

---

Za obnovljeno vlogo regionalnega planiranja

Author(s): Igor VRIŠER

Source: *Urbani Izziv*, No. 15, REGIONALNO PLANIRANJE (april 1991 / April 1991), pp. 3-8

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44179810>

Accessed: 26-09-2018 13:01 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](mailto: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/>.



JSTOR

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

Igor VRIŠER

## Za obnovljeno vlogo regionalnega planiranja

Zvezna ustava iz leta 1974 in republiška ustava iz leta 1976 sta bili podlaga za uvedbo kompleksnega družbenega planiranja, ki je zajelo poleg ekonomskega in socialnega načrtovanja tudi prostorsko planiranje (Ur. l. SFRJ 6/76 in Ur. l. SRS 1/80). S to svojstveno integracijo, ki sta jo dokončno uveljavila republiška zakona o urejanju prostora (Ur. l. SRS 18/84) in o urejanju naselij in drugih posegov v prostor (Ur. l. SRS 18/84), je bil splošno veljavni sistem prostorskega planiranja nadomeščen z novimi pravnimi kategorijami, kot so "prostorski izvedbeni načrti" in "prostorski ureditveni pogoji". S spremembo je iz naše prostorsko-planerske prakse izginilo regionalno planiranje ali pravilneje povedano: možno je bilo edinole na ravni republike oziroma z dogovorom prizadetih na ravni medobčinskih skupnosti. Določene sestavine regionalnega planiranja so bile prisotne tudi v tako imenovani "urbanistični zasnovi", ki pa v dolgoročnih planih večidel ni prišla do večje veljave. Nekateri drugi elementi regionalnega planiranja pa so bili upoštevani v občinskih družbenih planih in njihovih prostorskih sestavinah.

Takšna zasnova planiranja je povzročila, da so se izredno okrepile ekonomske in deloma tudi socialne sestavine, medtem ko se je prostorsko planiranje čedalje bolj podrejalo družbenoekonomskemu planiranju. S temi spremembami so postali regionalni plani odvečni (razen na republiški ravni) in delovno torišče prostorskega planiranja se je zožilo na pripravo prostorskih sestavin za družbene plane, na izdelavo morebitnih zazidalnih ali ureditvenih načrtov in pripravo redkih primerov prostorskih ureditvenih pogojev. Žal ni prišlo do pričakovane vsebinske in metodične integracije med tremi oblikami planiranja, ki je nedvomno v določeni meri smiselna.

Neučinkovitost planiranja in druge izkušnje so pokazale, da prostorskega planiranja ne bi smeli docela podrediti ekonomskemu načrtovanju, ampak da bi bilo treba pustiti vsaki zvrsti planiranja ustrezno avtonomnost. Ob tako močni prevladi ekonomskega planiranja sta ostala socialno in prostorsko planiranje zgolj nekakšna priveska, čeprav sta imela v resnici teoretično, metodično in empirično živirnost, kar še posebej velja za prostorsko planiranje z njegovo dolgotrajno tradicijo. V teh razmišljanjih puščamo ob strani izjemno zapleteni planerski postopek, ki je planiranje v praksi docela ohromil, pa tudi njegovo neprilagodljivost in zapletenost ob potrebi morebitnih revizij planov.

Naj povzamem: regionalno planiranje je v zakonodaji 1974-1989 izgubilo svojo tradicionalno vlogo. Prenehalo je biti most med ekonomsko-socialnim in prostorskim planiranjem, s pomočjo katerega prenašamo v pokrajino oziroma prostor ekonomsko in socialno politiko in jo prilagajamo vsakokratnim naravnim in družbenim razmeram, s tem pa pripravljamo podlago za izvedbo različnih konkretnih posegov v prostor. Izgubilo pa je tudi drugo tradicionalno nalogo: ni bilo več potrebno pri urejanju večjih pokrajinskih enot - regij, ne glede na dejstvo, da imajo te enote vrsto posebnih naravnih, družbenih ali pokrajinskih značilnosti, ki jih je treba nujno upoštevati, če nočemo povzročati družbene škode. (Tudi na ozemlju majhne Slovenije so med regijami velike razlike, npr. med Pomurjem, Koprskim primorjem ali Gorenjsko, pa čeprav je vsega skupaj za en ruski okraj, kot je menda svojčas dejal ruski zunanji minister Molotov.).

