



GLOBALNI IZZIVI IN REGIONALNI RAZVOJ

REGIONALNI RAZVOJ 5
GLOBALNI IZZIVI IN REGIONALNI RAZVOJ



ZALOŽBA
Z R C

REGIONALNI RAZVOJ 5
**GLOBALNI IZZIVI
IN REGIONALNI RAZVOJ**

Uredili:

**Janez Nared
Katarina Polajnar Horvat
Nika Razpotnik Visković**

Ljubljana 2015

REGIONALNI RAZVOJ 5

GLOBALNI IZZIVI IN REGIONALNI RAZVOJ

© 2015, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Založba ZRC

Uredniki: Janez Nared, Katarina Polajnar Horvat, Nika Razpotnik Visković

Uredniški odbor: David Bole, Katarina Groznik - Zeiler, Andrej Horvat, Marko Hren, Luka Juvančič, Damjan Kavaš, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Janez Nared, Drago Perko, Katarina Polajnar Horvat, Marjan Ravbar, Nika Razpotnik Visković, Aleš Smrekar, Igor Strmšnik, Alma Zavodnik Lamovšek

Recenzenti: David Bole, Katarina Groznik - Zeiler, Andrej Horvat, Marko Hren, Luka Juvančič, Damjan Kavaš, Jani Kozina, Simon Kušar, Valentina Lavrenčič, Janez Nared, Drago Perko, Katarina Polajnar Horvat, Marjan Ravbar, Nika Razpotnik Visković, Aleš Smrekar, Igor Strmšnik, Alma Zavodnik Lamovšek

Izdajatelj: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Za izdajatelja: Drago Perko

Oblikovanje naslovnice: Milojka Žalik Huzjan

Založnik: Založba ZRC

Za založnika: Oto Luthar

Glavni urednik: Aleš Pogačnik

Računalniški prelom: SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

Tisk: Present, d. o. o.

Naklada: 400 izvodov

Prva izdaja, prvi natis

Ljubljana 2015



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI
RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO

SLOVENSKI
REGIONALNO
RAZVOJNI
SKLAD



Izdajo monografije sta sofinancirala Ministrstvo Republike Slovenije za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Slovenski regionalno razvojni sklad.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

911.3:332.1(497.4)(082)(0.034.2)

GLOBALNI izzivi in regionalni razvoj [Elektronski vir] / uredili Janez Nared, Katarina Polajnar Horvat, Nika Razpotnik Visković. – Elektronska izd. – El. knjiga. – Ljubljana : Založba ZRC, 2015. – (Regionalni razvoj, ISSN 1855-5780 ; 5)

Način dostopa (URL): <http://zalozba.zrc-sazu.si/p/1301>

<https://doi.org/10.3986/9789612548360>

ISBN 978-961-254-836-0 (pdf)

1. Nared, Janez

281640704



VSEBINA

<i>Zdravko Počivalšek</i> Predgovor	9
<i>Janez Nared</i> Uvodnik	11
<i>Ana Kalin, Jana Urh Lesjak</i> Regionalni razvoj v mednarodni perspektivi: preslikava globalnih politik na lokalne izzive ali lokalnih pristopov na globalne politike?	13
<i>Simon Kušar</i> Ranljivost na prihodnje razvojne izzive – poskus primerjalne analize razvojnih regij v Sloveniji	21
<i>Dušan Plut</i> Globalni okoljski izzivi in sonaravni regionalni razvoj Slovenije	31
<i>Renata Karba, Gaja Breclj</i> Zelena delovna mesta – sinergijski odgovor na gospodarske, okoljske in družbene izzive	37
<i>Janez Nared, Nika Razpotnik Visković</i> Mednarodna razsežnost prostorskega razvoja Slovenije: primer Alp	45
<i>Kristina Toplak</i> Podatki o migracijah in načrtovanje regionalnega razvoja: primer Podravja / izzivi in priložnosti	57
<i>Polona Demšar Mitrovič</i> Celostne prometne strategije občin in regij ter ukrepi trajnostne mobilnosti	67
<i>Klemen Prah</i> Potrebe po krepitevi čezmejnega potniškega železniškega prometa na relaciji Celje–Rogatec–Zagreb	75
<i>Štefan Čelan</i> Razvojna pokrajina – učinkovita organizacija za obvladovanje globalnih razvojnih izzivov	89
<i>Dane Podmenik</i> Izzivi socialnega podjetništva	99
<i>Barbara Medved - Cvikel, Doris Gumilar, Martina Berlič, Alenka Šesek</i> LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji	107

<i>Igor Kuzma, Mojca Merc</i> STAGE – interaktivno orodje za diseminacijo geoprostorskih statistik	121
<i>Damijan Ganc</i> Interdisciplinarni pristop pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju javnega zdravja: primer dobre prakse v Posavju	129
<i>Lučka Lorber</i> Regionalni razvoj v soodvisnosti od institucij znanja, gospodarstva in lokalnega okolja – prispevek Univerze v Mariboru	135
<i>Maja Simoneti, Gašper Okršlar, Maja Weisseisen, Alma Zavodnik Lamovšek</i> Predlog regionalnega razvoja na primeru notranjosti slovenske Istre	145
<i>Janez Topolšek</i> Razmišljaj makroregionalno, deluj večnivojsko	155
<i>Matija Zorn, Blaž Komac</i> Naravne nesreče kot razvojni izziv	163

PREDGOVOR

Regionalna politika se vedno bolj usmerja v spodbujanje specifičnih razvojnih potencialov posameznih regij, ki jih prepoznajo že regije same. Pri tem je povezanost razvojnih partnerjev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni izjemno pomembna.

