
Slovenija med centralizmom in regionalizmom

Author(s): Ermin KRŽIČNIK

Source: *Urbani Izziv*, No. 15, REGIONALNO PLANIRANJE (april 1991 / April 1991), pp. 25-29

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179814>

Accessed: 02-10-2018 12:14 UTC

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

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



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



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

Ermin KRŽIČNIK

Slovenija med centralizmom in regionalizmom

Najprej bomo poskušali opredeliti problem bodoče ustavne organizacije Slovenije i.s. vprašanje o stopnji njene centralizacije oziroma o decentraliziranosti, ki jo pričakujemo z novo ustavo (135.-139. čl. osnutka ustave Republike Slovenije). Razprave o tem problemu so pokazale, da gre za odprto dilemo in da smo priča dvema nasprotujočima si težnjama. Prva je težnja po centralizaciji državne oblasti, uprave javnih financ in bančnega kapitala in po koncentraciji dejavnosti iz socialne sfere, kot so "visoko" izobraževanje, raziskovanje in znanost, "visoko" zdravstvo in kultura v republiški prestolnici. Druga težnja pa je obratna in terja racionalno decentralizacijo oblasti, javnega denarja in prej omenjenih socialnih funkcij države.

Prva tendenca se ravna po načelu racionalne organizacije državnih funkcij in denarja, saj je bila disperzija v preteklem režimu neučinkovita, druga pa se sklicuje na sodobne procese demokratizacije v socialnih državah in na potrebno ravnovesje med podskistemi države, gospodarstva, socialne in infrastrukture v prostoru.

Stvari so precej nejasne. Še zlasti se problem izostrí, če ga gledamo v kontekstu osamosvajanja Slovenije in njenega odklapanja iz jugoslovanskega konvoja.

V nadaljevanju tega uvoda je umestno napisati dve, tri besede o metodologiji in o pristopu k opisani dilemi. Uporabili bomo zlasti izsledke sistemske teorije in teorije strateških iger ter zgodovinski pristop. Teorija sistemov nam omogoča s sistemskimi načeli in govoricami oblikovati sistemske paradigme. Na tej osnovi je Slovenija odprta, odziven, organski stohastični organizem, ki ga je mogoče uravnati le/praviloma s posrednimi in-

strumenti razvojne politike in nikakor ne z administrativno komandno aparaturo. Torej gre za družbeni sistem s samorazvojno energijo in sposobnostjo avtoregulacije. To pomeni, da vidimo Slovenijo kot razvojno dinamični organizem, ki je odprt za zunanje impulze in ki navznoter funkcioniira tako, da je omogočen neoviran pretok energije, t.j. produkcijskih dejavnikov kapitala, dela, informacij, blaga in dobrin med gospodarskimi in družbenimi osebki po vsem teritoriju. Pred seboj imamo torej model odprtega tržnega gospodarstva zasebno-lastniškega tipa in z razvito infrastrukturo. Nasprotno, družbeni sistem brez pretoka energije ali s slabim pretokom razpade na podsisteme (in elemente), ki se potem priključujejo drugim vitalnejšim sistemom.

Teorija iger pa nam daje podlago za relativizacijo konfliktov med osebki (elementi) in teritorialnimi deli (podsistemi), torej teoretično in metodološko podlago za oblikovanje strategije in bodenja politike.

Zgodovinska izhodišča in predpostavke za teritorialno-upravni scenarij jutrišnje Slovenije

Slovenija se je kot nacionalna upravna celota oblikovala leta 1918 in nato leta 1954. To je seveda bil torzo nacionalnega ozemlja, saj je približno tretjina ozemlja in prebivalstva ostala v Italiji na Primorskem, v Avstriji na Ko-roškem in tudi na Madžarskem. Oblikovala se je ne le kot fragment, pač pa tudi brez pomembnih razvojnih središč (Trsta, Gorice, Celovca in Beljaka), ki smo jih Slovenci urbanizirali. Urbanizirali smo tudi druga mesta, kot so Zagreb, Reka, Gradec, Dunaj, da ne govorim o središčih širrom po svetu, kjer živi dandanes nad



500.000 Slovencev. Ostali sta nam samo dve razvojni žarišči v okvirih nacionalne države/banovine/republike: Ljubljana in Maribor. Slovenija je leta 1918 startala torej kot seštevek zaledja Trsta in Zagreba, Reke in Gorice ter z bicentričnim ostankom z ljubljansko in mariborsko regijo, kar se je leta 1921 in po letih 1945 tudi izrazilo, ko so za krajši čas ustanovili Ljubljansko in Mariborsko oblast.

