. Andrej Pogačnik.⁸ Pri tem po njegovem mnenju ne smemo zapasti v skušnjava malih, z lokalnim patriotizmom obarvanih regij. Regije morajo biti dovolj velike – površinsko, populacijsko, gospodarsko – in z dovolj velikim urbanim središčem. Ne smemo ustvarjati regij, ki bi (pre)živele zgolj zaradi pomoči države, kot so Zasavje, Pomurje, slovenska Koroška, Kočevska ali Bela krajina. Nasprotno, te morajo postati del večjih regij z večjo urbano zgostitvijo, ki »vleče naprej« gospodarstvo in razvoj. Dr. Pogačnik se zavzema za model sedmih regij: osrednjeslovenske, štajerske (severovzhodne), gorenjske, goriške, obalno-kraške, dolenske (jugovzhodne) in savinjske, s središči v Ljubljani, Mariboru, Novi Gorici, Kranju, Kopru, Novem mestu in Celju. Regionalna zasnova prostorskega razvoja (ZUreP-1) kot vmesni člen med državno in občinsko prostorsko politiko tako pomeni podlago za regionalne razvojne programe oziroma predvidene regionalne projekte umešča v prostor. To je zaradi drobljenja občin, neskladij in konkurence med njimi, institucionalne podhranjenosti občinskih oddelkov za okolje in prostor ter velike stihije v prostoru nujno, če želimo zagotoviti uravnotežen in skladen razvoj tudi v prostoru.

3. PRIPRAVA STRATEGIJE PROSTORSKEGA RAZVOJA DO LETA 2050

Spletišče Ministrstva za okolje in prostor nudi številne podatke, ki kažejo na svojevrsten »perpetuum mobile« dejavnosti na področju prostorskega načrtovanja, ki ga poganjajo nenehne institucionalne menjave resorne pristojnosti. Že oktobra 2014 je ministrstvo napovedalo prenovalo strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki naj bi bila končana do konca leta 2016, torej prav v času izida te številke. Zanimivo je, da tudi zadnje dejavnosti v zvezi s pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050,⁹ ki so na spletišču Ministrstva za okolje in prostor mimogrede »prestavljene« kar v leto 2015, čeprav so bile dejansko izvedene spomladi letos, predvidevajo zelo ambiciozne roke izvajanja, ki naj bi omogočili zaključek priprave nove strategije konec prihodnjega leta.

Ministrstvo za okolje in prostor za zdaj uspeva ohraniti hitrost dejavnosti skladno s predvideno časovnico, zanimivo pa bo opazovati, kako bo potekala široka javna razprava v letu 2017, ki naj bi vključila tudi najširšo javnost prek E-demokracije in s tem v polnosti udejanjila načelo participativnega načrtovanja, ki kot je videti, nehote postaja reinkarnacija samoupravnega srečujočega načrtovanja, katerega rezultate lahko še danes analiziramo v nenadzorovanem razraščanju

⁸ Dr. Andrej Pogačnik. (2010). Posledice in izzivi gospodarske krize za prostorsko načrtovanje v Sloveniji. V: Delo, 16. 12. 2010, spletni arhiv.

⁹ Poročilo o tretjem javnem posvetovanju o prenovi SPRS. 17. marec 2016, vir: spletna stran MOP.

suburbaniziranih območij in nikoli uresničenem konceptu policentričnega urbanega razvoja. Ta bojazen izhaja iz pregleda petih ključnih ciljev, ki vključujejo gospodaren in učinkovit prostorski razvoj, večjo konkurenčnost slovenskih mest, kakovost življenja v mestih in na podeželju, zagotavljanje prostorske identitete Slovenije ter prožnost/odpornost in prilagodljivost na spremenjene razmere, ki so nedvomno ustrezni, vendar z nadaljnjo členitvijo na šestinšestdeset (66) podciljev izgubljajo svoj »vizionarski« naboj in dejansko strateško vsebino. Pričakovali bi, da je stroka zmožna strniti argumente le okrog treh ključnih ciljev in z njimi pojasniti tudi preostala dva. Zlasti slednjega, ki je »conditio sine qua non« vsakršnega trajnostnega razvoja. Množica podciljev pa vodi predvsem v že znane sektorske in interesne spopade za ohranjanje doseženih položajev in moči pri odločanju o poseganju v prostor.

Objavljena gradiva pokažejo dokaj raznolike vizije posameznih specialnih strok in prihodnjih nosilcev razvojnih odločitev, ki jih predstavljajo študentske delovne skupine. Vključitev študentskih delovnih skupin je hvalevredna odločitev, ki ponavlja prezrte pristope iz daljnjega leta 1993, ko je tedanje ministrstvo za okolje in prostor organiziralo podoben pristop za oblikovanje vizije prostorskega razvoja slovenskega obalnega območja.¹⁰ Pri tem pa je vendar vsem skupno zavedanje o pomembnosti priprave nove strategije, ki naj bi zblížala različne poglede, potrebe in pričakovanja ter tako zagotovila »vizijo o tem, kako bo naravne zmogljivosti izrabila za boljšo kakovost življenja prebivalcev, za krepitev nacionalne identitete in tudi za trženje. In predvsem, kako jih bo, ob vsem tem, znala ohraniti – zase, za prihodnje rodove in ne nazadnje, zaradi njih samih. In to vizijo bi morali deliti vsi njeni prebivalci, najbolj in predvsem pa mladi, tisti, ki jo bodo uresničevali in živeli.«¹¹

Pri tem se je pokazalo, da napor, ki so ga ministrstvo in vodilni strokovnjaki s področja prostorskega načrtovanja vložili v pripravo »povzetka« teh predlogov v publikaciji Slovenski prostor 2050, pomeni ključni korak pri oblikovanju konsistentne vizije prostorskega razvoja Slovenije, ki naj bi prek najširše javnosti doživel svojo potrditev in dopolnitve. Predvidena najširša javna razprava in vključitev e-razprave pa vnašata nekaj pomislekov. Z vidika nadgraditve začetega dela bi bilo kljub temu bolje nadaljevati delo v prvi fazi široke javne razprave z obliko razširjenih študentskih delovnih skupin, ki so pripravljale različne predloge scenarijev in vizij prostorskega razvoja Slovenije, pri čemer ne gre prezreti morda tudi dijaških (srednješolskih) skupin, iz katerih bodo izšli dejanski uporabniki prostora v

ciljnem letu strategije.

Menim, da bi veljalo razmisliti o nekoliko bolj inovativnem pristopu za pritegnitev pozornosti bodočih odločevalcev o posegih v prostor, ki bi lahko temeljil na dodelitvi brezplačne računalniške tablice z vsemi gradivi na temo priprave strategije ali celo aplikacije po vzoru FURS-ove »Vzemi račun«, ki bi mladim prinesla nagrado ob dejanskem vključevanju v proces sprejemanja odločitev. V nasprotnem bo E-demokracija zelo verjetno ostala v rokah interesnih skupin, ki bodo skušale tako uveljavljati svoje kapitalske interese, povezane z razpoložljivostjo prostora, spreminjanjem namenske rabe ali potekom koridorjev. Obstaja tudi možnost drugačnih pristopov, kot jih je na primer uporabljala Danska, ki je ustanovila poseben vladni laboratorij »Mind lab«, ki je z anketiranjem ciljnih skupin in delavnicami skušal preveriti nekatere vladne vizije, strategije in ukrepe, preden so bile dokončno oblikovani in predani v proces političnega odločanja.

Regionalno prostorsko načrtovanje naj bi namreč omogočilo predvsem oblikovanje takih ciljev regionalnega razvoja, ki bodo omogočili trajnostni razvoj v Sloveniji s postopnim uresničevanjem posameznih ekonomskih, socialnih, okoljskih in prostorskih reform, usmerjenih k zmanjševanju razlik v gospodarski razvitosti med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja, preprečevanju nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi, ohranjanju poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve in ne nazadnje pospeševanju razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanju naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra. Doseganje visoke kakovosti življenja prebivalstva v vseh regijah mora temeljiti na zmanjševanju regionalnih razlik v pogojih življenja in dela ob doslednem pospeševanju inovativnosti, podjetništva in tehnološkega napredka s ciljem prestrukturiranja gospodarstva. Spodbujanje policentrične zasnove poselitve naj temelji na močnih regionalnih, občinskih in podeželskih središčih ob ohranjanju slovenskega podeželja z uveljavljanjem načela subsidiarnosti (decentralizacija odločitev – višja raven naj ne ureja zadev, ki bi jih lahko najmanj tako učinkovito urejala nižja raven).¹²

Izziv priprave nove strategije prostorskega razvoja Slovenije, katere cilj je postavljen v daljno leto 2050, znova odpira številna vprašanja prihodnjega razvoja Slovenije in glede na krizni čas, v katerem se nahajamo in ki zahteva trezen razmislek o prihodnjem razvoju države, prihaja ob pravem času, saj ponuja številne izčrpne interdisciplinarne analize ter tudi sektorsko obarvane integralne vizije trajnostnega razvoja Slovenije, utemeljene na več desetletjih obseženega raziskovalnega dela na področju regionalnega

¹⁰ Prof. dr. Vladimir Braco Mušič et al. (1993). Priporočila za usmerjanje prostorskega razvoja in urejanje prostora obalnega območja: planerska delavnica, Ministrstvo za okolje in prostor, Zavod za prostorsko planiranje.

¹¹ Prof. dr. Mojca Golobič. (2016). Krajina v viziji prostorskega razvoja Slovenije, Slovenski prostor 2050, Vizije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, str. 16.

¹² Prof. dr. Marjan Ravbar. (2001). Regionalni razvoj v Sloveniji. V: Geographica Slovenica 33/II.

prostorskega načrtovanja. Ob tem se nikakor ne zmorem znebiti občutka o ponavljanju sorodnih vsebin in pristopov, razumljivo v okviru interdisciplinarno oblikovanih raziskovalnih skupin, ki se pogosto srečajo ob vprašanju razpoložljivosti ustreznih in primerljivih kazalnikov stanja v prostoru, praviloma analizirajo neažurne podatke in s podrobno členitvijo problematike pripomorejo k ohranjanju »statusa quo«.

Med raziskovalnimi projekti, ki prinašajo sveže poglede na problematiko regionalnega prostorskega načrtovanja, lahko izpostavimo interdisciplinarno raziskavo Funkcionalne regije – izziv prihodnjega razvoja Slovenije,¹³ ki je potekala med letoma 2009 in 2011 ter skuša utemeljiti pomen uveljavitve koncepta funkcionalnih regij za skladen in trajnosten razvoj Slovenije. Raziskovalci niso preverjali starih predpostavk za oblikovanje nekdanjih plansko-funkcijskih regij, tako tudi niso skušali utemeljiti nove regionalizacije, čeprav so rezultati nedvomno pokazali meje za kritično maso oblikovanja pokrajin v Sloveniji. Analize, ki so temeljile na podatkih trga delovne sile, niso bile ciljno usmerjene v določitev regij. Pokazale so tudi, da uporaba klasične teorije osrednjih krajev ne zadošča za opredelitev širokega spektra povezav. Funkcionalne regije naj bi predvsem zagotovile prepoznavanje konkurenčnih prednosti regij ter učinkovito delovanje gospodarstva in javnega sektorja. Pri tem se je pokazalo, da bo treba v prihodnje pritegniti k sodelovanju še strokovnjake za regionalno ekonomiko in regionalno ekologijo. Raziskava pa je omogočila tudi analizo konkurenčnosti slovenskih mest v odnosu do središč v sosednjih državah ter pomena strateškega povezovanja v prostoru med Alpami, Jadranom in Panonsko nižino.

4. ČEMU METODOLOŠKA KONSERVATIVNOST?