Letošnji prispevki obravnavajo aktualne globalne teme, s katerimi se Slovenija vse pogosteje sooča. Aktivna vključenost Slovenije v globalne izzive terja odgovoren odnos do mednarodne skupnosti tudi glede podnebnih sprememb, varstva okolja, prometa, prehranske varnosti migracijskih procesov in ostalih pomembnih globalnih razvojnih izzivov. Pri tem se odpirajo vedno nova razvojna vprašanja, katerim je treba najti odgovore na globalni, državni, regionalni in lokalni ravni. In prav to je z razvojnega vidika ključen izziv: Kako oblikovati regionalne in lokalne razvojne politike, da bodo zadovoljevale potrebe prebivalstva, istočasno pa prispevale k doseganju globalnih ciljev?

Znanstvena monografija »Globalni izzivi in regionalni razvoj« je dobrodošla spodbuda za poglobljen razmislek, saj odpira številna aktualna področja, kot so: globalna in makroregionalna vpetost Slovenije, okolje in zelena delovna mesta, zdravje, promet, družba znanja, migracije, socialno podjetništvo, naravne nesreče, prostorski razvoj. Odgovori na aktualna vprašanja bodo morali poleg teoretskih podlag najti svoj odsev tudi v vsakodnevnih odločitvah in praksi.

Programski dokumenti za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014–2020 v Sloveniji so sprejeti in kažejo usmeritve prihodnjih vlaganj. Pomembno je osredotočenje in iskanje sinergij pri pripravi projektov, pri tem pa upoštevanje načela učinkovitosti, kar velja tako za gospodarski kot okoljski, družbeni in socialni razvoj.

Zdravko Počivalšek, minister

UVODNIK

Slovenija se je po osamosvojitvi hitro usmerila v iskanje mednarodnih povezav, v katerih je prepoznala svoje vitalne interese, a kljub članstvu v številnih uglednih mednarodnih organizacijah tega potenciala ni v celoti izkoristila. V iskanju lokalnih in regionalnih razvojnih rešitev jemljemo mednarodno vpetost kot *bianco menico*, v primeru Evropske unije kot vir sredstev, le težko pa si v teh povezavah izborimo svoje lastno mesto in prepoznavnost. Vključenost v kar tri evropske makroregije, pet transnacionalnih programov in številna druga interesna združenja bi lahko ob jasni strategiji prispevala k večji prepoznavnosti Slovenije, k bolj konkurenčnemu gospodarstvu ter k razvojnemu preboju. Priložnosti pa niso le v bližnji sosesčini, temveč bi lahko Slovenija pustila pečat tudi veliko širše, kar posameznim podjetjem, organizacijam ali posameznikom že uspeva, pa naj bo to na področju gospodarstva, kulture, znanosti, športa ali česa drugega. Vendar pa se moramo pri tem zavedati, da si ob razvojnih potencialih delimo tudi vse ostale izzive, ki jim bo mednarodna skupnost morala slej ko prej najti odgovore ne le na globalni temveč tudi na regionalni in lokalni ravni. K temu želi prispevati tudi tokratna knjiga v zbirki *Regionalni razvoj*, ki je namenjena globalnim izzivom in njihovemu prenosu na regionalno raven. Čeprav prepogosto razmišljamo v lokalnem, regionalnem in kvečjemu še državnem kontekstu, ne moremo prek izzivov, s katerimi se soočamo skupaj s sosednjimi državami, če ne kar na globalni ravni. Pred nedavnim je bila takšno vprašanje gospodarska kriza, trenutno je pereča begunjska problematika, neprestano pa nas vsaj v obliki posameznih ekscesnih dogodkov nase opozarjajo podnebne spremembe, gibanje cen surovin, demografske spremembe, in še bi lahko naštevali. Kot sta v monografiji pokazali kar dve študiji (Kušar ter Nared in Razpotnik Visković), jasno prepoznanih mednarodno relevantnih procesov na regionalni in lokalni ravni ne znamo ustrezno vstaviti v razvojne koncepte, kar je lahko na eni strani posledica prevelike abstraktnosti in preveč teoretskega pristopa k reševanju mednarodno relevantnih tem, ali na drugi strani ozkosti lokalnih in regionalnih deležnikov, ki obremenjeni z lokalnimi problemi ne znajo prepoznati globalno pomembnih procesov. Razkorak med globalno in lokalno prepoznanimi izzivi se zagotovo odraža tudi na ravni ukrepov, s tem pa tudi v uspešnosti izvajanih aktivnosti.

V pričujoči knjigi želimo na to jasno opozoriti ter prispevati k razpravi, s katero bo mogoče na strokovno podprtih temeljih izoblikovati medsebojno usklajene ter potrebam prilagojene razvojne ukrepe.

dr. Janez Nared

REGIONALNI RAZVOJ V MEDNARODNI PERSPEKTIVI: PRESLIKAVA GLOBALNIH POLITIK NA LOKALNE IZZIVE ALI LOKALNIH PRISTOPOV NA GLOBALNE POLITIKE?

mag. Ana Kalin

Sektor za politike mednarodnega razvojnega sodelovanja, Ministrstvo za zunanje zadeve RS
Prešernova cesta 25, 1000 Ljubljana
ana.kalin@gov.si

dr. Jana Urh Lesjak

Sektor za globalne izzive, Ministrstvo za zunanje zadeve RS
Prešernova cesta 25, 1000 Ljubljana
jana.urh-lesjak@gov.si

UDK: 711:502.131.1

IZVLEČEK

Regionalni razvoj v mednarodni perspektivi: preslikava globalnih politik na lokalne izzive ali lokalnih pristopov na globalne politike?