Zgodovinska razcepljenost slovenstva na različne sosednje države in kulture je še danes očitna (celo v smislu Cankarjeve ocene naše podobnosti južnim bratrcem). Provincializem, ki iz tega izhaja in ki je ena temeljnih lastnosti Slovencev, se je tragično odrazil v tekmovanju dveh večjih mest namesto v njuni kooperaciji. To tekmovanje je Maribor izgubil leta 1974, ko se je sesul na raven občinskega središča, Ljubljana pa dokončno povzpela na položaj metropole. Morda je navsezadnje razvojno logičen položaj Ljubljane kot novega nacionalnega središča (namesto izgubljenega Trsta), toda dejstvo, da slovenska politika ni izkoristila regionalne kulturno-civilizacijske potence Maribora kot "prestolnice manj razvitega dela Slovenije" (dela Štajerske in Prekmurja), je neodpušljiva strateško-razvojna napaka. Verjetno je izguba bicentrične vloge Maribora povezana z uvedbo komunalnega sistema (1958 in 1963), ki je koncipiral realsocialistično samoupravno občino kot podaljšek in fotokopijo države. Osamosvajanje občin in njihovih središč je podpiralo dezintegracijo Slovenije in oblikovanje njene današnje prostorske (regionalne) podobe glede odnosa metropole in periferije na eni strani in hkrati zametkov policentrizma na drugi strani. Policentrizem (1972) pa nikoli ni bil definiran kot funkcionalno omrežje mest - generatorjev razvoja (Ljubljana, Maribor, Celje, Koper, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota, Kranj), marveč se je razvijal ekstenzivno za vseh 60 in več občinskih centrov.

Prejšnja oblast se je zavedala belih lis in zgodovinskega provincializma ter

dejstva, da je največji del Slovenije razvojna periferija ne samo Ljubljane (in večine Maribora), marveč tudi periferija Trsta, Zagreba, Gorice, Celovca, Gradca in deloma tudi Reke. Zato je nasproti Trstu postavila Koper, nasproti Gorici Novo Gorico, nasproti Zagrebu Novo mesto kot protiutež oziroma kot nadomestno razvojno regionalno središče. Ne moremo trditi, da je bila ta politika brezuspešna, v temeljih je spremenila geoekonomske zemljevid Slovenije. Vendar ko bodo z Evropo 92 meje padle in postale le abstraktna črta na zemljevidu, potem bodo ta nadomestna središča in njihovo regionalno tkivo zopet postala zaledje tradicionalnih središč Trsta, Zagreba, Gorice ..., ki bodo svoja gravitacijska polja zopet razprostrli nad slovensko provinco.

Povedano ima osnovni namen podčrtati zgodovinski pristop k problemu integracije oziroma dezintegracije slovenstva v prostoru današnje Slovenije.

Vprašanje centralizacije proti regionalizmu je umestno pogledati tudi s širše evropske perspektive. Izhajajoč iz predpostavke, da se Slovenija osamosvoji in vključi v razne oblike evropskih integracij, kot so Alpe-Jadran, Pentagonala, EFTA, EGS, ES ... in izhajajoč iz nadaljnje predpostavke, da bo v gospodarstvu zavladal zasebniški podjetniški kapital, torej kapital, ki nima nacionalnosti, lahko pričakujemo, da se bodo posamezni deli oziroma središča v Sloveniji povezovali v cone, osi in polosi, razvojne regije ipd. Tako npr. lahko zanesljivo pričakujemo razvojne osi Gradec-Maribor-Zagreb, Trst-Koper-Reka, Videm-Gorica-Nova Gorica-Ljubljana, dalje tradicionalno os Trst-Ljubljana-Maribor-Gradec, potem večkrat omenjeni četverkotnik (Gradec)-Maribor-Zagreb-Reka-Ljubljana ipd. Najavljajo se tudi širše blagovne in proizvodne povezave prek Slovenije, ki prav gotovo ne bodo vplivale integrativno. S tem želimo reči le to, da slovenski regionalizem ni zaprta cona in da ga je treba spregledati v širšem evropskem kontekstu. V teh okvirih

Šteje predvsem moč in velikost ter vitalnost posameznih polov rasti, razvojnih središč, policentrizem pa le kot tipični provincialni recept.