S spremembo družbenopolitičnega sistema in z odpravo socialističnega reda je dosedanji planerski sistem



prenehal veljati oziroma je obveljal le še deloma. Slej ko prej lahko pričakujemo njegovo temeljito revizijo. Značilno je, da so se od nekdanjega sistema obdržale prav prostorskoplanerske sestavine, kar nam dokazuje, kako življenjsko pomembno je to področje in kako trajno veljavne so njegove prvine. To tudi potrjuje izrečeno misel, da je treba dati prostorskemu planiranju v družbi poseben pravni položaj, ki bo neodvisen od vsakokratne dnevne politike, in mu določiti lasten upravni postopek. Ne glede na to mnenje pa se nam vendarle zastavlja vprašanje, kakšna naj bo vloga prostorskega planiranja v bodoče? Ali bodo v novem družbenem redu, ki bo temeljil na kapitalističnem tržnem gospodarstvu, regionalnorazvojni in regionalnoplanerski postopki sploh še potrebni ali vsaj sprejemljivi? Ali ne bodo prostorskoplanerski dokumenti pomenili določenega zavestnega ali vsaj dogovorjenega omejevanja družbenega in prostorskega razvoja, ki bo sicer temeljil na pluralizmu lastništva, svobodi podjetništva, pravni zaščiti vseh oblik lastnine in na tržnih zakonitostih. Sploh se zastavlja temeljno vprašanje, ali bo "novi" družbeni sistem, ki je opustil planiranje kot osnovno obliko upravljanja države in družbe, potreboval takšne razvojne smernice. Ali ne bo zadostovala premišljena vladna politika, medtem ko bo vse ostalo prepuščeno trgu oziroma nekaterim zakonsko postavljenim omejitvam? Ali se v takšnih razmerah sploh še lahko zavzemamo za načrtovanje regionalnih skupnosti in za upoštevanje njihovih specifičnosti ali pa raje vse skupaj prepustimo "ponudbi in povpraševanju"? Izkušnje iz zahodnoevropskih držav kažejo, da je v razvitih kapitalističnih družbah prostorsko planiranje in z njim vred tudi regionalno planiranje redna sestavina družbene politike. Je strokovno, metodično in pravno vodilo v vsakodnevni politiki, ko je treba varovati tako interese skupnosti kot tudi interese posameznikov in obenem traserati bodoči razvoj. S posebnimi zakoni mu je prepuščeno urejanje infrastrukturnih omrežij (prometnega in energetskega omrežja), vodnogospodar-

skih osnov, razmestitve in opremljenosti središč ter varstva okolja včasih pa tudi nekateri ekonomsko-finančni kazalci, ki utrujejo sprejete prostorske elemente. V nasprotnem se družbena politika lahko spremeni v podivjan boj različnih interesov, želj po dobičku in špekulacij, ki bi nas spominjale na zgodnji kapitalizem 19. ali z začetka 20. stoletja. Prav zato je postalo prostorsko planiranje, tako urbanistično kot regionalno, tudi v razvitih kapitalističnih družbah neobhodno upravljalsko sredstvo, ki na demokratičen način, ob sodelovanju prizadetih občanov, gospodarstva in interesnih združenj, ureja smotro rabo prostora kot skupne in nenadomestljive dobrine. Še več, če smo se v določeni meri odrekli družbeno-ekonomskemu planiranju in dali svobodno pobudam in podjetništvu, je toliko bolj nujno, da skrbno ravnamo s prostorom in varujemo določene skupne interese, saj je škoda, ki nastane v pokrajini, večidel dolgotrajna ali celo nepopravljiva, obenem pa menimo, da bi bilo zelo nepremišljeno, ko bi se tudi docela odpovedali premišljenemu in načrtnemu razvoju, razmeščanju večjih naložb v prostoru in usmerjanju nekaterih procesov.