Analitični pristop, ki ga uporablja večina raziskovalnih skupin, sicer omogoča uporabo koncepta policentričnega razvoja, ki je bil zastavljen daljnjega leta 1976, premalo pa je proučena vloga upravno-administrativnih delitev in reform. Tem je bilo v preteklosti posvečene premalo pozornosti, zlasti glede možnega vpliva upravno-administrativnih reform na uspešno uresničevanje koncepta policentričnega urbanega sistema v Sloveniji. Nova opredelitev (paradigma) funkcionalnih regij namesto nekdanjih funkcijskih (planskih ipd.) ni samo sledenje gibanjem v EU (ESPON). Pomembna so opozorila o vlogi novih tehnologij in kapitala, saj so njihovi učinki na razvoj v prostoru premalo raziskani. Predstavitev integriranih scenarijev, ki prinašajo »podobe prihodnosti«, je lahko odlično izhodišče za razpravo o novi generaciji RRP. Navajajo namreč k sklepu, da bi bilo koristno uporabiti pristop za »regional foresight«.

Foresight je predvsem znan kot sistematičen postopek, ki ga je razvijal OECD, s katerim identificiramo prioriteta področja razvoja, glavna strateška gibanja na teh področjih, določimo glavne cilje za prioriteta področja razvoja in glavne ukrepe za dosego strateških ciljev. Gre za neke vrste socialni *know-how*, ki združuje tehnike dolgoročnega načrtovanja s tehnikami in spretnostmi vodenja sestankov, usmerjenega oblikovanja delovnih skupin in sodelovanja interesnih skupin. Gre za integralen in skupinski postopek zbiranja in analiziranja pomembnih informacij za prihodnost, urejanja zbranih informacij v trditve in njihovo skupinsko, participativno verifikacijo. Rezultati *foresighta* tako nimajo samo informativno-strokovne moči, temveč tudi reprezentativno moč in legitimnost. Subjekt in predmet odločanja torej nista ločena, marveč tvorita enovit in dinamičen skupinski proces, ki na vsakem segmentu časovne premice odkriva vedno nove možnosti razvoja. Zato sta za *foresight* poleg izrazite časovno dolgoročne naravnosti značilna tudi njegova trajnost in neprekinjenost. Morda bi za ozaveščanje javnosti ne bilo odveč predstaviti tudi »scenarija razvojne ogroženosti« oziroma »Brezna Slovenije«, kot ga poimenuje študija skupine z Biotehniške fakultete v Ljubljani, ki je pod mentorskim vodstvom dr. Mojce Golobič pripravila kakovosten scenarijski prispevek z naslovom Ne izbrisi Slovenije.¹⁴

Med ključne teme, ki bodo gotovo zaznamovale prostorski razvoj v prihodnjem desetletju in s tem ustvarile temelje za gibanja do leta 2050, lahko uvrstimo demografske spremembe, vključno s staranjem prebivalstva ter mednarodnimi in notranjimi migracijami, ter s tem povezane politike, predvsem migracijsko in družinsko. Prezreti pa ne smemo tudi drugih značilnosti prebivalstva, kot je izobrazba itd. Druga tema je razporeditev delovnih mest glede na zaposlitvena središča in strukturo delovnih mest. Tretja nadgrajuje prvi dve in je povezana s strukturo poselitve ter vključuje omrežje središč, hierarhijo naselij in funkcije središč, tako javne kot gospodarske, ter tudi družbeno infrastrukturo, kot so izobraževalna, zdravstvena ali kulturna. Četrta tema je vezana na naravne danosti za razvoj ter omejitve v prostoru, izhajajoče iz naravnih in tehnoloških procesov. Peta tema je povezana z infrastrukturno opremljenostjo in povezavami med središči, torej različnimi vrstami gospodarske infrastrukture, ki te povezave omogočajo, tako prometno, energetska ali telekomunikacijsko, in je neposredno povezana s prometno politiko, ki opredeljuje omogočanje dostopnosti in upravljanje mobilnosti. Šesta tema pa je povezana s stanovanjsko politiko ter vključuje zagotavljanje in upravljanje bivališč in kakovostnega bivalnega okolja, njihovo razporeditev, značilnosti in strukturo, temeljila pa naj bi na analizi trga nepremičnin in stopnji kapitalizacije lokacije v omrežju središč ter izkoriščenosti stanovanjskega fonda.

¹³ Prof. dr. Alma Zavodnik Lamovšek. (2011). Funkcionalne regije – izziv prihodnjega razvoja Slovenije. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPoP – Inštitut za politike prostora. Kamnik: OIKOS – svetovanje za razvoj.

¹⁴ Slovenski prostor 2050, Vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, marec 2016.

Razmislek o večjih funkcionalnih območjih in nosilnih projektih na regionalni ravni je v tem trenutku ključnega pomena. Dejstvo, da imamo dve kohezijski regiji, ki sta deležni različnega obsega sredstev in različnega določanja možnih prioritet sofinanciranja, ter izkušnje preteklega obdobja kažejo, koliko smo bili uspešni pri oblikovanju večjih »regionalnih« projektov. Ob vstopanju v makroregionalne povezave na ravni EU je zato treba strateško »unovčiti« geografski položaj in status države članice. Vključevanje v različne oblike makroregionalnega povezovanja (Podonavje, Alpe, Jadransko-Jonski bazen) kljub središčni legi in statusu države članice kaže na dejansko težo oziroma možnost uveljavljanja naših strateških ciljev. Zanimivo bi bilo videti, kako Slovenija izkorišča vlogo koordinatorja za specifična tematska področja v primeru makroregionalne strategije za Podonavje, v okviru katere koordinira področje prometa, kot tudi preostalih dveh. Prav gotovo je vloga koordinatorja priložnost za predstavitev lastnih strateških interesov in projektov.

Predhodno citirana raziskava, ki je omogočila temeljit uvid v vlogo mest in urbanih območij, je odprla tudi vprašanje, kako slovenska mesta vplivajo na integracijske procese in odnose med različnimi nosilci razvoja. Po razpravi bi sklep okrog mize lahko stnilo z mislijo, da bo ohranitev kakovosti bivanja v »zeleni in ostareli« Sloveniji zahtevala širok družbeni konsenz o prednostnih posegih v omrežje funkcij regionalnega pomena. Pri tem se kaže tako vprašanje vključevanja javnosti kot tudi pripravljenosti in usposobljenosti lokalnih skupnosti za ustrezno spoprijemanje z zahtevnimi vprašanji regionalnih dimenzij.

Priprava nove dolgoročne strategije prostorskega razvoja Slovenije pod naslovom Slovenski prostor 2050, ki intenzivno poteka, naj bi utemeljila integralni pristop in dala smernice za pripravo občinskih prostorskih načrtov. Tako naj bi odpravili velik razkorak med načrtovanjem na državni in lokalni ravni, kjer se pojavljajo številne

napačne rešitve prav zaradi neupoštevanja širših funkcionalnih povezav. Pri tem je posebej pomemben odnos med mesti in podeželjem oziroma oblikovanje mestnih naselij, kar vse zahteva redefinicijo omrežja središč. Oblikovanje funkcionalnih regij, kot jih utemeljuje raziskava, je po mnenju udeležencev eno od orodij oziroma poti, ki lahko preprečijo negospodarnost v razvoju, ki si je prav zaradi kriznih pogojev ne moremo privoščiti. Ob tem je pomembno vprašanje, kaj lahko država, lokalne skupnosti in NVO storijo, da možne spore, ki se pojavljajo v procesu načrtovanja, spremenijo v sodelovanje in iskanje skupnih rešitev.

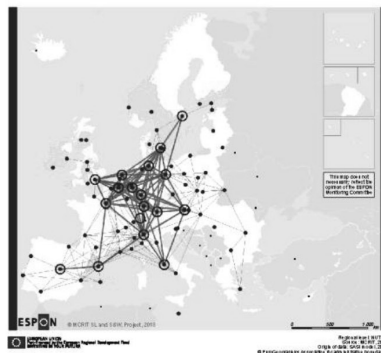
5. KAKO POVRNITI MESTO REGIONALNEMU PROSTORSKEMU NAČRTOVANJU?

Oblikovanje funkcionalnih regij je ena od poti (orodij), ki lahko preprečijo negospodarnost v razvoju, ki si je v kriznih pogojih ne smemo privoščiti. Za to, da bo njihovo oblikovanje pravi odgovor izzivom prihodnosti, pa lahko poskrbi le interdisciplinarno usklajen pristop z metodo regionalnega prostorskega načrtovanja. Dejstvo, da je koncept policentričnega razvoja stalnica v slovenskem prostoru in čedalje bolj tudi v EU, kot kažejo zadnji objavljeni scenariji ozemelskega razvoja EU do 2051, ne pomeni tudi ohranitve nespremenjenih razmerij v omrežju središč. Metoda scenarijev, kot jo uporablja ESPON, daje možnost za preverjanje odločitev ob oblikovanju razvojnih politik, vendar je premalo prisotna v slovenski praksi. Podobno velja tudi za uvajanje pilotnih primerov in preizkušanje rešitev v praksi.

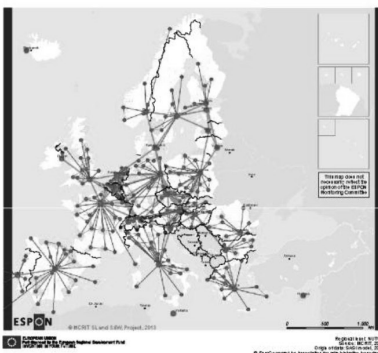
O regionalizacijah slovenskega ozemlja je bilo v različnih strokah povedano že veliko, lahko bi rekli, da skoraj vse, pa vendar se zdi to vprašanje še vedno aktualno. Vzroki za oblikovanje regionalizacij so različni, vendar

Slika 1: ESPON – trije scenariji ozemelskega razvoja do leta 2051

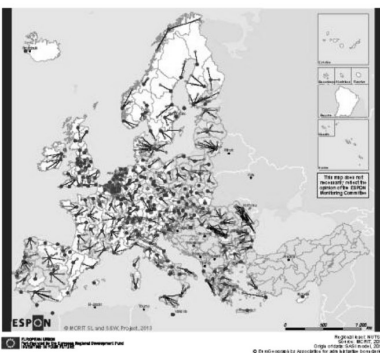
Scenario A – Promotion of MEGAs



Scenario B – Promotion of Cities



Scenario C – Promotion of Regions



je najpogostejši vzrok težnja po oblikovanju oziroma utrditvi določene prostorske organizacije človekovih dejavnosti v pokrajini, s katero želimo zagotoviti kar najučinkovitejše in gospodarno povezovanje različnih razvojnih dejavnikov v prostoru. V Sloveniji je zadnjih trideset let večina predlaganih regionalizacij vezana na koncept policentričnega razvoja urbanega sistema, ki je nastal v času trdega planskega gospodarstva, vendar je kljub poudarjeni vlogi razmeščanja prebivalstva in delovnih mest povzel značilnosti poselitvenega vzorca Slovenije, ki izhaja iz geografske členjenosti in značilnosti slovenskega prostora, ter bolj ali manj uspešno določil središčne (vozliščne) točke poselitvenega (prometnega) sistema.

Policentrični koncept urbanega razvoja nikoli ni zaživel v vseh dimenzijah, saj ga je že ob nastanku »nadomestilo« uveljavljanje nekdanjih občinskih središč – sedanjih

Slika 2: Sistem centralnih naselij 1988



Vir: I.Vrišer, op.cit.