Že uvodoma smo postavili kot teoretični aksiom dinamičnega organskega sistema prehodnost sistema za fluidne razvojne resurse. Upoštevajoč dejstvo, da si pretočnosti sistema ne moremo predstavljati brez ustrezne komunikacijske infrastrukture, se dramatično postavlja vprašanje cestnega in železniškega omrežja v Sloveniji. Sedanji prometni problemi inicirajo divergentne težnje k decentraliziranim upravnim in konceptijskim rešitvam. Regije bodo nato iskale rešitve in pomoč izven republiškega središča (primer avtocesta Maribor-Macelj-Zagreb).

Kot izhodišče in predpostavka nastopa do večerajšnja decentralizacija javnih služb (družbenih dejavnosti) ter drugih javnih financ na občine in regije ter s tem določena teritorialna možnost odločanja (sistem sisov 1974) po občinah in njihovih skupnostih, ki je veljala vse do leta 1989. Decentralizacijska nota tega sistema še pridobi na veljavi spričo sedanje centralizacije oblasti, uprave in javnega denarja. Čeprav je današnja občina realsocialistični konstrukt, ki je dobesedno izničila izvorno lokalno samoupravo in danes organizacijsko tehnično ovira institucionalizacijo demokratične oblasti, pa se mnogi s simpatijami spominjajo lokalnega denarja. To je ena plat; druga plat te iste medalje pa je, da je sedanja občinska struktura z velikimi komunami (v Jugoslaviji ima povprečna občina 480 km² in 42.000 prebivalcev nasproti ZRN z 10,2 km² in 2400 prebivalci, Avstriji z 21,0 km² in 1900 prebivalci, Danski s 30,0 km² in 3700 prebivalci.... gl. J. Šmidovnik, Lokalna skupnost.... Teorija in praksa št. 3-4/1990, str. 333) bolj podružnica republiške oblasti in uprave, torej eksponent njene realne centralizacije.

Dve tezi o slovenskem centralizmu nasproti regionalizmu

1. teza: Centralizem kot administrativno-politično sredstvo za materialno in moralno okrepitev pogajalske pozicije Slovenije v procesu osamosvajanja in evropeizacije.

Slovenija se je plebiscitarno odločila, da se osamosvoji, torej postane samostojni mednarodnopravni subjekt z vsemi dejanskimi izvršnimi prerogativi (teritorij, prebivalstvo, oblast, sredstva ...). Na tej poti si mora mlada država kar najbolj utrditi notranjo politično, finančno in moralno pogajalsko pozicijo proti jugoslovanskim in evropskim partnerjem. Šteje se, da to konvergenco v tem omejenem času lahko zagotovi centralistična varianta, saj bi decentralistične divergentne težnje, ki so zgodovinsko objektivno prisotne, torej vsakršna decentralizacija oblasti, uprave in javnih sredstev, utegnili razrahljati naše startne pozicije v tem procesu. Demokratizacija z renesanso samoupravne občine in dvostopenjsko upravno koncepcijo (okraji, regije) je problem naslednje faze zrelosti mlade države.

Argumenti:

- gospodarska kriza zmanjšuje dotok javnih financ;
- centralizirana sredstva za proračun so učinkovitejša kot decentralizirana po občinah oziroma regijah (sisi);
- koncentracija koalicijskih strank v republiškem centru;
- krepitev moči Ljubljane kot nosilca vloge v razdruževanju (Jugoslavije) ter integracij (EU);
- restitucija samoupravne občine bo dolgotrajen proces, sedanje občine ne morejo biti sogovorniki v snovanju večjih drugostopenjskih organizmov, idr.



2. teza: **Centralizem ne zagotavlja avtentične demokratizacije. Slovenija se po tej poti krepi samo v svojem središču (monocentризem, metropolizacija), medtem ko periferija ostaja brez demokratičnih oblastvenih in upravnih inštitucij.**

Pričakovati je, da bo nezadovoljstvo s centralistično dispozicijo in implicitnim emonocentризmom naraščalo. Naraščala bo tudi teritorialna materialna in duhovna eksploatacija perifernega dela. Tako oropana periferija bo postajala z evropeizacijo zaledje tradicionalnih središč Trsta, Gorice, Zagreba, Gradca in Celovca ter Reke in tako se bodo zgodovinske divergentne težnje (centrifugalne sile) samo krepile. Slovenija bo po poti centralizma oblasti, uprave, bančnega in javnega denarja ter koncentracije "visokih" družbenih dejavnosti izgubljala svojo moč.

V prid decentralizacijske variante govori tudi teorija (sistemska paradigma), ki pravi, da sistem pridobi na integrativni kohezivni moči, če se energija neovirano pretaka med subsystemi in okolnim sistemom, tj. med regijami in mednarodnim okoljem. Tega pa centralizem ne zagotavlja.