Iz teh razmišljanj je razvidno, da se zavzemamo za obnovljeno vlogo prostorskega planiranja kot avtonomne oblike uravnavanja prostorskega razvoja, gospodarjenja s prostorom in načrtovanja zemljiške rabe. Sodimo, da so določena vodila na področju gospodarjenja s prostorom pri rabi tal in varovanju skupnih interesov nujna. Njihov značaj pa naj bi se spreminjal glede na stopnjo izvršitve. Na ravni regionalnega planiranja naj bi to bilo izvajanje določenih razvojnih usmeritev glede gospodarjenja s prostorom (npr. varovanje kmetijskih zemljišč, varovalni gozdovi, naravna in kulturna dediščina, urbanizacija in razvoj infrastrukture), dogovorov o regionalni razvojni politiki (npr. pomoči manj razvitim ali depresivnim območjem, obmejnim predelom in ekološko ogroženim krajem itd.) ali pa s konsenzom sprejetih smernic glede osnovnih sestavin prostorskega

razvoja (namenska raba tal, naselbinski sistem in prostorska razmestitev prognoziranega prebivalstva, osnove infrastrukturnega omrežja in varovanje zemljišč). Na stopnji urbanističnega planiranja, zazidalnih, ureditvenih ali lokacijskih načrtov, pa bi se z večanjem izvršnosti krepila vloga upravnega postopka in pravna moč sprejetih aktov. Obenem bi do čedalje večje veljave prihajali tudi različni tehnični standardi in normativi. S tako zasnovo prostorskega planiranja, ki je sicer dobro poznana vsem planerjem in urbanistom, bi dali regionalnemu planiranju vlogo priprave in presoje ter usmerjanja (ali celo nekakšnega programiranja) širšega družbenega prostorskega razvoja, urbanističnemu in ruralnemu (podeželskemu) planiranju pa izvršilno in pravno moč. Če bi se pokazalo, da je v določenih primerih izvršilno prostorsko načrtovanje nujno tudi na regionalni ravni, naj bi zakonodaja to omogočala. Soudimo, da bi se na ta način planski postopki poenostavili in osredotočili na urbanistične plane (zazidalne in ureditvene načrte in na morebitne - posebne - ruralne plane za podeželska naselja). Regionalno planiranje bi potemtakem postalo v določenem smislu razmišljanje in razsojanje o družbenih koristih in stroških ob pomembnejših družbenih posegih v prostor ali ob oblikovanju prostorske politike. Glede na to bi se njegovo delovno torišče premaknilo na strokovno presojo, ki bi bila zlasti uspešna ob tiskem sodelovanju številnih strokovnjakov "geosciences" in družbenih ved.

Omejene prostorske možnosti v Sloveniji, velik pomen varovanja mnogih zemljišč iz širših družbenih interesov ter pričakovani porast cen zemljišč ter z njim vred pojav zemljiške špekulacije in korupcije bodo tudi terjali zelo jasno in precizno zakonodajo glede zemljiške politike, rabe zemljišč in njenega prekvalificiranja ter pravne varnosti na tem področju. To ne bo lahka naloga. Narekovala bo izdelavo ustreznih zakonov, pa tudi miselno preobrazbo urbanistov ter spremembe v njihovem šolanju. Bilo bi zelo koristno, ko bi nova prostorsko-planerska

zakonodaja nastala pred predvideno privatizacijo družbenega kapitala, denacionalizacijo in vračanjem premoženja nekdanjim lastnikom, sicer bomo doživeli v občutljivi slovenski pokrajini izredno anarhične posege in nepopravljivo škodo. Še bolj pa bi bilo, ko bi nove prostorsko-planerske zakone spremljala tudi zemljiška zakonodaja, ki bi določala pravice zemljiških posestnikov, izvedbo morebitnih ekspropriacij in odkupov. Že ob njenih snovanjih bi bilo treba misliti na morebitne uskladitve z zakoni o kmetijstvu, gozdovih, vodnem gospodarstvu, cestah itd., da bi na ta način dobili celovit kodeks "prostorskih zakonov".