Slika 3: Zasnova policentričnega urbanega sistema 2004



Vir: Odlok o Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Uradni-list RS, št. 76/2004.

sedežev upravnih enot. V zadnjih letih je s pojavom suburbanizacije doživel povsem neuravnoteženo krepitev najvišjih hierarhičnih ravni, kar je seveda posledica ustrezne kritične mase za hiter razvoj koncentracije prebivalstva in delovnih mest na območju ljubljanske metropolitanske regije ter negativnih učinkov strukturnega prilagajanja gospodarstva v večini preostalih urbanih središč.

V primerjavi z ugotovitvami raziskave dr. Marjana Ravbarja in sodelavcev¹⁵ se stanje sistema središčnih naselij izpred več kot dveh desetletij na ravni makroregionalnih centrov ni občutno spremenilo v primerjavi s stanjem v času sprejetja še veljavne Strategije prostorskega razvoja Slovenije leta 2004. Z okrepitvijo vloge Ljubljane kot državnega središča, v katerem se je nakopičilo veliko raznovrstnih dejavnosti, se je okrepila tudi njena vloga makroregionalnega središča, kar se odraža zlasti v povečanju območja, ki je pod njenim delnim (ne prevladujočim) vplivom. Položaj na mezoregionalni ravni središčnosti v primerjavi z letom 1987 ni občutno drugačen. Opazni so razmeroma šibka vloga in s tem manjše vplivno območje nekaterih mezoregionalnih središč (Postojne, Velenja, Trbovelj), prepletanje vpliva različnih središč, ki se s svojo opremljenostjo oziroma storitvami dopolnjujejo (Krško – Brežice, Ravne na Koroškem – Slovenj Gradec), ter velik pomen središč, kot so Koper, Nova Gorica, Kranj, Novo mesto, Celje in Murska Sobota. Kljub novim mejam občin je še zmeraj opazen vpliv »tradicionalnih« povezav, ki imajo v večini primerov poleg tradicije tudi druge, pomembnejše temelje, na primer prostorsko bližino ali časovno dostopnost.

V številnih dokumentih poudarjeno povezovanje znanstveno-tehnoloških centrov z drugimi gospodarskimi omrežji naj bi imelo pomembne prostorske posledice za razvoj omrežja mest na regionalni ravni. S tega vidika nosilno ogrožje slovenskega urbanega sistema sestavlja približno trinajst mestnih aglomeracij, kjer petintrideset mest (različne velikosti in družbenoekonomskega pomena) skupaj s svojimi obmestji in bližnjimi urbaniziranimi naselji oblikuje mestne regije. Skupaj zavzemajo petino ozemlja republike, v njih pa prebiva več kot dve tretjini prebivalstva. Tu je po ocenah osredotočene več kot štiri petine ekonomske moči.

Ob načrtovanju regionalnega razvoja in oblikovanju ukrepov regionalne politike se vedno znova dotikamo ozemeljskoup ravne organiziranosti Republike Slovenije. Nadaljevanje reforme ozemeljskoadministrativne členitve Slovenije je tako pogoj za utrditev regionalizacije z vidika trajnostnega razvoja. Izhodišče bodo različne stroke morale iskati v opredelitvi vloge novih tehnologij v sodobnih komunikacijskih tokovih

¹⁵ Dr. Marjan Ravbar et al. (2003). Omrežje naselij in prostorski razvoj Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje.

Slika 4: Možne oblike teritorialnih členitev Lokalnih skupnosti



Vir: Zavod RS za prostorsko planiranje, 1993.

in omejevanju njihovih gravitacijskih območij, saj le-ta z uvajanjem spletnega poslovanja postopno spreminjajo svoje meje, tudi v na videz tako stabilnih območjih, kot so mezoregionalna v Sloveniji. Sodobna prometna in komunikacijska sredstva povezujejo čedalje večje prostore v izjemno močna gospodarsko in socialno povezana območja. Načela tržnega gospodarstva tudi v tem primeru narekujejo uporabo pravil ekonomije obsega.

Menim, da je načelo učinkovitosti sprejemljivo tudi v okviru razpoložljivih virov in uspešnega trženja paradigme trajnostnega razvoja, s katerim Slovenija ohranja dediščino evropskega poselitvenega vzorca na stiku alpskega, panonskega in mediteranskega sveta. Delitev na regije je zato lahko podrejena funkcionalističnemu načelu, ki v sedanjih pogojih omogoča postopno uvajanje ukrepov za združevanje na lokalni ravni. Tu je pomembna vloga države, da oblikuje taka območja, ki so z vidika obvladljivosti v upravno-administrativnem pomenu najbolj gospodarna. Verjetno je temu najbližje sedanja organizacija sodstva. Za uveljavitev razvojno-inovativnih regij je torej nujna čimprejšnja upravna reforma, ki bo s koncentracijo najpomembnejših upravnih funkcij v središčih najvišje ravni omogočila utrditev regionalne členitve. V premislek lahko znova obudim predlog možne oblike ozemeljskih členitev lokalnih skupnosti, ki smo ga oblikovali leta 1993 na tedanjem Zavodu za prostorsko planiranje Ministrstva za okolje in prostor ter je predvidel pet

makroregij in dvanajst upravnih okrajev, temeljil pa na predpostavkah pričakovane izboljšane dostopnosti in novih komunikacijskih tehnologij.¹⁶

Predhodno omenjeno vprašanje, kaj lahko država, lokalne skupnosti in NVO storijo, da možne spore pri iskanju optimalne regionalne členitve Slovenije spremenijo v sodelovanje in iskanje skupnih rešitev, najpogostejše srečujemo v največjih urbanih središčih. Pri tem pogosto pozabljamo na vlogo mest in urbanih območij kot nosilcev razvoja in inovativnosti v pokrajini ter se izogibamo vprašanju, kako mesta vplivajo na integracijske procese in odnose med različni nosilci razvoja oziroma družbenimi skupinami.

Ohranitev razvojnih priložnosti, ki jih dajeta geografska in prostorska pestrost Slovenije, bo za ohranitev kakovosti bivanja v »zeleni in ostareli« Sloveniji zahtevala širok družbeni konsenz o prednostnih posegih tako v strukturo rabe površin kot tudi v omrežje funkcij regionalnega pomena. Naj sklenem z mislijo večkrat citiranega dr. Andreja Pogačnika: »Prostor ne sme biti ovira za razvoj, temveč spodbuda. Slovenija ima prostora dovolj, gozdnatega, goratega, malo urbaniziranega in redko poseljenega. To nam nazorno kažejo evropski statistični podatki. Ohranjanje narave in okolja sta resda primerjalni prednosti, ki pa ne smeta

¹⁶ Mag. Ivo Piry. (2005). Regionalizacija Slovenije – nedokončana simfonija slovenske geografije. Dela, Filozofska fakulteta v Ljubljani, str. 37–48.

pomeniti blokade v razvoju. Zaraščanje krajine in njeno spreminjanje v divjino, vodna erozija, ki orje po kulturni krajini, nemoč pred naravnimi nesrečami, vse to ne koristi nikomur – ne človeku ne naravi. Bolj pogumno in ustvarjalno posegajmo v prostor, zlasti na področjih kmetijstva, energetike, turizma oziroma prostočasnih dejavnosti! Ni nujno, da prostor in okolje »plačata ceno« za kapitalistični razvoj. Večnamenske in sonaravne »zelene« ureditve z najsodobnejšimi tehnologijami že danes zmorejo ustvarjati gospodarsko uspešne krajine, v katerih so ohranjene najpomembnejše vrednote ali ustvarjene nove.«¹⁷

Literatura in viri

Mušič, V. B., et al. (1993). Priporočila za usmerjanje prostorskega razvoja in urejanje prostora obalnega območja: načrtovalska delavnica. Ministrstvo za okolje in prostor, Zavod za prostorsko planiranje, Ljubljana.

Golobič, M. (2016). Krajina v viziji prostorskega razvoja Slovenije, Slovenski prostor 2050, Vizije prostorskega razvoja Slovenije. MOP, str. 16.

Naprudnik, M. (2012). Odgovor na intervju s prof. dr. Janezom Marušičem, objavljen v Delovi prilogi Znanost v četrtek, 12. aprila 2012.

Piry, I. B. (2005). Regionalizacija Slovenije – nedokončana simfonija slovenske geografije. Dela, Filozofska fakulteta v Ljubljani, str. 37–48.

Pogačnik, A. (1992). Urejanje prostora in varstvo okolja. Ljubljana, str. 23.

Pogačnik, A. (2010). Posledice in izzivi gospodarske krize za prostorsko načrtovanje v Sloveniji. V: Delo, 16. 12. 2010.

Radovan, B. (2016). Gospodarjenje s prostorom zahteva povezanost več politik. Revija EOL št. 106.

Ravbar, M. (2001). Regionalni razvoj v Sloveniji. Geographica Slovenica 33/II.

Ravbar, M., et al. (2003). Omrežje naselij in prostorski razvoj Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Urad Republike Slovenije za prostorsko planiranje.

Vrišer, I. (1978). Regionalno planiranje. Ljubljana: Mladinska knjiga, str. 9–13.

Zavodnik Lamovšek, A. (2011). Funkcionalne regije – izziv prihodnjega razvoja Slovenije. Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IPoP – Inštitut za politike prostora. Kamnik: OIKOS – svetovanje za razvoj.

Visokošolski študijski program I. stopnje Tehnično upravljanje nepremičnin oz. univerzitetni študijski program I. stopnje Geodezija in geoinformatika ter II. stopnja – magistrski študij: Prostorsko načrtovanje, FGG, Univerza v Ljubljani, 2016, spletni portal.

Prvostopenjski univerzitetni študijski program Geografija in drugostopenjski magistrski študijski program Geografija, Filozofska fakulteta v Ljubljani, 2016, spletni portal.

Poročilo o tretjem javnem posvetovanju o prenovi SPRS, 17. marec 2016, spletna stran MOP.

Slovenski prostor 2050, Vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, marec 2016.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16).

¹⁷ Dr. Andrej Pogačnik (2010), prav tam.

POKRAJINA – SESTAVINA SPORAZUMEVANJA? (PRILOŽNOST ZA UČINKOVITEJŠE REGIONALNO NAČRTOVANJE)

Izr. prof. dr. Marjan Ravbar, znanstveni svetnik v pokoju

JEL: R580

UDK 711.4

Povzetek

V sodobni paradigmi regionalnega razvoja potekata dva nasprotujoča si procesa: »globalizacija« kot odraz mednarodne prepletenosti gospodarskih in političnih tokov nasproti »drobnim« lokalnim in/ali regionalnim političnim interesom, katerih cilji temeljijo na uravnoveženem razvoju, lokalnih ekonomijah, uravnoveženem krogotoku produkcije in surovin ter povezanosti gospodarstva in urbaniziranih okolij v enotno mrežo središč. Nesporno je, da je globalizacija tako za gospodarstvo kot za politični razvoj nepovraten proces, ki se dotika celokupnega družbenega življenja, nanj vpliva in ga tudi preobraža. Tudi različne sodobne zamisli pospeševanja regionalnega razvoja so odsev globalizacije, in prav zato je razvojna skladnost na preizkusu. Ob tem se postavlja temeljno vprašanje: Ali je v obdobju globalizacije sploh še mogoče uspešno razvijanje metodologij in dejavnosti pospeševanja regionalnega razvoja oziroma kakšne možnosti prenosa imajo prihodnji koncepti regionalne razvojne politike?