Leto 2015 bi lahko prineslo nov in vzdržen model razvoja, ki bi vodil v odpravljanje revščine, neenakosti in izkoriščanja okolja. Skoraj trideset let po objavi poročila Brundtlandine komisije, ki je okolje in človeka postavila v medsebojno odvisen odnos in posledično predlagala spremembo razvojne poti, so voditelji držav sprevideli, da obstoječi model razvoja ni vzdržen. Toda za reševanje nastalih globalnih izzivov so potrebni popolnoma novi pristopi, ki presejajo nacionalne meje in zahtevajo predanost globalnim ciljem. Postavlja se torej vprašanje, ali so se države pripravljene odpovedati nacionalnim interesom in ali so njihovi prebivalci sposobni zvestobo skupini (plemenu, državi) zamenjati za zvestobo globalni skupnosti. Prispevek odpira razpravo o novih modelih razvoja, vezanih na globalne izzive, a izhajajoč iz lokalnih potreb.

KLJUČNE BESEDE

model razvoja, trajnost, globalni izzivi, pripadnost, lokalne potrebe

ABSTRACT

Regional development from a global perspective: To translate global policies to the local level or to apply local approaches to global policies?

The year 2015 could bring new and sustainable development model, which could lead to eradication of poverty, inequalities and environmental degradation. Nearly thirty year after the launching of the Brundtland Report, which explicitly demonstrated that human beings and the environment are interdependently connected and that there is thus a need for a new development paradigm, leaders of the world came to the realisation that the existing development model is far from sustainable. However, in order to tackle global challenges, a completely changed approach is needed, which does not take national borders into consideration, but is rather dedicated to global goals. It is thus important to question whether countries are willing to compromise their national interests or whether their inhabitants are capable of transferring their loyalty to the group (state or tribe) onto the global community. This article raises questions about new development models, taking into consideration global challenges, yet making local needs the starting point.

KEY WORDS

models of development, sustainability, global challenges, loyalty, local needs

1 Globalne razvojne politike in njihov učinek

Svetovna komisija za okolje in razvoj, ki jo poznamo kot Brundtlandino komisijo, je pred skoraj tridesetimi leti izdala poročilo pod naslovom Naša skupna prihodnost (*Our Common Future*). Poročilo opozarja na stopnjevanje ogroženosti Zemlje zaradi poglobljajoče se revščine, vedno večjih neenakosti in propadanja okolja. Poročilo prinaša najširše sprejeto definicijo trajnostnega razvoja. To je razvoj, ki izpolnjuje potrebe sedanosti, brez da bi ogrozil sposobnost naslednjih generacij za izpolnjevanje njihovih potreb. Definicija daje prednost dvema ključnima konceptoma: konceptu potreb revnih sveta in konceptu družbenih ter tehnoloških omejitev, vezanih na zmožnosti okolja, da izpolni potrebe sedanosti in prihodnosti (Report of the World Commission 1987, 41). Vseobsegajoča podmena poročila Brundtlandine komisije je ideja o enakosti, ki je neobhodni del trajnostne podobe sveta. Tudi najožji pogled na trajnost vedno vključuje socialno enakost med generacijami; pogled logično izpostavlja tudi enakost znotraj vsake generacije (Report of the World Commission 1987, 41 in 42).

Leto 2015 je ponovna prelomnica na področju trajnostnega razvoja. Države članice Organizacije združenih narodov so septembra 2015 v New Yorku sprejele nov globalni razvojni okvir »Preoblikovanje našega sveta: 2030 agenda za trajnostni razvoj« (medmrežje 1), ki opredeljuje nov pristop mednarodne skupnosti do razvoja. Pristop sicer ni tako nov in revolucionaren, kot nas prepričujejo politični odločevalci, saj so priporočila Brundtlandinine komisije v številnih točkah podobna novi agendi. Bolj kot vsebinske komponente agende je pomembno zavedanje odločevalcev, da trenutni vzorci delovanja na dolgi rok niso vzdržni, iz česar sledi potreba po vzpostaviti novega, trajnostnega okvira za ravnanje človeštva. Agenda je torej prva globalna razvojna paradigma, ki bo povezala in v naslednjih 15 letih usmerjala politike in delovanje za odpravo vseh oblik revščine povsod po svetu, uresničevanje trajnostnega razvoja za sedanje in bodoče generacije ter spoštovanje in zaščito človekovih pravic in temeljnih vrednot kot osnove za miroljubne in stabilne družbe. Ključna novost agende je njena univerzalnost. Za razliko od razvojnih ciljev tisočletja (*Millennium Development Goals*), ki so v preteklih 15 letih spodbujali razvoj v državah v razvoju, bodo agenda, ob upoštevanju nacionalnih okoliščin in že dosežene ravni razvoja, morale uresničevati in izvajati vse države sveta, torej tudi Slovenija.

Ključni predpogoj za trajnostni razvoj na svetovni ravni je poleg usklajene politične akcije tudi skupna globalna odgovornost. In ključni problem je njeno pomanjkanje. Mednarodna skupnost je zgrajena na odnosih med državami, ki so v visoko globaliziranem svetu med seboj odvisne. Za uresničevanje trajnostnega razvoja in s tem ciljev agende pa bi ta odvisnost morala prerasti v globalno skupnost, kar pa je zaradi dinamike med državami najverjetneje neuresničljivo.