V prid zavzemanja za obnovljeno vlogo regionalnega planiranja v naši družbi pa govori poleg navedenih še nekaj razlogov. Gre za določene pričakovane razvojne trende v družbi in gospodarstvu, ki bodo imeli pomembne posledice tudi za slovensko pokrajino. Bilo bi prav, da jih dočakamo vsaj opozorjeni nanje, če že ne pripravljene. V mislih imamo številna družbenoekonomska dogajanja, ki se bodo pojavila ali sprostila z opustitvijo socialističnega sistema in ki bodo pomembno prispevala k preoblikovanju našega prostora. Njihovo zaznavanje, obvladovanje, usmerjanje ali celo reševanje bo terjalo zaradi njihovega širšega regionalnega ali celo republiškega značaja ne le ustrezno regionalno razvojno politiko, ampak v nekaterih primerih tudi regionalno-planske rešitve. Republika se jim ne glede na svobodnotržno naravnost, ali pa prav zaradi nje, ne bo mogla odreči, če ne bo hotela še poslabšati nekaterih prostorskih razmer, ki že tako niso zadovoljive. Kateri prostorsko relevantni pojavi, gibanja ali procesi se bodo pojavili, s katerimi bomo morali računati v prihodnje?

1. Zelo verjetno se bo dosedanja enostranska gospodarska usmerjenost Slovenije v industrializacijo zmanjšala v korist dejavnostne heterogenosti. S tem se bo omilila sedanja razvojna rizičnost, temelječa na ozki usmerjenosti,



- močni navezanosti na zaprto jugoslovansko tržišče ter na delovno intenzivnih panogah. V industriji bo nedvomno potreben postopen premik k razvojno in kapitalno intenzivnejšim dejavnostim. Vprašljivi bodo postali tudi nekateri industrijski veliki sistemi (npr. železarne, barvasta metalurgija).
2. Nedvomno bodo močan razvoj doživele nekatere dejavnosti, za katere ima Slovenija že od prejšnjih časov velike komparativne prednosti, kot so promet, trgovina, poslovne, posredniške in finančne storitve, in ki so bile v povojnih letih iz ideoloških razlogov odrinjene ali zapostavljene. Upravičeno lahko računamo s "terciarizacijo" družbenega življenja.
  3. Prav tako lahko predvidevamo premik k manjšim industrijsko-obrtnim obratom ali k obratom tako imenovanega malega gospodarstva (v obrti, turizmu, prometu). Računati moramo tudi z močnim razvojem intelektualnih poklicev, ki bodo znanilci nove "informacijske dobe".
  4. Prikazani razvoj bo terjal veliko več zemljišč za industrijsko-obrtno cone, industrijske parke, kvalitetno infrastrukturno opremljenost, zlasti s komunikacijami, boljšo oskrbo in dostopnost. Zelo verjetno je, da bo prišlo do razrasta dela na domu. Industrijsko-obrtno cone bomo v mnogih primerih lahko namestili na opuščenih industrijskih zemljiščih, vendar bo treba marsikje planirati tudi docela nove. Širjenje dela na domu pa bo vodilo k nadaljnji urbanizaciji, če ne kar k suburbanizaciji, to je razrastu obmestnih naselij na račun mest.
  5. S takšnim regionalnim razvojem bodo prizadeta stara industrijska in rudarska mesta ter območja, kjer prevladuje delovno intenzivna industrija brez lastnega razvoja. Rast se bo brez dvoma še bolj kot doslej osredotočala v večjih mestih in na lokacijah z ugodno infrastrukturo in z možnostjo zunanjih prihrankov ter na območjih s trgovno delovne sile, zlasti kvalificirane. Na teh že tako preferiranih območjih bo prišlo do nadaljnjih spodbud tudi zaradi verjetne koncentracije kapitala. Upravičeno lahko domnevamo, da bo z večanjem vloge trga nastala ob količkanj ugodnih gospodarskih razmerah znatna prostorska diferenciacija med razvitimi in manj razvitimi, kot se je to že dogajalo ob koncu šestdesetih let. Prizadeta bodo ne le stara industrijska območja, ampak tudi tista s slabo lego, odmaknjena in obmejna, s slabo infrastrukturno opremljenostjo ter brez lastnih razvojnih iniciativ (kapitala, podjetnosti, znanja, kadrov). Verjetno bodo v takšnih razmerah potrebne močnejše spodbude, kot so predvidene z zakonom o demografsko ogroženih območjih.
  6. Kljub suburbanizaciji, ki se bo razvila v okolici večjih mest (Ljubljane, Maribora, ob obali v Koprskem primorju, okoli Nove Gorice in Celja), se bodo znova večale razlike med mesti in podeželjem. Prizadet bo še posebej sloj delavcev-kmetov, ki se je izjemno močno razrastel v socialistični dobi, in ki se bo znašel v precepu: na malih kmetijah ne bo imel perspektive, zaposlovanje te nekvalificirane ali polkvalificirane delovne sile v industriji pa bo čedalje težje zaradi racionalizacije v tovarnah. Velika verjetnost je, da bo s tem dokončno zaključena dolgoletna razvojna politika "tovarne delavcem", ki se je uspešno razmahnila v sedemdesetih letih in je prinesla ob polni zaposlenosti tudi relativno blagostanje za naše pretežno revno podeželje.
  7. Krepitev zasebnega kmetijstva z večanjem posesti in kmetij bo zajela le manjše število kmetov, pa še ti bodo večidel v agrarno ugodnih predelih. Na kmetijah, ki merijo komajda 3 ha, ni mogoče pričakovati racionalnega in konkuren-