Sodobne metode pospeševanja so povezane ali z iskanjem endogenih faktorjev in/ali s spodbujanjem ustvarjalnega okolja oz. z oblikovanjem t. i. »učočih se regij«, ki jih spremljajo tudi nove pojmovne interpretacije, kot so npr. regionalni menedžment, regionalni (urbani) marketing, procesna moderacija, komunikacijsko in mediacijsko načrtovanje, kooperativno razvojno pospeševanje ipd., ki odpirajo popolnoma nov spekter načrtovalskih postopkov, tako na teoretski kot tudi empirični ravni. In prav na tem torišču se odpirajo odlične možnosti povezovanja med prostorskim načrtovanjem in regionalnim razvojem. Regionalni menedžment kot vmesna – intermediarna – stopnja igra v participativnih procesih ključno – posredniško – vlogo med regionalnim načrtovanjem, (podjetniškim) menedžmentom in pospeševanjem regionalnega razvoja.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, regionalno načrtovanje, razvojno načrtovanje, sporazumevanje z javnostjo

Abstract

The modern paradigm of regional development involves two opposing and ongoing processes: the first is "globalization", which reflects the international complexity of economic and political streams; and the second is "petty" local and/or regional political interests which are founded on sustainable development, local economies, balanced production flows and the integration of the economy and urban spaces into a unified network of settlements. There can be no doubt that globalization is an irreversible economic and political process and that it has connected, transformed and influenced our social lives. The various modern ideas for promoting regional development are, in fact, simply a reflection of the globalization process. Therefore, the key question to be answered is whether we can develop strong methodologies and regional planning activities in this "era of globalization" and whether it is possible for concepts from different development policies to be implemented.

Modern methods of accelerating development are associated with the search for endogenous factors and/or the stimulation of a creative environment, i.e. through the creation of so called "learning regions" which are linked with new concepts and interpretations such as: regional management, regional (urban) marketing, process moderation, communication and mediation planning, cooperative developmental promotion, etc. These concepts are broadening in scope and opening up new horizons regarding the theoretical and practical aspects of planning procedures. This also represents an excellent opportunity to connect spatial planning with regional development. As an intermediate stage, regional management plays a key role not only in participatory processes but also in terms of spatial/regional planning, (entrepreneur) management and the promotion of regional development.

Key words: spatial planning, regional planning, development planning, social development, communication in spatial planning

1. UVOD

Poglavitna naloga regionalnega načrtovanja je v spretne in uravnoteženem usklajevanju med lokalnimi, regionalnimi in državnimi interesi. V pokrajini (državi) želi ustvariti funkcionalno, gospodarno, humano in estetsko okolje, v katerem bodo ljudje imeli primerne pogoje za bivanje, delo in rekreacijo. Pri tem je treba preudarno pretehtati načela trajnostnega razvoja in v slovenskih razmerah zelo raznovrstne prostorske vzorce, ki se mozaično prepletajo med širjenjem urban(ističnih) nalog in območij z razvojnimi težavami. Uveljavitev je vzročno povezana med skupnimi cilji, s sektorskim usklajevanjem, zahtevami gospodarskih akterjev in individualnimi potrebami ljudi. Naloga regionalne politike kot presečišča ekonomske, socialne in prostorske politike je hkrati tudi pomagati gospodarsko bolj zaostalim delom države pri zagotavljanju enakomernejših življenjskih pogojev. Prenaša sprejete cilje družbenoekonomske politike na strokovno tehnično področje in tako sodeluje pri prostorski organizaciji družbene skupnosti. Regionalna politika tvori okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja.

Klasične raziskave v regionalnem razvoju, ki so doslej prikazovale gospodarsko razvitost in njeno sestavo, infrastrukturno opremljenost, ponudbo delovnih mest ipd., izgubljajo pomen. V sodobnosti razvojne dejavnike nadomeščajo novi vidiki. Zlasti pomembne so visoko produktivne dejavnosti (angl. *venture capital*), ki jih spremljajo spremenjene naložbene dejavnosti, le-te pa prav tako spremenjene zahteve na trgu delovne sile (zlasti ustvarjalnosti).

V sodobni družbi potekata dva nasprotujoča si procesa: »globalizacija« kot odraz mednarodne prepletenosti gospodarskih in političnih tokov nasproti »drobnim« lokalnim in/ali regionalnim političnim interesom, katerih cilji temeljijo na paradigmi uravnoteženega razvoja, lokalnih – endogenih – ekonomijah (uravnoteženem krogotoku produkcije in surovin) ter povezanosti gospodarstva v enotno mrežo središč. Nesporno je, da je globalizacija nepovraten proces, ki se dotika celokupnega družbenega življenja, nanj vpliva in ga tudi preobraža. V zakulisju povečanega pretoka izmenjave znanja in tehnologij, internacionalizacije finančnih trgov, oblikovanja transnacionalnih podjetniških mrež (angl. *global players*) itd. se v zadnjih letih temeljito spreminjajo tudi možnosti in načini ukrepanja na ravni regionalnih akterjev. Globalizacija je v domala vseh državah povezana s konkurenčnostjo – tekmovalnostjo ter hkrati pomeni korenite spremembe, ki jih spremljajo novi izzivi, priložnosti in tudi nevarnosti pri pospeševanju regionalnega razvoja. Konkurenčnost oz. gospodarska privlačnost je odvisna od vrste dejavnikov. Mnogi vzroki leže izven samih regionalnih in lokalnih okvirov. Prav zato so različne sodobne zamisli pospeševanja regionalnega razvoja odsev globalizacije in prav zato

je razvojna skladnost na preizkusu. Ob tem se postavlja temeljno vprašanje: Ali je v obdobju globalizacije sploh še mogoče uspešno razvijanje metodologij in dejavnosti pospeševanja regionalnega razvoja oziroma kakšne možnosti imajo koncepti razvojne politike v konkretni pokrajini? Kakšne zahteve regionalnemu načrtovanju postavlja družbeni razvoj?

2. REGIONALNO NAČRTOVANJE – KVADRATURA KROGA?

Slovenska praksa usmerjanja razvoja temelji na dveh medsebojno enakovrednih institucionaliziranih zakonskih podlagah: Zakonu o urejanju prostora (2002 in/oz. 2007) in Zakonu o skladnem regionalnem razvoju (2005) ter vrsti (med sabo bolj ali manj neusklajenih) sektorskih razvojnih programov, kar je svojevrstna posebnost. Naslednja posebnost je še, da načrtovanje na regionalnih ravneh pri vseh akterjih ni zavezujoče. Na svojstven način gre za »dvojnost« v sistemski zakonodaji, ki kljub temu, da nalaga medsebojno usklajenost pri pripravi temeljnih razvojnih programskih dokumentov, na izvajalski ravni povzroča veliko zmede. Dvojnost je odveč, če bi predhodno razjasnili pojmovne dileme glede »regionalnega«, »prostorskega« in »razvojnega« načrtovanja. Po avtorjevem mnenju razvojno načrtovanje (katerega ključna naloga je povezana z vplivom na strukturne spremembe in sektorske politike kot delov narodnega gospodarstva ...) pomeni »nadrejeni« sistem za prostorsko načrtovanje (ki pomeni predvsem načrtovanje optimalne rabe tal in organizacije (razmeščanja) različnih dejavnosti v pokrajini ...). Pri vseh treh najpogostejše uporabljenih pojmi pa gre vendarle za sožitje in usklajenost delovanja med razvojnimi in za prostor pristojnimi (sektorskimi) politikami, upoštevajoč načela trajnosti in ne le ekonomskih zakonitosti, pri čemer ima prostorsko načrtovanje ključno vlogo pri odločanju o razmestitvi posameznih dejavnosti rabe površin.

Moderni procesi ustvarjajo različne napetosti v pokrajini. Mednje sodijo npr. »nerazčlenjeno« zgoščevanje obmestnih naselij, celo pri stagnaciji števila prebivalcev, nadaljevanje teženj po propadanju mestnih središč, predvsem gosto pozidanih četrti iz konca prejšnjega stoletja, izgubljanje pomena mestnih središč ob hkratni razrasti »nakupovalnih središč« na obrobju mest, »kolebajoč« individualni promet z visokimi obremenitvami in hkratnimi zahtevami javnosti po oblikovanju javnega prometa, ki pa je »neuresničljiv« v krajšem časovnem obdobju, negospodarno trošenje javnih sredstev za neekonomično porabo infrastrukture, naraščajoče regionalne disparitete itd., ki ustvarjajo razvojne spore. Prav zato je v politiki regionalnega razvoja toliko pomembneje vzpostaviti medsebojno primerljiva merila in metode za nadaljnje razvijanje načinov ukrepanja, ki bodo sposobni povezati dolgoročne razvojne možnosti z novimi izzivi. Regionalna politika

je običajno v precepu med kratkoročno naravnanimi individualnimi namerami po spremembi rabe tal, katerih nosilci so bodisi lokalne skupnosti bodisi podjetja in državljani, na eni strani ter zahtevami po uravnoteženem razvoju na drugi. Pravzaprav gre že za staro in še vedno neodgovorjeno dilemo: vrednotenje učinkov v pokrajini med posamičnimi in skupnimi interesi. V vsakem primeru se je treba odločiti, kdaj ima neka raba prostora prednost pred drugo. To je praviloma politična odločitev družbe kot skupnosti vseh porabnikov v prostoru in pri tem mora država nujno posegati na področje delovanja različnih sektorjev, ki jim je s predpisi naložena skrb za upravljanje naravnega in družbenega kapitala oz. so zanj odgovorni: od področij nacionalne in regionalne ekonomije ter vprašanj konkurenčnosti do varstva naravnih virov in biotske raznovrstnosti itd. Izhajajoč iz temeljnega cilja trajnostnega razvoja, ki je povezan z zagotavljanjem smotrne rabe sedanjih in prihodnjih generacijam, ima prostorsko načrtovanje izjemno pomembno usklajevalno vlogo. Sodobna načela načrtovanja zato zahtevajo ustrezno usklajenost, ki kaže na njegovo »nadrejenost«, povezano z nujnostjo medsebojne usklajenosti sektorskih programov. Presečna vloga načrtovanja je v močno centraliziranem sistemu, ki ga je v Sloveniji vzpostavila izvršilna oblast, zato odločilnega pomena. Stopnja razvitosti v družbenem in gospodarskem okolju bistveno vplivata na postopke in oblikovanje instrumentov.

3. USTVARJANJE SOZVOČJA MED REGIONALNIM NAČRTOVANJEM IN DRUŽBENIM RAZVOJEM

Potrebe po preobrazbi obstoječe rabe prostora se s časom, posebej v hitro spreminjajočih se družbenih razmerah, menjajo zaradi ekonomskih pogojev in z njimi pogojenih različnih interesov. Zato je samoumevno, da se mora regionalno načrtovanje tem pogojem prilagajati in odločati, katera načela in kateri cilji bodo v teh pogojih prednostni. Prvi zasuk v paradigmi načel regionalnega načrtovanja se je v bližnji preteklosti zgodil v 80. letih prejšnjega stoletja, ko so pomen začela pridobivati okoljsko-ekološka načela urejanja prostora. Pozneje so se metode v praksi še izpopolnjevale in ob prelomu stoletja je začel veljati vsem znani in še vedno aktualni »trikotnik« obnašanja v pokrajini (ESDP, 1999), katerega načela družbenega usmerjanja temeljijo na medsebojno usklajeni povezanosti treh pglavitnih ciljev, ki izhajajo iz ekonomskega, ekološkega in družbenega razvoja (angl. *sustainable development*). Noben od operativnih ciljev ne sme prevladovati nad drugima. »Razvoj« lahko pomeni prevlado ekonomskih zakonitosti, zgolj »uravnoteženost« lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in izgubo moči razvitih centrov, zgolj »zaščita« pa pomeni nevarnost stagnacije. Ta načela so kmalu zatem povzeli in konkretizirali vsi sodobni razvojni dokumenti v državah EU, tudi v Sloveniji.