Družba (na globalni, nacionalni in lokalni ravni) je sestavljena iz skupin, ki nastajajo na podlagi kriterijev kot so nacionalnost, spol, poklic, vera ... Skupino določata njena narava in njen odnos z drugimi skupinami. Ko se skupina oblikuje, se na eni strani vzpostavijo norme, odnosi in pravila za njeno delovanje, na drugi strani pa se skupina zameji in loči od drugih skupin. Skupina nepretrgoma potrjuje lastna prepričanja in načine delovanja, prav tako pa zunanjim skupinam pripisuje lastnosti, ki določajo njene meje. Oba procesa sta namenjena izboljševanju samopodobe skupine, poenostavljanju kompleksnega sveta in kreptvi ločnic med skupinami (Hogg in Abrams 1998, 10–13). Vsi ti procesi vodijo do prekomernega pripisovanja pozitivnih vrednot skupini in težnjo po negativni obravnavi in nezaupanju vsem, ki niso v skupini (Tajfel 1981). Za ohranjanje te dinamike pa je pomembna tudi potreba posameznika po pripadanju skupini (državi), ki mu zagotavlja občutek varnosti in nudi samozavest, samospoštovanje in prepričanje vase (Hogg in Abrams 1998, 19–21). Če torej dinamiko med skupinami prenesemo na odnose med državami in dodamo potrebo posameznika po varnosti in pripadanju skupini, se postavlja vprašanje, ali je globalna oziroma skupna odgovornost sploh uresničljiva? Je trajnostni razvoj dovolj močan povezovalni člen, s katerim bi se lahko prebivalci sveta poistovetili do tolikšne mere, da bi se obstoječe meje med nacionalnimi skupinami zabrisale in povezale v eno skupino na globalni ravni, ki bi na prvo mesto postavila zagotavljanje vključujočega trajnostnega razvoja?

Predpostavljamo, da je predpogoj strukturnih sprememb, brez katerih ni mogoče reševati globalnih izzivov, vključujoča globalna družba, ki pa zaradi temeljne človeške potrebe po varnosti in pripadnosti najverjetneje ne more obstajati, zato je povezovanje in sodelovanje lokalnih deležnikov, upoštevajoč načela solidarnosti, skladnosti, trajnosti, preglednosti in odgovornosti ter izhajajoč iz lokalnih potreb in razmer, najprimernejša razvojna pot.

Če se torej, upoštevajoč zgornjo hipotezo, globalna odgovornost porazgubi zaradi odgovornosti in zvestobe državi, je nujno razumeti, ali obstaja odgovornost države do njenih državljanov in kaj ta odgovornost pomeni za uresničevanje trajnostnega razvoja. Na dolgi rok je trajnostni razvoj nedvomno interes države in njenih prebivalcev. Toda nacionalni interes se je v zgodovini večinoma oblikoval na kratek rok, kjer varovanje okolja ali zagotavljanje socialnih pravic pogosto nista razumljena kot nacionalni interes. Lahko torej trdimo, da v večini premerov na državni ravni manjka odgovornosti do trajnostnega razvoja. Posledično je lahko le odgovornost ljudi v lokalnih skupinah tista, ki *de-facto* gradi ali podira trajnostno razvojno pot. Za prenos globalnih razvojnih politik v lokalno skupnost v Sloveniji je torej ključna identifikacija skupin, ki to počnejo, in identifikacija interesov, ki jih pri tem imajo. Interesi lahko gradijo odgovorno delovanje skupine, če so osnovani na načelih enakopravnosti in vzdržnosti.

V nadaljevanju predstavljava dva primera lokalnih praks, ki preizkušata naše predpostavke glede pripadnosti skupini, državi in globalni vasi. Pri predstavitvi praks, ki sledijo trajnostnim politikam, obravnava človeka v dveh dimenzijah: v odnosu do okolja ter v odnosu do spola. Tako okolje kot spol sta izbrana naključno. Pri naboru podatkov za predstavitev praks sva se avtorici posluževali klasične antropološke metode opazovanja z udeležbo, intervjujev in podatkov, dostopnih na spletnih straneh. Pri tem sva sledili tako primerom izgradnje trajnostnih praks na lokalni ravni kot tudi povezavam med lokalno in globalno ravno, s poudarkom na smeri tokov od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol. Opazovali sva, na kakšen način se lokalni akterji odzivajo na globalne usmeritve oziroma na kakšen način globalne politike sploh najdejo pot do lokalnega okolja. Pri tem sva še posebno pozornost namenjali vlogi države kot mostu med lokalnim in globalnim.

2 Lokalne rešitve

2.1 Skupnost občin: politike enakosti in lokalne rešitve

Na Posvetu o enakosti spolov – kaj imajo moški s tem? maja 2015 v Ljubljani, je Jørgen Lorentzen, norveški raziskovalec s področja enakosti spolov, vzpostavil jasno povezavo med demokracijo in enakostjo spolov: slednja ni le eden izmed vidikov demokracije, temveč je njena temeljna predpostavka. Dokler torej pravni in družbeni vidik enakosti ne bosta dosežena, bomo živeli v državi, kjer bodo pravice in privilegije uživali le nekateri člani družbe.

Leta 1992, na prvi mednarodni konferenci, ki je povezala vprašanja razvoja in okolja, so se države sveta strinjale, da so trajnost, okoljska pravičnost in enakost spolov medsebojno povezani in odvisni (medmrežje 2). Več kot dvajset let kasneje povezavi ne moremo nasprotovati, lahko pa ugotovljamo, da pri njeni nadgradnji ni bilo storjenega napredka. Zato moramo pogledati korak dlje in pokaže se, da je povezava dvostranska. Prvotni vzroki za netrajnost in neenakost spolov so trdno povezani. Izhajajo iz razvojnih modelov, ki podpirajo premalo uravnano gospodarsko rast, ki jo v preveliki meri usmerja trg, in ohranjajo neenake odnose moči med moškimi in ženskami. Ti razvojni vzorci se na eni strani zanašajo na in ponovno ustvarjajo neenakosti med spoloma, saj izkoriščajo žensko in neplačano skrbstveno delo. Na drugi strani pa proizvajajo okoljske težave in neravnovesja, saj je trg naravnani na ustvarjanje dobička na račun izkoriščanja naravnih virov. Trenutni razvojni model je torej visoko nevzdržen tako na socialnem kot tudi na okoljskem področju, posledično pa tudi na ekonomskem, saj spodbija temelje za napredek v prihodnosti (Wichterich 2012).