- čnega kmetijstva. Zato se bo verjetno socialna diferenciacija na podeželju nadaljevala. Družba bo morala tudi v bodoče varovati prave kmetije in kvalitetna kmetijska zemljišča (kot npr. v Švici) in najti določene oblike pomoči, da bo podprla nekatera družbena kmetijska posestva, ki veljajo za dobro organizirana in specializirana. Skrbeti bo treba za komasacije. Na vsak način bo treba zavirati razprodajo podeželja ter preprečevati zemljiške špekulacije, ki se bodo osredotočile na najbolj atraktivne lege. Če so takšne zakone sprejele najbolj razvite zahodne dežele (npr. Danska, ZRN, Švica), je takšna politika še toliko bolj nujna v naših revnih razmerah. Obstaja resna nevarnost, da bo tudi gozd, s katerim so gozdna gospodarstva v zadnjih letih smotrno gospodarila in ga urejala, postal žrtev takšnih privatnopošestniških špekulacij, kar bi imelo za slovensko pokrajino usodne posledice.
8. Že ta bežna razmišljanja kažejo, da se bo odprla z novimi družbenopolitičnimi razmerami kar cela vrsta prostorskih razvojnih procesov in problemov, ki bodo imeli neredko izjemno pomembne posledice za naše podeželje in mesta. Spričo njih bodo nekdanji razvojni problemi, s katerimi smo se ubadali v minulih desetletjih socialistične dobe, naravnost nedolžni in navidezni. Obstaja upravičena bojazen, da bo z ustalitvijo političnih razmer obnova kapitalizma razmeroma hitra in žal, kot se ob takšnih primerih pogosto dogaja, da se bodo uveljavile sprva ravno najbolj negativne ali vsaj problematične posledice. Prav bi bilo, da se oblasti pripravijo na ta "izbruh kapitalizma" in z njim povezane zemljiške špekulacije, pritiskov kapitala, razvrednotenja nekaterih doslej veljavnih pravil in načel, socialno diferenciacijo itd. V kapitalističnih deželah je tekla razvoj postopoma in so lahko zakonodajo, moralne kodekse in druga pravila sproti prilagajali nastalim razmeram in težnjam. Vsega tega pri nas ni oziroma se bo šele moralo oblikovati. Družbena škoda, ki bo v tem "medvladju" nastala, bi imela za filigransko slovensko pokrajino globoke in težko obvladljive posledice. Prepričani smo, da bo prav pokrajina plačala največji račun, ko bo do vsega tega prišlo.
9. V razglabljanjih o regionalnem razvoju Slovenije pa lahko vzamemo v razmislek tudi možnost, da razvoja kapitalizma ne bo spremljala pričakovana rast gospodarstva in podjetnosti, ampak da bo prišlo bodisi zaradi neurejenih domačih političnih razmer ali pa zaradi svetovne recesije do stagnacije ali celo nazadovanja. V 19. in na začetku 20. stoletja je to bilo na Slovenskem pogost primer, pa tudi petdeseta leta v socialistični dobi so imela takšen značaj. Kaj smemo pričakovati v tem primeru? Družbeni zastoj bi povzročil brezposelnost, izseljevanje, sezonsko delo v tujini, pavperizacijo podeželja in delavstva v mestih, socialno in ekonomsko zapiranje in postopno razprodajo tujcem. Vsekakor bi Slovenija doživljala znatno dezintegracijo, zastoj v urbanizaciji, ostarevanje industrije in infrastrukture in z njima vred večanje ekoloških problemov. Slovenska pokrajina bi ob tem po vsej verjetnosti zapadla v svojsko konzervacijo in postala nekakšen evropski fosil (nekaterim bi to gledanje bilo nemara celo všeč!). Seveda bi se ob tem konzervirali tudi vsi sedanji regionalni problemi, ki bi jih zelo težko reševali v stagnirajočem gospodarstvu.
10. Čedalje bolj očitno je, da ima onesnaženost okolja v Sloveniji široke regionalne dimenzije in da, žal, ni več omejena zgolj na bližino nekaterih onesnaževalcev. Reševanje te problematike bo zatorej terjalo poleg običajnih sanacijskih ukrepov: 1. vkalkuliranje stroškov za varstvo okolja v vsako naložbo, 2. varstvo okolja mora postati samoumevna sestavina vsakega po-