Ekonomska (razvojna) razsežnost načrtovanja se zavzema za gospodarsko in funkcijsko raznolikost območij za zagotavljanje ustreznih (nad)regionalnih prometnih povezav, graditev potrebne tehnične in gospodarske infrastrukture ter zagotavljanje zanimivih proizvodnih površin. Socialna se zavzema za zagotavljanje ustreznih bivanjskih površin za vse plasti prebivalstva, temeljne oskrbe in preskrbe z blagom in služnostnimi dejavnostmi ter ponudbe z izobraževalno, socialno, kulturno in tehnično infrastrukturo. Prostorska/ekološka (varovalna) pa se v nasprotju z gornjima dvema razsežnostma zavzema za ohranitev naravnih virov, kar pomeni zmanjšanje pritiskov na nove spremembe namembnosti površin (kvantitativno varstvo prostih površin), ohranjanje strnjenih zelenih površin (strukturno varstvo prostih površin), zmanjšanje porabe energije in emisij, ki nastajajo zaradi prometa, ter izmenjevalnih blagovnih procesov.

Med različnimi izhodišči, ki utemeljujejo paradigmo endogenega razvoja, so najmanj tri: najprej gre za vsebinsko naravnost k proučitvi regionalnih in človeških virov. Drug pomemben element regionalne politike izhaja iz prostorske selektivnosti učinkov urbanega razvoja in hierarhije – omrežja naselij. Tretji razlog pa je povezan s pojmom skladnega in policentrično zasnovanega razvoja. Poleg tega gre še za odločujoče spremembe v svetovnih ekonomskih dogajanjih, ki so učinkovitost tradicionalnih sredstev regionalne politike močno zmanjšale. Vpliv mednarodnih strukturnih sprememb in regionalnih kriz na konjunkturo nacionalnih gospodarstev je postal tolikšen, da se je vpliv tradicionalnih ukrepov regionalne politike zmanjšal predvsem zato, ker inovativno in v informacijsko družbo usmerjeno gospodarstvo zahteva mobilizacijo v kapitalsko občutno zahtevnejše strategije. Te pa se običajno kanalizirajo v območjih z dinamičnim razvojem. Zato modeli sistemov uravnoteženega razvoja temeljijo na proučitvi naravnih in človeških virov, večfunkcionalnosti prostora ter interakcijah med gospodarskimi integracijami in regionalnim razvojem.

Strukturna prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija imajo zlasti učinke v prostoru, ki se odražajo tako, da se poraba prostora za (klasične) proizvodne dejavnosti zmanjšuje. Povečuje pa se spremenjena raba površin, predvsem v osrednjih, gospodarsko močnih in prometno (infrastrukturno) tehnično zaključenih in zaokroženih območjih. Pretežni del novoustanovljenih podjetij se namreč oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek prožnih proizvodenj. Zato je še naprej pričakovati povečano povpraševanje po dodatnih površinah v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je praviloma tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ spornih situacij med načeli regionalnega načrtovanja, zahtevami gospodarstva in javnostjo. Zaostrovanja je pričakovati zlasti na tistih območjih, ki so posebej »na udaru«, ta pa so praviloma

v ekološko občutljivih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo hkrati treba zaustaviti tudi razpršeno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati »rezervne« površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas opozarjajo tudi na povečan obseg nesoglasij pri zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje kažejo, da bo prihajalo tudi do sporov med posameznimi obrati znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati v (pretežno) razvrednotenem okolju ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine zunaj naselij – na odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih – čeprav je za daljše časovno obdobje vedno težje ocenjevati gospodarski razvoj in njegove vplive na prostor – se bodo nasprotja še poglobljala. Neodgovorjena so tudi vprašanja o drobnih regionalnih razlikah, ki jih bo v prostorskih strukturah razvojnih žarišč povzročila spodbujena gospodarska dinamika.

Regionalno načrtovanje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, načrtovanje smotrne namenske rabe površja z okoljsko vgrajenimi sestavinami trajnostnega razvoja ter na načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo internacionalizacijo načrtovanje na začetku 21. stoletja pomembno spreminja. V ospredje stopajo projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi soglasno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so pripomočki za načrtovanje, kakor npr. »urbano/regionalno upravljanje« in/ali »urbani/regionalni marketing«, ustrezni instrumenti za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar, 2005).

Pri opazovalcih se vzbuja vtis, da sta – z vidika učinkovitosti – na samem prostorsko-načrtovalskem področju dve nasprotujoči si stremljenji. Na eni strani so priporočila in usmeritve na evropski in državnih ravneh (npr. ESDP, 1999, in/ali SPRS, 2004), ki zagovarjajo harmoničen razvoj, na drugi strani pa je pri odločanju o strateških odločitvah težišče prepuščeno tudi drobnim lokalnim skupnostim in/ali še vedno neformaliziranim (ohlapnim) regionalnim združenjem, ki so pristojna za pripravo in izvajanje razvojnih programov. Tako se pobude za spremembe rabe površin s pravno-

upravljskega vidika prenašajo na najnižjo raven, pri čemer imajo lokalne skupnosti veliko moč odločanja.

Spremenjeni okvirni pogoji zato zahtevajo tehten premislek o modernizaciji regionalnega načrtovanja v Sloveniji, ki je na operativni ravni povezano z uresničevanjem sprejetih razvojnih strategij (SRRS, 2001, SPRS, 2004, SRS, 2005). Na spremenjene izzive se je tudi v Sloveniji, tako kakor v drugih državah EU, treba odzvati z oblikovanjem novih scenarijev in tako prispevati k usmerjanju (zelenega) razvoja prostorskih struktur (Ravbar, 2005). Sistem urejanja prostora je sicer zasnovan hierarhično in načrtovalska praksa omogoča odločanje po dogovoru ob pogoju, da se upoštevajo prednostni cilji nadrejenega dokumenta. Hkrati pa dopušča tudi dovolj maneverskega prostora za odločanje o lastnem (lokalnem – regionalnem) razvoju. Pomembno dejstvo pa je, da Slovenija zaradi razdrobljenosti lokalnih interesov ne izkorišča možnosti, ki jih ponujajo npr. regionalni razvojni koncepti, medobčinsko sodelovanje, partnerska omrežja mest itd., saj ti sistemi, kakršne poznajo moderne metodologije načrtovanja, pri nas še niso zaživel, vendar so za konkretizacijo, prenos in evalvacijo trajnostnega razvoja neizogibni. Sodobne metode pospeševanja privlačnosti območij so povezane z iskanjem endogenih faktorjev in/ali spodbujanjem ustvarjalnega okolja oz. z oblikovanjem t. i. »učelih se regij«, ki jih spremljajo tudi nove pojmovne interpretacije, kot so npr. regionalni menedžment, regionalni (urbani) marketing, procesna moderacija, komunikacijsko in medijsko načrtovanje, kooperativno razvojno pospeševanje ipd., ter odpirajo popolnoma nov spekter načrtovalskih postopkov tako na teoretski kot empirični ravni. In prav na tem torišču se odpirajo možnosti za preseganje normativnih ovir. Regionalni menedžment v tem primeru kot vmesna – intermediarna – stopnja igra v participativnih procesih ključno – posredniško – vlogo med prostorskim/regionalnim načrtovanjem, (podjetniškim) menedžmentom in pospeševanjem regionalnega razvoja.

Rezultat razslojevanja družbe je postopno, sicer (pre)počasno preoblikovanje državnih institucij v ustanove s sposobnostjo uveljavljanja razvojnih zamisli. Le-te se deloma preusmerjajo s politične ravni na področje korporativizma, interesnih združenj in/ali nevladnih organizacij. Navkljub zajetni in skrbno načrtovani hierarhični organiziranosti prizadevanj za enotno usmerjanje skladnega regionalnega razvoja država ni (več edini) porok za dejansko uresničevanje zastavljenih ciljev. Postmoderni mehanizmi javnih institucij so, nasprotno, prav tako kakor celotna družba sestavljeni iz obilice avtonomnih interesov, ki z lastnimi interesi kot akterji soustvarjajo razvojno-politično areno. Kdor želi sodelovati pri sooblikovanju razvojnih prizadevanj, mora sprejeti pravila igre, posebej na področju komuniciranja z javnostjo. Prav tako mora

imeti prilagodljive razvojne programe, ki jih je ob sodelovanju z razvojnimi koalicijami treba uskladiti tudi z drugimi sodelujočimi akterji.

Spremenjena paradigma pri načrtovanju prostorskega razvoja v novih pogojih naj ne bi bila vprašljiva, čeprav jo nekateri kritiki razumejo tudi kot strateški odmik od tradicionalnih načinov usmerjanja prostorskega razvoja. Prostorsko načrtovanje je strokovno opravilo, ki ga sestavljajo strokovnoraziskovalni proces (eksploracija), strokovno vrednotenje (evalvacija) in aplikacija predlaganih strokovnih rešitev (prenos). Skladno s sodobnim razumevanjem postopkov v prostorskem načrtovanju se načini komuniciranja z javnostjo o možnih posegih v prostor delijo na: informiranje, participacijo, koordinacijo in kooperacijo. Ker ima komuniciranje pomembno posredovalno vlogo, je zato lahko tudi sinonim in skupni pojem za različne dejavnosti v načrtovalskem procesu, še posebej na lokalni in regionalni ravni. V teoretski koncepciji komuniciranja v prostorskem načrtovanju sodelujejo najmanj trije dejavniki: prostorska stvarnost (prostorske strukture), strokovnoraziskovalna in politična sfera (institucije) ter posamezniki (akterji). Právšnja mera »strokovne« in »postopkovne« ustvarjalnosti sproži v javnosti mobilizacijo osebnih in javnih zmogljivosti. Tako si stojijo nasproti: strokovno neoporečna dognanja z nakazovanjem rešitev in posredovanje le-teh. Eno brez drugega je neučinkovito ali drugače povedano: sporazumevanje v prostorskem načrtovanju ni vse, toda brez komuniciranja z javnostjo ni uspešnega prostorskega načrtovanja. V tem pogledu je nova naravnost ne le upravičena, ampak nujna.

Literatura in viri

ESDP, 1999. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf>, 3.4. 2009.

Ravbar, M. (2005). Pogledi na usmerjanje trajnostnega naselbinskega razvoja: težnje, razumevanje in urbani menedžment kot instrument usmerjanja poselitve. Ljubljana: IB-revija, letnik XXXIX (2005), št. 4, str. 4–15.

Ravbar, M. (2005). Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja. Dela 24, str. 61–75.

Ravbar, M. (2007). Prostorsko planiranje – čemu? = Spatial planning - what for?. Ljubljana: Geod. vestn., letn. 51, št. 2, str. 233–245.

Strategija regionalnega razvoja 2001. <<http://www.rra-posavje.si/files/File/strategija%20reg.%20razvoja.pdf>>, 31. 3. 2009.

Strategija prostorskega razvoja 2004. <[\[pososki-rc.si/sites/www/files/SPRS_260104_celota.pdf\]\(http://pososki-rc.si/sites/www/files/SPRS_260104_celota.pdf\)>, 1. 10. 2016.](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Strategija razvoja 2014–2020. <http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf>, 30. 9. 2016.