Že Brundtlandina komisija je ugotovila, da sta prav porazdelitev moči in vpliva tista, ki sta odgovorna za okoljske in razvojne izzive. Zato v poročilu predlaga, da je treba razviti pristope, ki bodo vključevali socialni razvoj in še posebej izboljšali položaj žensk v družbi, zaščitili ranljive skupine in spodbujali lokalno sodelovanje pri odločanju (Report of the World Commission ... 1987, 37). Skladno s slovenskim Zakonom o enakih možnostih žensk in moških imajo pri spodbujanju in ustvarjanju enakih možnosti vloge tudi lokalne skupnosti. V svojih ukrepih in aktivnostih morajo upoštevati vidik enakosti spolov, za bolj učinkovito delo pa lahko samoupravne skupnosti imenujejo tudi koordinatrico oziroma koordinatorja za enake možnosti. Sodelujejo tudi v pripravi in izvajanju Nacionalnega programa za enake možnosti žensk in moških (Zakon o enakih možnostih žensk in moških 2002 in 2007).

V pogovorih z gospo Jasmino Vidmar s Skupnosti občin Slovenije in dr. Simono Topolinjak z Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL) se je pokazalo, da lokalne skupnosti upoštevajo nacionalne zakone in strateške dokumente, poznavanje evropskih in mednarodnih temeljnih listin s področja enakosti spolov pa je omejeno (Intervju z Jasmino Vidmar 2015; Intervju z dr. Simono Topolinjak 2015). Kljub temu pa se je treba zavedati, da nacionalni dokumenti odražajo vse temeljne dokumente s področja enakosti spolov, med drugim tudi Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk in Pekinško deklaracijo, sprejeti v okviru Organizacije združenih narodov, kot tudi vse ključne direktive in druge dokumente Evropske unije, vezane na zagotavljanje enakosti spolov. To zagotavlja prehajanje globalnih usmeritev na lokalno raven.

MOL ima od leta 2007 dalje koordinatrico za enakost spolov, z letošnjim letom je bil imenovan tudi njen namestnik, z namenom uravnotežene zastopanosti obeh spolov pri tej pomembni nalogi. Trenutno je v nastajanju prvi strateški dokument, in sicer Akcijski načrt za enakost spolov, ki bo najverjetneje sprejet do konca leta 2015 za obdobje veljavnosti treh let. Navkljub pomanjkanju jasnih usmeritev in strategij pa se MOL že vrsto let pospešeno udeležuje pri aktivnostih, ki imajo neposredne učinke na zagotavljanje enakosti spolov, prav tako pa vidik enakosti spolov dobro vključujejo v številne ukrepe in aktivnosti s področja sociale (Intervju z dr. Simono Topolinjak 2015).

Med slednjimi je treba izpostaviti javne in podporne storitve varstva otrok. MOL je ustanoviteljica 23 javnih vrtcev, financira še 22 zasebnih vrtcev. Nekateri med njimi imajo obratovalni čas z izmeničnimi oddelki in se torej prilagajajo delovnemu času staršev. V varstvo in kakovostno preživljanje prostega časa otrok so usmerjene tudi mnoge sofinancirane podporne storitve. Nič manj pomembni niso sofinancirani programi in storitve MOL za starejše občane, naj si bodi v obliki domov za ostarele, pomoč družini na domu, dnevni centri aktivnosti in podobno (Topolinjak 2015). Dejstvo je, da ženske nosijo večji del družinskih obveznosti, vezanih na skrb za otroke in starejše, zato obstoj kvalitetnih in fleksibilnih storitev na teh področjih pomembno prispeva k enakopravni vključenosti žensk na trg delovne sile, kot tudi k večji enakopravnosti spolov v zasebnem življenju.

Ekonomske krize ponavadi v večji meri prizadenejo socialno in politično šibkejši dele prebivalstva, torej tudi ženske. Statistike kažejo, da je 70 % nezaposlenih mladih ljudi z diplomsko izobrazbo žensk (podatki za leto 2013), vsaka tretja ženska, starejša od 75 let, pa je leta 2011 živela pod mejo revščine. V Sloveniji je moč govoriti o feminizaciji revščine (Hassenstab in Ramet 2015, 54). Za pomoč socialno ogroženim, med katerimi je veliko starejših žensk in samohranilk, MOL razpolaga s sredstvi za enkratno podelitev denarne pomoči in za subvencionirana kosila (Intervju z dr. Simono Topolinjak 2015). Med leti 2008 in 2013 je denarna pomoč v povprečju znašala nekoliko več kot 1.120.000 EUR letno (Topolinjak 2015).

Pomembna dejavnost MOL je boj proti nasilju nad ženskami. V letu 2014 je bilo namenjenih skoraj 600.000 EUR za boj proti nasilju nad ženskami, trgovini z ljudmi in za delo s povzročitelji nasilja (Topolinjak 2015). Pri tem MOL tesno sodeluje z nevladnimi organizacijami, tako pri izvajanju projektov in programov, kot tudi pri kampanjah ozaveščanja javnosti ter s strokovnjaki s področja enakosti spolov. Pri ozaveščevalnih dejavnostih je sodelovanje tesno tudi z javnimi zavodi občine, kot so Ljubljanski potniški promet, Zdravstveni dom Ljubljana, Lekarna Ljubljana, Kinodvor, Kino Šiška, Mestno gledališče Ljubljana in podobno (Intervju z dr. Simono Topolinjak 2015).