sega v prostor in 3. računati moramo, da bo tudi raba naravnih virov dobila ekonomsko ceno, kar bo slovensko proizvodnjo bistveno podražilo oziroma bo imelo posebne lokacijske učinke pri njenem razmeščanju.

11. Na koncu teh razmišljanj naj se na kratko ozremo še na problem regionalizacije Slovenije, ki je nedavno tega doživel v slovenski skupščini in ustavni komisiji živahno obravnavo med zastopniki "enotne" Slovenije in podporniki "Slovenije dežel". Naše mnenje je, da - ne glede na bodočo ustavno ureditev - v sodobnosti ni mogoče zapostavljati regionalnih problemov in njihovega reševanja na regionalni ravni. Slovenija je po svoji geografski zgradbi in družbeni sestavi veliko preveč različna, ne glede na velikost ozemlja, da bi jo lahko obravnavali povsem unificirano. Nismo mnenja, da morajo imeti regionalni problemi prednost pred skupnimi, po drugi strani pa ti izkazujejo vendarle toliko posebnosti, ki v živo zadevajo tam živče prebivalce, da jim je treba posvetiti znatno pozornost. V ustavni ureditvi je treba najti oblike

upravljanja, ki bodo to omogočile. Regionalno planiranje je prav gotovo ena od takšnih možnih poti. Ob tem puščamo ob strani vprašanje, na koliko regij bi kazalo razdeliti Slovenijo. To je nedvomno strokovni in politični problem, ki ga lahko razrešimo na podlagi političnega soglasja in ob upoštevanju skupnih interesov. Kot možnost lahko vzamemo v pretres delitev na 12 medobčinskih skupnosti, izberemo lahko podrobnejšo delitev z okoli 20 manjšimi regijami, ki bi spominjale na nekdanje okraje, ali pa se odločimo za bolj pocnostavljeno delitev na morbitnih osem enot. Vendar, poudarjamo, delitev ni bistvena, bolj pomembno je, da v upravljanju najdemo ureditev, ki bo zadovoljivo razreševala tako skupne kot regionalne probleme in ki bo obenem dovolj prožna, da bo upoštevala tekoče naloge, a bo omogočala tudi premišljeno ravnovesje glede prihodnjega razvoja družbene skupnosti. Pri slednjem nam bo znova obnovljeno regionalno planiranje lahko v znatno pomoč.

Prof. dr. Igor Vrišer, Oddelek za geografijo,  
Filozofska fakulteta, Ljubljana.