VIZIJA PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE

Prof. dr. Andrej Pogačnik, upokojen
JEL: R000, R200, R300
UDK 711.4 (497.4)

I have a dream ...
Martin Luther King

Povzetek

V članku avtor kritično razmišlja o dosedanjem in načrtovanem prihodnjem prostorskem razvoju Slovenije. Opozarja na odsotnost strateških vizij in alternativnih možnosti v prostoru, ki jih uradne načrtovalske institucije vedno znova spregledajo in se zadovoljijo z neobveznim ponavljanjem zavez o trajnosti, nizkoogljični družbi, policentrizmu, javnem prometu, prehranski neodvisnosti itd. Pri tem večinoma ni konkretnih zavez o prostorskih umestitvah. Avtor predstavi vrsto novih zamisli po ključnih sektorjih rabe prostora.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, Slovenija, dolgoročno načrtovanje, futurologija, kritika

Abstract

In this article, the author responds to his critics on the present and future state of spatial development in Slovenia. In the official documents there are very few new strategic projects or visions of spatial development. Official planning institutions repeat well known declarations, such as sustainability, a low-carbon society, polycentrism, green mobility, domestic food production, etc. However, this agenda is largely without concrete spatial location. The author describes many new project proposals within the main spatial planning sectors.

Key words: spatial planning, Slovenia, long-term planning, futurology, criticism

1. UVOD

Smo pred posodobitvijo dokumenta Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Doslej videno in prebrano kaže na ponavljanje leporečja o zelenem, trajnosti, vzdržnosti, koheziji, obnovljivosti, sodelovanju javnosti, pariških zavezah in podobnem. Ni novih, svežih zamisli in še manj vizij konkretnih prostorskih umestitev. Če že, govorimo oziroma pišemo z istimi stereotipi kot v zadnjih desetletjih. Ponavljane istih »resnic« je tako vztrajno in medijsko podprto, da celo med sposobnimi prostorskimi načrtovalci ne zasledimo več drugačnih idej od tistih, ki so uradne in nenasprotujoče si. Kot da ne živimo v drugačnih časih, okoliščinah, izzivih, tudi drugačnih tehnologijah in možnostih digitalne dobe. Zato potrebujemo nove vizije, pa čeprav utopične, neuresničljive, skratka take, ki so daleč od že uhojenih usmeritev.

To pisanje uporablja prihodnji čas, kot da se nekaj bo zgodilo. Toda avtorjeva vizija prostorskega razvoja Slovenije se verjetno ne bo uresničila. Naš nesrečni

narodni značaj preveč teži k delitvam, nasprotovanjem, škodovanjem drugim, zlasti pa ne k uresničevanju skupnega dobrega. Vizija naj bo vsaj za razmislek o drugačnih možnostih, čeprav bodo usmeritve ostale enake.

2. DEMOGRAFIJA IN PROSTOR

Slovensko prebivalstvo se bo počasi, a zanesljivo zmanjševalo. Podaljševanje življenjske dobe bo le upočasnilo ta proces. In kaj potem, če nas bo manj? Lahko bomo živeli v čistejšem okolju, sredi narave, z več prostora za graditev enodružinskih hiš, z manj izdatki za javne servise – ki bodo služili manj ljudem. Čemu bi si prizadevali za enako ali več populacije, če pa vemo, da populacijski primanjkljaj lahko zapolnijo le migranti, in še to večinoma iz neevropskih dežel? Zakaj naj bi ti zaradi manjše rodnosti sčasoma zamenjali Slovence? Seveda pa je prav zato treba spodbujati slovensko rodnost s socialnimi prejemki, delovnimi mesti doma (in ne na tujem), poceni stanovanji za mlade, lokacijami za ustanavljanje novih podjetij in podobnim.

3. VPRAŠANJE OBLIKOVANJA POKRAJIN

Opustili bomo zamisel o regionalizaciji Slovenije. Razlogov je več. Prvi je, da je celotna država primerljiva z evropsko regijo NUTS 2 in da bi celo dve ali tri regije bile premajhne. Nujne regionalne naloge bo opravljalo 12 statističnih regij in njihove regionalne razvojne agencije. Država bo s svojim strokovnim in upravnim aparatom razreševala pomembnejše regijske prostorske naloge, občine pa bodo pri večjih skupnih projektih sodelovale na medobčinski ravni.

Če bi ustanovili nove regije ali pokrajine, bi se razvila le še ena plast administracije, porabe javnega denarja, zapletanja vseh vrst postopkov. Pokrajin bi bilo preveč, saj se je celo pri dosedanjih težnjah po regionalizaciji izkazalo, da bi jih bilo 12 premalo in da imajo regionalne razvojne agencije celo svoje subregionalne podružnice. Na nekoliko višji ravni bi se ponovila zgodba o drobljenju slovenskih občin.

4. ČEZMEJNO PROSTORSKO SODELOVANJE

Po osamosvojitvi Slovenije in še bolj po včlanitvi v EU smo veliko stavili na čezmejno sodelovanje. A se je pokazalo, da je to iluzija. V resnici je vedno šlo za rivalstvo, v katerem je Slovenija praviloma šibkejši člen: ne leži v središčnih prostorih Alp (glede na države alpskega loka) ne v osrednjem območju urbanizacije srednje Evrope (glede na regijo CADSES in trikotnik Dunaj–Bratislava–Budimpešta) ne v turistično najbolj mikavnih delih Mediterana (glede na Sredozemsko regijo). Sodelovanje severnojadranskih pristanišč v resnici pomeni le konkurenco med Trstom, Benetkami, Koprom in Reko, in sicer katero bo imelo čim boljše prometne povezave z zaledjem. Zato bomo v prihodnje pri čezmejnem sodelovanju zelo previdni in se vključevali samo tam, kjer sodelovanje koristi prinaša tudi nam. Tako sta na sodelovanje »obsojeni« obe Gorici, deloma bi to bilo koristno tudi za Gornjo Radgono z Radgono (Bad Radkersburgom). Večja privlačnost obmejnih turističnih regij bi lahko temeljila na povezanih kolesarskih in pešpoteh ali na obvodnem turizmu na Kolpi. Še najmanj problematično je čezmejno sodelovanje z višegrajskimi državami zaradi prometa in logistike, pri čemer »preskočimo« konkurenčni Italijo in Hrvaško. Zelo zadržani moramo biti glede sodelovanja na zahodnem Balkanu. Izkazalo se je, da tam ne igramo večje vloge, saj so njihove oči uprte v Avstrijo, Nemčijo, Italijo, mi pa smo dobrodošli le kot prehodna dežela.

5. SISTEM NASELIJ

Že desetletja ponavljamo isti teoretični vzorec urbanega sistema. Po osamosvojitvi smo sicer poudarili razvojno

os Koper–Ljubljana–Maribor, nismo pa spreminjali preostale urbane piramide. Spregledali smo občutno boljšo dostopnost, težnje k rasti večjih aglomeracij in težnje h kopičenju javnih dejavnosti na višji ravni obsega in kakovosti storitev. Zato bomo razvoj urbanih servisov in javnih investicij (v univerze, bolnišnice, javno upravo, sodstvo, policijo, kulturne ustanove in športne objekte) usmerjali v večja regionalna središča – Ljubljano, Maribor, obalno somestje, Kranj, Novo Gorico, Celje in Novo mesto. Zaradi obrobne lege in drugih kazalcev ogroženosti bomo nekaj več pozornosti posvetili še subregionalnim središčem – Kočevju, Ilirski Bistrici in Črnomlju.

Preostala mesta naj svobodno tekmujejo in se razvijajo po načelih dostopnosti, gravitacij, investicijskih zmožnosti in drugih, lastnih razvojnih spodbud. Ali lahko rečemo prebivalcem Vitanja, da ne smejo imeti Centra vesoljskih tehnologij, ker so pre nizko na lestvici urbanega sistema? Ali Lendavčanom, da jim ne pripada razgledni stolp, ki bi ga zaslužila Murska Sobota? To sta le dva primera absurdnosti teorije središčnih krajev v sodobnih razmerah. Po drugi strani pa stalno poudarjamo zaostajanje Trbovelj, Maribora in še kakšnega mesta, pa čeprav so tam zelo dobri pogoji človeških virov, dostopnosti, energetskih, industrijskih zmogljivosti, že zgrajena javna infrastruktura. Gre za stalno posredno ali neposredno financiranje teh mest iz skupnih sredstev ob hkratnem pomanjkanju tamkajšnjih lokalnih iniciativ v podjetništvo ter na splošno politične volje za lasten razvoj.

Ker so mesta postala prevladujoča oblika naselitve, razvoja, rasti BDP, lokacij izobraževanja, potrošnje in vseh drugih razvojnih procesov, jih ne bomo prostorsko omejevali. Nove površine za graditev bomo iskali zlasti v ravninskih gozdovih okoli njih, na degradiranih površinah, nepozidanih pobočjih bližnjih vzpetin, pa tudi kot zaposlitve in zgostitve. Omogočali bomo graditve enodružinskih hiš v zelenju, čeprav na manjših parcelah. Nove tehnologije ravnanja z odpadki, energetska (samo)oskrba, reciklaža, promet in telestoritve bodo omogočali trajnostno ekološko nevprašljivost enodružinske gradnje. Stanovanja v velikih večstanovanjskih čebelnjakih nimajo prihodnosti, čeprav je treba manjši segment stanovanjskega trga zagotoviti tudi gosti gradnji blizu mestnih središč.

Prenova starih naselbinskih središč mora zagotoviti najmanj tretjino površin stanovanjem, in to višje kakovosti in cenovnega razreda. Tako historična jedra pritegujejo del mlajše, bolj izobražene in ekonomsko močnejše populacije. Socialna, manj kakovostna stanovanja ne smejo biti locirana v starih delih mest, saj to pospešuje getoizacijo, socialno razslojevanje, selitev dejavnosti na obrobje in vrsto drugih negativnih procesov.

Stara mestna jedra morajo ostati in postati »dnevne

sobe» urbanega življenja, tudi za obiskovalce predmestij in podeželja, pa tudi za turiste. Zato bodo deležna vseh vrst prenove – arhitekturne, gospodarske, socialne in okoljske.

Prevrednotili bomo naš odnos do sodobne arhitekture. Ni vsak modernističen betonski »hitlerski bunker« lep in vreden arhitekturnih nagrad. In tudi ni vsaka bolj tradicionalno grajena hiška z dvokapnico, nadstreški in stolpiči grda in vredna posmeha arhitekturne srenje.

6. URBANE SERVISNE DEJAVNOSTI

Za osrednje dejavnosti ne bo potrebnih občutno več površin. Že zdaj so predimenzionirane za številčno skromno slovensko populacijo. So kot velika glava na šibkem trupu gospodarstva. Poleg tega je vlaganje v nove zidove in na nove površine le del rešitve. Tudi v starih, celo srednjeveških zgradbah ustvarjajo Nobelovi nagrajenci. Seveda bo treba za del dejavnosti, ki se ne prestopajo, predvideti nova zemljišča. Taki so medicinski, visokošolski, športni in sejemski centri ter nakupovalna središča. Velik del urbanih servisov bo v domeni zasebne iniciative in bo zapolnil manjkajoče vrzeli v ponudbi. Tako glede vrste storitev kot obsega, lokacije in cenovne ravni.

Ker se številne naše univerze utaplajo v množičnosti, regionalni pripadnosti, študentskih zahtevah in socialnih vprašanjih, bo nujna ustanovitev nove, zasebne univerze. Ta si bo takoj na začetku zastavila najvišja merila odličnosti in mednarodne prestižnosti. V Sloveniji je dovolj vrhunskih pedagogov in raziskovalcev za kaj takega.