Morda najbolj zgovoren pokazatelj zavezanosti MOL k uresničevanju načela enakosti spolov pa je njena zaposlitvena struktura. Leta 2013 so ženski kadri predstavljali 69 % vseh tamkajšnjih zaposlenih, tako v mestni upravi kot tudi v javnih zavodih pa je na vodstvenih položajih zaposlenih 67 % žensk (Topolinjak 2014).

Vidmarjeva in Topolinjakova menita, da je za doseganje optimalnih rezultatov potreben dialog med nacionalno ravni, ki ponuja okvire delovanja, ter lokalno ravni, ki izhaja iz potreb državljanov. Vidmarjeva je poudarila, da se raven birokratizacije v lokalnih skupnostih zaradi množenja neskladnih nacionalnih zakonov povečuje, kar gre v škodo doseganja rezultatov občin, ki obstajajo z namenom uvajanja konkretnih rešitev za občane. Zaradi vedno večje obremenjenosti se vse, kar ni nujno, pogosto dojema kot »nadgradnja« in enakost spolov vse prepogosto sodi v to kategorijo, še posebej v manjših občinah (Intervju z Jasmino Vidmar 2015).

Lokalne skupnosti so lahko zelo pomemben deležnik pri zagotavljanju enakosti spolov. Ne samo, da izhajajo iz lokalnih potreb in specifičnosti, temveč sledijo logikam, ki jih je ameriški antropolog Sahlins strnil v domačijem produkcijskem načinu kot tisti logiki družbene organizacije, ki je značilna za plemena, neevropske poljedelske družbe in evropske kmečke družbe (Maličev 2015, 1; Sahlins 2002). MOL je nedvomno primer dobre prakse, kar je tesno povezano z večletno podporo samega vrha občine uresničevanju enakosti spolov, tesno sodelovanje s širokim krogom deležnikov pa še izboljša njihove rezultate.

2.2 Srce Slovenije: trajnostne rešitve za človeka

Srce Slovenije (v nadaljevanju SS) je v prvi vrsti skupina ljudi, ki imajo interes povezovati se. Povezovanje ljudi v skupine so registrirali kot blagovno znamko, ki je izjemno uspešna, saj meri na integralni preplet ključnih področij življenja in dela ljudi. Ljudi povezuje v funkcionalne in interesne skupine v zaledju slovenskega glavnega mesta (združuje 10 občin: Dol pri Ljubljani, Ivančno Gorico, Kamnik, Litijo, Mengeš, Moravče, Radeče, Šentrupert, Šmartno pri Litiji, Zagorje ob Savi). Meri torej na ključne točke identifikacije s skupino (Hogg in Abrams 1998) oziroma domačinski produkcijski način (Sahlins 2002). »Srce Slovenije je dom ljudi, ki živijo na območju v obliki srca, utripajočega okoli geometričnega središča Slovenije. Gostoljubje srčnih ljudi in posebnosti prostora so cilj obiskovalcev, ki na območju od Kamniških Alp do dolenskih gričev, od obrobla Ljubljane do ravnice ob reki Savi, najdejo nove navdihе za oddih in sprostitve.« (medmrežje 3).

SS nadalje povezuje dejanske potrebe lokalnega prebivalstva s priložnostmi, ki jih ponujajo nacionalne in evropske strategije. Razvojni projekti temeljijo na prepoznavanju skupnih izzivov. Organiziranost SS zagotavlja strokovno presojo njihove perspektivnosti in kompetentno iskanje priložnosti za njihovo uresničitev. Integralno prepletanje lokalnih in regionalne ravni, regionalnih potreb ter nacionalnih in evropskih razvojnih usmeritev je vir njihove uspešnosti.

Vrednost projektov, ki so bili uresničeni s sredstvi različnih evropskih programov ter s sredstvi lokalnih skupnosti, vključenih v Razvojno partnerstvo SS, je sicer najbolj otipljiv podatek o uspešnosti, vendar ga vodstvo SS vztrajno nadomešča s kvalitativnim ovrednotenjem svojega dela. Ekonomskemu vzorcu delovanja se torej približuje trajnostni tudi v njegovi okoljski in socialni komponenti. »To, kar zares šteje, je povečevanje kakovosti življenja ljudi na območju ...« (Srce Slovenije ... 2015). Prvotne povezave znotraj SS so bile usmerjene v razvoj turizma, zaradi specifik, ki so vir identitete območja, zaradi potreb prebivalstva in še posebej zaradi prepoznavanja priložnosti, ki lahko okrepijo konkurenčne prednosti regije, pa je jedro delovanje partnerstva hitro preraslo turistično raven. Kmalu po prvih vzpostavljenih povezavah je integralno prepletlo tri področja, tri jedrne stebre delovanja SS:

- priložnosti za okolje: krepitev samooskrbe in ohranjanje lokalnih posebnosti;
- turizem, utemeljen ne le na naravnih posebnostih območja, temveč tudi na sposobnostih prebivalstva;
- podjetništvo kot jedro in vezivo inovativnih pristopov.

Model povezovanja različnih področij in mrežnih povezav med ljudmi oziroma različnimi skupinami ilustrirajo številni primeri dobrih praks. Na območju krajevne skupnosti Polšnik, ki obsega le 3,5 hektarov površin, prebiva okoli 700 prebivalcev; več kot 450 oziroma kar 65 % prebivalstva je vključenih v 8 aktivnih društev in civilnih gibanj, deluje tudi 16 podjetij. Občina Šentrupert še pred nekaj leti ni obstajala na turističnem zemljevidu Slovenije, zdaj pa njena edinstvena Dežela kozolcev, odprta leta 2013, beleži že okoli 40.000 obiskovalcev iz več kot 40 držav sveta. Na uporabi lokalnih virov, tradicij in znanj temelji tudi Mreža rokodelcev SS, ki je iz prvotno regijske oblike organiziranja prerasla v nacionalno povezavo mrež, društev in drugih rokodelskih organizacij.