Argumenti:

- Po kriteriju sistemske paradigme se morajo krepiti tudi deli celote, torej regije, če se želijo doseči konvergenca v slovenskem sistemu in če se želi doseči sodelovanje med republiškim in regionalnimi središči (Ljubljana danes v regionalnih središčih ne vidi sogovornika).
- Po kriteriju ohranitve, preživetja in progressa slovenstva se odklanja centralizem in zagovarja/utemeljuje sistemska paradigma;
- Po kriteriju demokratizacije se vi-

soko postavlja ravno lokalna samouprava občin in njihova izvorna sposobnost in možnost, da si za skupne potrebe postavijo drugo stopnjo, tj. okraj ali regijo. ("Moč svobodnih narodov je v njihovih občinah" - A. Tocqueville.)

- Po ekonomskem kriteriju se favorizira decentralizacija, pretočnost (mobilnost) faktorjev, komunikacijska infrastruktura, odprtost in povezave, skratka sistemska paradigma, kar pomeni decentralizacijo, demokratizacijo, restitucijo samoupravnih občin in seveda regionalizem.

- V dosedanjem razvoju so po ukinitvi okrajev (1963) osnovni pečat dajale občine, ki so dosegle svojo institucionalno potrditev z ustavo (1974). V prostorskih načrtih pa so se poleg planske (Študijske) regije, ki so služile kot strokovna podlaga za medobčinsko sodelovanje, za infrastrukturne investicije in drugo. Služile so tudi za izvajanje politike policentrizma, za pospeševanje manj razvitih območij ipd.

Bogato gradivo s področja regionalnega planiranja (npr. dolgoročni prostorski plan SRS 1986-2000) pa dokaj jasno izraža, da so kljub deklarirani politiki decentralizma, komunalnega sistema, policentrizma pospeševalne politike manj razvitih območij idr. delovali tradicionalni gravitacijski dejavniki in da je prevladovala ti. zahodna varianta infrastrukturnega razvoja. Ti dejavniki so favorizirali metropolizacijo in monocentризem, čeprav so se jim novi in stari regionalni centri, kot nosilci slovenskega regionalizma upirali (Maribor, Celje, Koper, Nova Gorica, Novo mesto, Murska Sobota in drugi, kot so Velenje, Ravne, Slovenj Gradec, Brežice, Krško).

Kako so se razvijale slovenske (planske) regije, kaže preglednica:

Slovenske planske regije po dolgoročnem planu 1986-2000

Regija	Št. prebivalcev (v %)				Gravitacijsko središče	Težnja rasti
	1971	1981	1991	2001		
pomurska	7,5	6,8	6,8*	6,6	M.Sobota	-
podravska	17,6	16,9	16,8	16,7	Maribor	-
koroška	3,8	3,7	3,7	3,8	(Sl.Gradec)*	0
savinjska	12,8	12,9	12,9	12,9	Celje	0
posavska	4,0	3,8	3,7	3,7	(Brežice)*	-
dolenjska	5,3	5,2	5,2	5,2	Novo mesto	0
goriška	6,5	6,3	6,1	5,9	Nova Gorica	-
obalno						
kraška	4,8	4,9	4,9	4,9	Koper	-
notranjska	2,8	2,6	2,5	2,5	(Postojna)*	-
gorenjska	9,0	9,6	9,5	9,5	Kranj	0
zasavska	2,6	2,4	2,4	2,3	(Trbovlje)*	-
centralna	23,3	24,9	25,5	26,0	Ljubljana	+
	100,0	100,0	100,0	100,0		

Namen zgornjega pregleda je pokazati okvirno dinamiko demografske rasti. Le središčna regija zdržema naraščanja, vsepovsod drugod pa število prebivalstva stagnira (v 7 regijah) ali upada (v 4 regijah). Značilno je, da ima središčna regija hipertrofirano središče (Ljubljana), medtem ko 4 regije svojega srca še niso izoblikovale. Priča smo potemtakem amorfnosti struk-

turi, neenakomerni rasti z monocentričnim predznakom. V takem organizmu je težko oblikovati regije brez težav in načelnih zadržkov. Novi slovenski regionalizem je torej označen z veliko diferenciacijo v razvoju, s policentričnimi zametki, ki so ostali na pol poti, in z monocentričnim, ki je zopet dobil krila.

prof. dr. Emin Kržičnik, dipl. ekon., Maribor.