7. KMETIJSTVO IN GOZDARSTVO

Proizvodnja domače hrane oziroma čim večja samooskrba bo v prihodnosti strateška prednost in varnost vsake države. Zato bodo potrebni dodatni ukrepi za spodbujanje lastne pridelave in prilagajanje podnebnim spremembam: namakanje, arondacije, komasacije, varstvo pred vodno erozijo, terasiranje, usmerjanje h kulturam, ki so odpornejše na vročino in sušo, pridelovanje v rastlinjakih. Dvig temperature bo pomenil tudi dvig višin, ki so primerne za poljedelstvo in živinorejo. Na planotah Jelovice, Pokljuke, Mežaklje, Menine, Pohorja, Roga, Snežnika in drugod se bodo razvile živinorejske farme, v opuščene vasi kočevskih Nemcev se bo vrnila kmetijska raba. Prostorski načrtovalci bomo storili vse za varstvo kmetijskih zemljišč. Tudi tistih, ki jih je že prerasel gozd. V prostorskih načrtih jih bomo določali kot kmetijske površine in tako omogočali takojšnjo vzpostavitev travnikov ali njiv brez ovir s strani gozdarstva ali naravovarstva.

Pestrost in raznolikost ohranjene naravne dediščine in kulturne krajine sta še prednosti naše dežele. Toda

tradicionalnega videza kmetijske krajine ne bo mogoče ohranjati z njenimi drobnimi parcelami, kozolci, poljskimi potmi, obmejki in drugimi drobnimi strukturami. Lahko bomo ohranjali le glavne sestavine krajinske slike, menjajoče se zaplate polj, travnikov, gozda in vasi, le nekatere poti in vaške silhuete z zvoniki. Velike strnjene njive, pašniki, sadovnjaki, nasadi oljk, vinogradi in terase na velikih površinah bodo ustvarili sicer drugačno, pa vendar še razpoznavno slovensko kulturno krajino. Le-ta mora ohranjati mozaično menjavanje kulturnih rastlin in nasadov, skratka večfunkcionalnost in s tem večjo pestrost, biodiverzitetu in odpornost na ujme, pa tudi na tržne šoke.

Navaditi se bomo morali na rastlinjake, velike hleve, silose, garaže in druge nujne zgradbe sodobnega kmetijstva. Postavili jih bomo v okviru kmetij, vendar ne na vizualno najbolj izpostavljenih legah, s ciljem ohranjanja kmetijske krajine.

Gozd je naše veliko bogastvo. A tega bogastva je preprosto preveč! Ni razloga, da bi bili sredi urbaniziranega in intenzivno izrabljenega evropskega prostora zelena gozdnata lisa z nekaj manjšimi urbanimi koncentracijami. Zato naj bo gozd, zlasti okoli mest, glavna prostorska rezerva za širitev naselitve, industrije, logistike ter umeščanje raziskovalnih, nakupovalnih, športnih in drugih objektov. Gozd bomo izkoriščali mnogo bolj masovno in gospodarno hkrati z verigami lesnopridelovalne industrije po zgledu Avstrije in drugih alpskih dežel. Ustavili bomo širjenje življenjskega prostora velikih živali – medveda, volka in divjih svinj – na račun kmetov, ki tam tudi sicer živijo v težkih razmerah. Če evropski naravovarstveniki in zagovorniki biodiverzitet hočejo nezmanjšane populacije zveri v Sloveniji, naj to plačajo.

8. INDUSTRIJA IN RUDARSTVO

Minili bodo časi selitve proizvodnje v manj razvite države. Svetovna globalizacija bo težila k podobnim cenam dela ali pa bodo prednosti domačega znanja, inovativnosti in delovnih navad večje od morebitnega dražjega dela. Slovenija bo lahko uspešna z novimi tehnologijami, v izkoriščanju manjših niš še ne dovolj razvitih proizvodov, v izumih, verigah živilsko-prehranske industrije, logističnih storitvah in podobno. Prostorsko načrtovanje bo moralo zagotoviti zadostne cenovno in infrastrukturno privlačne površine za obstoječo in novo proizvodnjo. Tudi v manjših mestih in občinskih središčih bomo urejali gospodarske cone, obrtne in tehnološke razvojne parke, pa čeprav ti še dalj časa morda ne bodo zasedeni. Postavili jih bomo zlasti ob avtocestnih priključkih in postajah moderniziranih železnic.

Ne bomo več zanemarjali naših surovinskih virov, kot so nekovine, mineralni agregati, okrasni kamen in drugi.

Peska ali granitnih kock nam tako ne bo več treba uvažati iz Italije. Čeprav tehnološko in okoljsko naši premog, zaloge svinca, cinka, urana in druge rudnine zdaj niso zanimivi, bodo prišli časi novih tehnologij in nepredvidenih potreb. Zato bomo naša rudna bogastva strateško varovali. Na najdiščih bomo načrtovali samo gozdno in neintenzivno kmetijsko rabo, ne pa urbanizacije ali pomembnih infrastrukturnih objektov.

9. PROMET

Glavni premik v razvoju prometne infrastrukture bodo nove hitre železnice. In sicer na smereh našega prometnega križa in s trasami čim bolj ob avtocestah. Postaje hitrih prog bodo na lokacijah obstoječih, saj bodo tako omogočile vsakodnevne vožnje zaposlenih, dijakov, študentov, nakupovalcev in turistov. Dostopnost se bo s hitrimi progami še izboljšala in večina Slovenije bo znotraj enourne dostopnosti do središča.

Avtomobilizem bo doživel novo renesanso in razcvet. Človeštvo teži k več svobode v mobilnosti, lastni izbiri poti (tudi končne destinacije!), izbiri časa potovanja in sopotnikov – kar nam omogoča osebni avtomobil. Razvoja ni mogoče zavrteti nazaj – k omejevanju izbire poti, časa, sopotnikov. Pa saj je avtomobilizem v stalnem porastu in še ni izgubil svoje komercialne, socialne in medijske privlačnosti. Ali naj bo nagrada kakšnega prestižnega tekmovanja avtomobil ali sveženj vstopnic za javni promet?

Z razvojem električne mobilnosti, vozil na sončne ali vodikove celice bodo izničene grožnje z onesnaženjem ozračja, toplogrednimi plini in preveliko hrupnostjo. Sodobne tehnologije samokrmiljenja, samozaviranja in podobne bodo odpravile vprašanje prometnih nesreč. Zato se bo izkazalo za zablodo naše stalno ponavljanje o javnem prometu in omejevanju avtomobilizma – tudi v manjših krajih in na podeželju. Skratka, vzdrževali in razvijali bomo naš sistem cest vseh rangov in nanje vezali tudi druge dejavnosti – trgovine, turistična središča, javne servise. Sisteme javnega prometa pa bomo vzdrževali in gradili tam, kjer so ekonomsko zadostni populacijski pragi, kjer gre za masovnost prometnih poti, zasičenost cest in kjer obstajajo resnične fizične omejitve, recimo v večjih mestih.

Zgradili bomo nekatere nujne cestne odseke. Med njimi tunel pod Vršičem, ki bo omogočal stalno povezavo Gorenjske z Gornjim Posočjem po slovenskem ozemlju. Vršiška cesta bo plačljiva kot gorska turistična in hkrati muzejska cesta. Zgradili bomo drugo cev karavanškega cestnega predora; avtocesto od Postojne do Ilirske Bistrice, ki bo ta izolirani del Slovenije povezala s središčem; tunel pod Kladjem za povezavo Gorenjske z Idrijsko-Cerkljansko regijo; boljšo povezavo med Kočevsko in Notranjsko prek Sodražice. Odpraviti je treba že pol stoletja trajajočo sramoto slovenskega

turizma in prometa – južno blejsko obvoznico – ter še drugi dve veliki sramoti – ljubljansko železniško postajo in danes povsem manjkajočo ljubljansko avtobusno postajo!

Avtocestnih povezav Italije s Kvarnerjem (bodisi iz Trsta prek Kozine ali prek Divače in Pivke) Slovenija ne potrebuje, saj služi le turističnemu gospodarstvu Hrvaške. Naj jih zgradi tuji kapital in pobira cestnino izven sistema naših avtocest.

Pomemben napredek bo tudi v letalskem prometu, zlasti v razvoju zasebnega letalstva z manjšimi plovili.

10. ENERGETIKA

V energetske gospodarstvu nam ni treba drugega kot uresničevati že sprejete zaveze o trajnostni, obnovljivi, domači, zeleni energiji. To so vodne in vetrne elektrarne ter izkoriščanje sončne energije, biomase in geotermalne energije.

Zgradili bomo verigo hidroelektrarn na Muri in tako nadaljevali njeno izrabo po zgledu Avstrije. Elektrarne bodo večnamenske in bodo omogočale vnovično vzpostavitev hidrofilnih obrečnih gozdov, mrtvic, ki se zdaj izsušujejo zaradi poglabljanja struge Mure. Šele tako bo možno ohranjanje biodiverzitete in vsega drugega, kar naj bi varovala zdaj »izsušena« Natura 2000. Dvig podtalnice bo omogočal zanesljivo vodooskrbo, iz zajezene reke bo možno učinkovito namakanje. Nasipi ob zajezeni reki bodo varovali pred poplavami in erozijo, po njih bodo urejene kolesarske in pešpoti z dostopi za ribiče in čolnarje. Podobno bomo ravnali na srednji Savi do Tacenskih brzic. Množica novih malih vodnih elektrarn bo olajšala življenje na gorskih kmetijah in s svojimi derivacijami ali manjšimi ojezeritvami prispevala k večji krajinski pestrosti.

Vetrne elektrarne bodo zgrajene na vzpetinah in robovih našega Krasa, na Trnovsko-Banjski planoti, na hrušiškem hribovju vse do Nanosa in na vzpetinah vse do Slavnika. Popestrile bodo manj zanimivo krajino z novim inženirskim pojavom. Ne bomo več izolirana čudaška oaza sredi Evrope, kjer se vrtijo stotine vetrnic.

Za postavitev sončnih kolektorjev bomo izkoristili ne le strehe, ampak tudi pobočja nasipov, usekov, velika parkirišča (v Italiji jih postavljajo zlasti ob avtocestah), krajinsko in ekološko manj zanimive vzpetine. Za geotermiko bomo zavrtali globlje, tudi več tisoč metrov pod površje. Kar nam bo, upamo, omogočilo toplifikacijo številnih mest na robu Panonske nižine. Če bomo ob tem našli še zemeljski plin ali nafto, ne bomo zanetili novega spora z okoljevarstveniki, temveč smotrno izkoristili te naravne darove. Toplarne na (odpadno ali manj uporabno) lesno biomaso bodo zgrajene sredi gozdnatih pokrajin. Bioplinarne sredi kmetijskih

območij ne bodo deležne stalnega nasprotovanja ali celo zapiranja. Iskali bomo nove tehnološke možnosti pred smradom, ne pa pristajali na popolne zapore in odrekanje taki reciklaži rastlinskih odpadkov.

11. VODNA INFRASTRUKTURA

Že najstarejše kulture – od sumerske, egipčanske do indijske in kitajske – so poznale smotrno izkoriščanje vodnega bogastva z zaježitvami, namakalnimi sistemi, oskrbo s pitno vodo in nasiپی in jezeri za varstvo pred poplavi. Tudi mi bi se morali naučiti kaj iz te civilizacijske dediščine. V Sloveniji se bomo spoprijemali, kljub veliki vodnatosti, z velikimi nihanji, torej s sušami in povodnjami, občasnimi pomanjkanji pitne vode in vode za kmetijstvo in živinorejo, pa tudi z izjemnimi poplavi v nižinah ter hudournim delovanjem voda v gorovjih. Zato bomo obnavljali in gradili večnamenske vodne zadrževalnike in akumulacije, urejali inudacijska območja, zgradili akumulacijo Padež za oskrbo Obale ter verigo akumulacij na Savi ob Ljubljani za bogatenje podtalnice.