Model delovanja SS je trajnosten v vseh treh ključnih stebrih trajnostnega razvoja (okoljskem, gospodarskem in družbenem). Model razvoja obenem nadomešča državnega in je slednjemu lahko vzgled, saj je vpet v okolje in koristen za ljudi. Razvoj turizma je povezan s podjetništvom, podjetništvo se povezuje s samooskrbo na območju, projekti na področju razvoja kmetijstva so prepleteni tako s turizmom kot s podjetništvom, vsi pa so usmerjeni v odgovorno prenovno za dobrobit ljudi ob sočasno ohranjenih tradicijah in naravnih danostih območja (Srce Slovenije ... 2015).

Za uspešnost je posebnega pomena vključevanje in sodelovanje raznoterih lokalnih in interesnih skupnosti, še posebej občin, ki se v Srcu Slovenije ob zavedanju pomena in večje moči regije ne zapirajo v lastne občinske in interesne meje. Delovanje Razvojnega centra SS izhaja iz modela, ki v središče postavlja kulturo regije, znamke, prebivalce.

3 Zaključek s ključnimi poudarki in priporočili

Primeri lokalnih praks na področju enakosti spolov, okolja in trajnostnega razvoja kažejo, da je trajnostni razvoj z njegovimi različnimi dimenzijami in načeli močan povezovalni člen, ki lahko združi skupine v Sloveniji, v kolikor ga le-te umestijo oziroma dojemajo kot lasten interes.

Predvidevamo, da k uspehu povezovanja na lokalni ravni prispeva tudi delovanje Slovenije, kjer skladno z V. Godino (2014) prevladujejo značilnosti domačijskega produkcijskega načina. Del tega je tudi nagnjenje »da bi bili pleme, ne pa družba zahodnega tipa. Slovenci težimo k organizaciji majhnih, preglednih socialnih skupin, ki skrbijo za svoje preživetje, ne oziraje se na druge socialne skupine, ki druge socialne skupine za lastno preživetje instrumentalizirajo in ki sprejemajo povezovanje z drugimi skupinami le takrat in toliko, kot določeni skupini preživetveno koristi«. (Maličev 2015, 2).

Dejstvo je, da v Sloveniji in tudi širše v svetu prihaja do vedno pogostejših in raznolikih pobud posameznikov ali civilne družbe, ki s ciljem izboljševanja kvalitete življenja poskušajo zaobiti obstoječe organizacijske/državne strukture, ki ne opravljajo nalog, zaradi katerih naj bi obstajale. Tako kot na primerih MOL in Srca Slovenije, je vsem tovrstnim pobudam skupno izhajanje iz lokalnih potreb in povezovanje s širokim krogom deležnikov, kar omogoča hitre in kreativne rešitve.

Seveda pa v obstoječem globaliziranem svetu delovanje lokalnih skupnosti ne more obstajati ločeno od globalnih dogodkov. Okvir globalnega povezovanja so še vedno države. S tem namenom obstaja Organizacija združenih narodov. Če obstajajo temeljna pravila, ki so osnovana na načelih solidarnosti, skladnosti, trajnosti, preglednosti in odgovornosti ter so torej koristna za vse in nikomur ne povzročajo škode, lahko lokalne strukture, naj si bodi lokalna samouprava ali civilna družba, skladno s potrebami prebivalstva delujejo v korist ljudi in okolja. V obstoječem sistemu je torej dialog med globalno, nacionalno in lokalno ravno najboljše in nujna rešitev. Treba pa se je vprašati, če so obstoječa razmerja med lokalnim-državnim-mednarodnim v potrebi po trajnostnih rešitvah resnično najboljša možna in če se morda tehtnica ne bi morala nagniti bolj v smer lokalnih pobud. Ponoven razmislek o vlogi držav in mednarodnih organizacij v trajnostnih pobudah je pri tem nujen.

4 Izjava o omejitvi odgovornosti

Pričujoči prispevek je avtorsko delo avtoric in v ničemer ne odraža uradnih stališč Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

5 Viri in literatura

- Hassenstab, C., Ramet, P. R. 2015: Gender (In)equality and Gender Politics in Southeastern Europe: A Question of Justice (Gender and Politics). London.
- Hogg, A., Abrams, D. 1998: Social Identifications. A Social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes. London, New York.
- Intervju z dr. Simono Topolinjak. Osebni vir, Ljubljana, 2015.
- Intervju z Jasmino Vidmar. Osebni vir, Maribor, 2015.
- Maličev, V. 2015: Vesna Vuk Godina: Treba je zavreči ves ideološki poosamosvojitveni balast. Medmrežje: <http://www.delo.si/sobotna/vesna-vuk-godina-treba-je-zavreci-ves-ideoloski-poosamosvojitveni-balast.html> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 1: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891Transforming%20Our%20World.pdf> (23. 9. 2015).
- Medmrežje 2: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 3: <http://www.srce-slovenije.si/o-srcu-slovenije/o-znamki-srce-slovenije/zgodovina-znamke> (15. 6. 2015).
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. Medmrežje: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (3. 6. 2015).
- Sahlins, M. 2002: Waiting for Foucault, Still. Chicago.
- Srce Slovenije: Inovativno prepletanje podjetništva, turizma in samooskrbe. 2015. Dokument Razvojnega partnerstva Središče Slovenije. Litija.
- Tajfel, H. 1981: Human Groups and Social Categories, Studies in Social Psychology. Cambridge.
- Topolinjak, S. 2015: MOL in enakost spolov. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/NFMPosvet5SimonaTopolinjak.pdf (15. 6. 2015).
- V. Godina, V. 2014: Zablode postsocializma. Ljubljana.
- Wichterich, C. 2012: The Future We Want, a Feminist Perspective. Publication Series on Ecology. Berlin.
- Zakon o enakih možnostih žensk in moških. Uradni list RS 59/2002 in 61/2007. Ljubljana.