Slovenija je pretežno celinska dežela, ki ji primanjkuje jezerskih površin, dragocenih za zadrževanje visokih voda, gojenje rib, poletno rekreacijo, turizem in ustvarjanje pestrejših ekosistemov. Zato bomo v vsaki občini uredili najmanj eno umetno jezero ali jezerce glede na geološke pogoje. Tako bomo sanirali del opuščeni gramoznic in glinokopov, pa tudi – z zaježitvijo kakega potoka – izkoristili marsikatero stransko, za kmetijstvo nezanemljivo dolino. To bo ne samo gospodarsko koristno, temveč bo tudi pomembna ekosistemska storitev, ki bo prispevala k biodiverziteti in krajinski pestrosti.

12. TURIZEM

Ugodna gibanja v turizmu v začetku 21. stoletja so posledice globalizacije, širitve blagostanja na srednji razred v azijskih državah ter varnostnih vprašanj v arabskem svetu in Turčiji. Porast turizma v Sloveniji v tem času pa nas je uspaval in občutno premalo smo vlagali v nove, pestrejše in zahtevnejše turistične proizvode. Zelo smo zaostali za primerljivimi turističnimi regijami, kot so Koroška, Furlanija in Benečija, Istra, Kvarner. Ob tem si ne smemo domišljati, da samo mi načrtujemo zeleni, trajnostni, vzdržni in ekološki turizem. Danes imajo te cilje prav vse turistične dežele sveta in razvijajo tudi nove gradbeno, tehnološko in površinsko zahtevne turistične ponudbe v skladu s temi načeli: nove plaže, vodne parke, smučišča, nove žičnice in gorske ceste, doživljajske parke, pešpoti, kolesarske poti, nove hotele, umetna jezera, turistična letališča, marine, športne centre, dirkališča vseh vrst.

V Sloveniji bomo bogatili turistično ponudbo z novimi programi in gradnjami, čeprav bomo še naprej zelena

destinacija. Tudi v Dolomitih, na Koroškem, v Švici, na Norveškem ravnajo tako. Odprli bomo več novih dostopov v visokogorje, ki bo zaradi dviga temperature postalo še bolj privlačno za turizem, rekreacijo, zdravljenje in t. i. vikendaštvo. Obnovili bomo opuščene centre na Kobli, Zelenici, Zatrniku, zgornjem delu Vitranca, zgradili dostop na Velo polje in vsaj enega na vzhodne Savinjske Alpe (bodisi na Kamniško sedlo bodisi na Korošico). Smučišča bomo širili na višje ležeča zemljišča, ki bodo hkrati z umetnim zasneževanjem omogočala zanesljivo sezono. Turizmu in pohodništvu bomo odprli nove dele visokogorja, pa tudi nekatere zdaj nedostopne soteske rek ali potokov.

Kot že zapisano, bomo zgradili več umetnih vodnih površin, ki bodo privlačne turistične destinacije za izletniški turizem. Na Obali bomo uredili pešpot, sprehajališče (lungomare) v celotni dolžini, in odpravili nepotrebna varstva padajočega kamenja s klifov. Smotrnejše bomo izkoristili površino Sečoveljskih solin. Sedanja raba je gospodarsko marginalna, zahteva pa obsežne površine, velika vlaganja v obnovo in varstvo. Del solin bomo ohranili kot muzej solinarstva, del preuredili v marine in notranje plovne kanale z apartmaji, zgrajenimi nad njimi. Del bomo namenili razširitvi letališča. Nastala bo slovenska Florida, ki nudi turistične proizvode zahtevnejšim, starejšim gostom ali trajnim naseljencem, pa tudi ljubiteljem navtičnega turizma. Povečali bomo dolžino naših obal z graditvijo enega ali več umetnih otokov iz materiala uravnanih ali terasiranih klifov.

Slovenija potrebuje najmanj eno lokacijo za turistične in športne avtomobilske prireditve. To bi lahko bilo dirkališče za avtomobilske ali motoristične dirke, ki bi bilo hkrati vadbeni poligon in občasni prireditveni prostor za različne masovne prireditve. Lokacija mora biti seveda blizu avtocestnega priključka, lahko tudi v bližini meje, za pritegnitev obiskovalcev iz tujine.

Širili bomo mrežo kolesarskih in pešpoti, gorskih in planinskih poti hkrati z različno ponudbo ob njih. Prostor bomo urejali tudi za nove oblike športnih in turističnih dejavnosti, kot so adrenalinski športi, »zgodovinski« turizem z obiski prizorišč obeh svetovnih vojn ali safari turizem v naših divjinah. Gradove, dvorce in opuščene samostane bomo v čim večji meri privatizirali ob hkratnih zavezah za njihovo kulturno, turistično in muzejsko rabo. Obnovili ali zgradili bomo »kopije« nekaterih gradov ali utrdb, ki so le še razvaline (npr. Vipavski grad, grad Kamen, rimski tabor na Hrušici), predstavili bomo dele antičnih ostankov hkrati z novimi kopijami rimskih hiš in obzidij (morda v Ajdovščini, na Ptujju, pri nekropoli v Šempetru). Seveda bomo večali našo ponudbo naravnih termalnih vrelcev, gastronomskega in enološkega turizma.

Urbani turizem je v porastu vsepovsod po svetu, čeprav se običajno kopiči le v glavnem mestu države in

nekaterih najbolj zgodovinsko zanimivih mestih. Poleg Ljubljane, ki je že deležna globaliziranih turističnih blagodat, moramo urbani turizem krepiti v Mariboru, na Ptuj, v Celju, obalnih mestih, Vipavskem Križu, Višnji Gori, Kostanjevici na Krki in Slovenj Gradcu, če naj omenim le tiste z največ privlačnostmi.

Naj še enkrat opozorim na veliko sramoto našega turizma, in sicer da v pol stoletja nismo uspeli izločiti prometa okoli bisera naše ponudbe – blejske jezerske obale. Prav Bled bi imel od graditve južne obvoznice proti Bohinju največ koristi in naj zato prispeva velik finančni delež za to! Skopuški Blejci pa ne zmorejo urediti niti pločnika za pešce na delu obale med Zako in Vilo Bled in turisti iz celega sveta tam hodijo kar po cesti za motorni promet. Groteskno je videti turiste, ki posedajo pred reprezentančnim vhodom v hotel Toplice, nekaj metrov mimo njih pa grmijo kamioni, naloženi s hlodovino, gradbenim materialom ali smetmi!

13. VARSTVO NARAVE IN OKOLJA

Odpravili bomo polovico območij Natura 2000. Za to sta vsaj dva razloga. Popolnoma nemogoče je, da bi bilo v Sloveniji dva- do trikrat več dragocenih habitatov in varovanih ptic kot v sosednjih primerljivih državah ali kjer koli v EU. Takrat so naši naravovarstveniki določili območja Nature 2000 »na zalogo«, kot najboljšo možno izhodišče za pogajanja z drugimi sektorji glede potreb za urbano širitev. A pogajanj ni bilo in več kot tretjina našega ozemlja je v rezervatu. Pa to niti ne bi bil tak problem, če bi ravnali, kot ravnajo v ozaveščenih, razumnih članicah EU. Te varujejo le tiste habitate in življenjske prostore ptic, ki so bili razlog za Naturo 2000 na določeni površini. V drugih pa umeščajo urbane dejavnosti, turistično infrastrukturo, prometnice in vse to usklajujejo z varstvenimi zahtevami. Pri nas sistem Nature 2000 pomeni popolno prepoved za kakršno koli razvojno dejavnost, pa če še tako malo ogroža varovane rastline ali živali.

Ozaveščeni prostorski načrtovalci varujejo naravno dediščino ne glede na to, ali je v uradnem varstvu ali ne, saj upoštevajo še druge kriterije, kot so urbana ekologija, estetika naravnih pejsažev okoli mest, sestavine kulturne krajine. Ne drži, da moramo čim več naravnega okolja zaščititi, saj bo preostala narava uničena zaradi nasilja urbanistov.

Ekologi bodo spremenili svojo miselnost in ne bodo več najbolj nesrečni, kadar bodo objektivne strokovne meritve dokazale, da okolje ni onesnaženo in da ljudje niso ogroženi. Veseli bodo, da je okolje dokazano dovolj čisto. Prizadevali si bodo, da s tehničnimi ukrepi varstva, renaturacije in sanacije skupaj omogočimo tudi ohranjanje delovnih mest, nov dohodek in vsakršen razvoj. Spoznali bodo, da je tudi z novimi tehnologijami in okoljsko dognanimi projekti mogoče ustvariti večjo biodiverziteto, ohranjati ogrožene vrste in vzpostavljati

pestrejšo krajino. Primeri, ki sem jih že omenjal, so nove, čistejše, manj hrupne in energetsko manj potratne tovarne, toplotarne, kamnolomi ali peskokopi, farme, večnamenske akumulacije, novi pašniki na visokogorskih planotah, umetna jezera, pešpoti in kolesarske steze, ribje steze ali lestve, poti za migracije živali.

Sektorji varstva narave ali okolja ne bodo več imeli moči, da popolnoma prepovejo neko prostorsko ureditev, ki je že bila demokratično preverjena, strokovno utemeljena in gospodarsko potrebna. Možno bodo le prilagoditve v mikrolokaciji in tehnični izvedbi, torej okoljsko prilagoditveni ukrepi, ne pa popolne zapore, kot smo jim priča na Muri, Volovji rebri, obvoznici okoli Škofljice, pri ljubljanskem športnem letališču, zasneževanju na Voglu ...

14. ZAKONODAJA

Ena od prihodnjih vlad bo zaslovela po tem, da v svojem mandatu ne bo spremenila prostorske zakonodaje. Za nalogo si bo zadala natančno izpolnjevanje veljavnih zakonov. Prostorska disciplina, vključno s črnimi gradnjami, se dosega s spoštovanjem zakonov, in ne z njihovim stalnim menjavanjem. Odpravljena bo dvojnost prostorskega načrtovanja. Namreč tistega uradnega, demokratično in strokovno sprejetega, in tistega neformalnega. Zadnjega tvorijo »zainteresirane javnosti«, civilne iniciative, društva in vase zagledani posamezniki, vsi skupaj pa s popolno medijsko podporo. Ta sistem omejuje ali v nedogled odmika v prihodnost že sprejete, dogovorjene ali celo finančno podprte projekte. Ministrstvo bo prevzelo svoj del odgovornosti, saj že veljavni zakoni govorijo o prevladi javnih koristi in dolžnosti, da odloči minister, če ni mogoče doseči strinjanja med sektorji, skupinami pritiska in drugimi deležniki. Z drugimi besedami, že zdaj je mogoče presekati brezplodne debate in prekiniti zaviranje projektov!

Odpravljen bo tudi vzporedni sistem pobud, ki naj prostorskim načrtovalcem služi le kot kazalnik o prostorskih potrebah in gibanjih. In ne, kot zdaj, pričakovanjem, da se bo pobudam tako ali tako popustilo, da bo prostorski načrt zato spremenjen, da so, skratka, želje občanov legitimne in morajo postati tudi legalne. Koliko je pri tem zemljiške špekulacije, pričakovanj za legalizacijo nezakonitih gradenj in drugih nečednosti, pa je že drugo vprašanje.

15. ZAKLJUČEK

Uresničevanje drugačnih vizij prostorskega razvoja Slovenije je težka naloga. Vizij ustvarjalnega preoblikovanja prostora - v službi okolja, narave in človeka, vizij ki bodo prispevale k večji konkurenčnosti, vzdržnosti in intenzivni izkoriščenosti prostora hkrati. Ali, kot je dejal John F. Kennedy: „Tega cilja (potovanja na Luno) si nismo izbrali zato ker bi bil lahek, ampak, ker je težak“.

Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL), zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvirniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni.

Grafikone je treba predložiti tudi v izvirniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v elektronski obliki na e-pošto tehnične urednice urska.sodja@gov.si.

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

ib revija

št. 2 let. L, 2016

ISSN 1318-2803



9 771318 280019