RANLJIVOST NA PRIHODNJE RAZVOJNE IZZIVE – POSKUS PRIMERJALNE ANALIZE RAZVOJNIH REGIJ V SLOVENIJI

dr. Simon Kušar

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Aškerčeva cesta 2, 1000 Ljubljana
simon.kusar@ff.uni-lj.si

UDK: 91:711(497.4)

IZVLEČEK

Ranljivost na prihodnje razvojne izzive – poskus primerjalne analize razvojnih regij v Sloveniji

Evropska komisija je leta 2008 v svojem delovnem dokumentu *Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU Regions* opredelila izzive, s katerimi naj bi se v prihodnjih letih srečevale evropske regije. To so globalizacija, demografske in podnebne spremembe ter oskrba z energijo. Poročilo Evropske komisije je bilo izhodišče za opredelitev ranljivosti slovenskih razvojnih regij na pričakovane izzive. Zanje je najbolj ranljiva Pomurska regija, najmanj pa Osrednjeslovenska, a povezave med stopnjo razvitosti regij in njihovo ranljivostjo nismo zaznali. Regionalni razvojni programi pri ukrepih za razvoj regij do leta 2020 izkazujejo primanjkljaj predvsem na področjih demografskih in podnebnih sprememb.

KLJUČNE BESEDE

geografija, regionalni razvoj, razvojni izzivi, globalizacija, demografske spremembe, podnebne spremembe, oskrba z energijo, razvojne regije, Slovenija

ABSTRACT

Vulnerability to future development challenges – Attempt of a comparative analysis of the development regions in Slovenia

In 2008, European Commission published a working document entitled *Regions 2020: An Assessment of Future Challenges for EU regions* in which future development challenges of the EU regions are defined. These are globalization, demographic changes, climate changes and energy supply issues. The report was a starting point for the analysis of vulnerability of development regions in Slovenia for all four development challenges. The most vulnerable region in Slovenia is Pomurska region, while the least vulnerability shows Central Slovenia. However, the correlation between the development level and the vulnerability of regions was not confirmed. Regional development programmes for the 2014–2020 show lack of measures mainly in the field of expected demographic and climate changes.

KEY WORDS

geography, regional development, development issues, globalization, demographic changes, climate changes, energy supply, development regions, Slovenia

1 Uvod

Planiranje je dejavnost, ki je usmerjena v prihodnost (Friedmann 1987). Prehod iz razumevanja preteklega razvoja in ocene sedanjega stanja k opredelitvi prihodnjih razvojnih izzivov je sestavni del planerskega procesa. Po analizi stanja in razvojnih teženj ter oceni stanja in razvojnih teženj sledi opredelitev prostorskih razvojnih možnosti, ki se nanašajo na prostorske pogoje, potenciale in omejitve. Ti ne zajemajo samo sedanjih razmer in procesov, ampak se nanašajo tudi na možne prihodnje pogoje, ki so bolj ali manj predvidljivi in jih je mogoče oceniti s tehnikami projekcij, kot so razmerja, ekstrapolacije, simulacije in scenariji (Černe 2005).

V kontekstu strateškega pristopa k planiranju se pogled v prihodnost nanaša predvsem na opredeljevanje notranjih in zunanjih razmer (Černe 2005). Analiza notranjih razvojnih značilnosti in endogenih potencialov (prednosti in slabosti) je soočena s priložnostmi in nevarnostmi, ki prihajajo iz zunanjega sveta (Kocziszky 2009). Pri tem gre za analizo razvojnih dejavnikov, ki bodo pomembneje vplivali na prihodnji razvoj regij. Planiranje torej zajema tako reševanje sedanjih razvojnih problemov kot tudi pripravo na prihodnje izzive. Opredelitev prihodnjih razvojnih izzivov je zato nujen predpogoj za ustrezno oblikovanje razvojnih politik, vizij razvoja regij in izvedbenih razvojnih programov s ciljem zavedanja o možnih poteh razvoja v prihodnosti in priprave na prihodnje razvojne izzive.

Evropska komisija je ob razpravi o razvoju kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 posebno pozornost namenila opredelitvi izzivov, s katerimi se bodo srečevale evropske regije v prihodnjih letih. Razprava o prihodnjih izzivih regij prispeva k razumevanju potencialnih razvojnih razlik, na katere morata odgovoriti tako kohezijska kot tudi regionalna politika Evropske unije. Med prihodnjimi izzivi so bili izpostavljeni štirje: globalizacija, demografske spremembe, podnebne spremembe in oskrba z energijo. Vrednotenje prihodnjih globalnih izzivov regij v Evropski uniji je bilo ob uporabi projekcij in simulacij ter scenarijev izvedeno na ravni NUTS 2, saj je bil za vsak izziv izračunan indeks ranljivosti, ki omogoča primerjavo med regijami, pa tudi sintezna ocena, ki govori o intenziteti tveganj (Regions 2020 ... 2008).

Namen prispevka je preučiti regionalno strukturo in razvojne težnje v razvojnih regijah v Sloveniji, ki opredeljujejo njihovo ranljivost na prihodnje razvojne izzive, kot jih je prepoznala Evropska komisija.

Cilji raziskave so metodološki in vsebinski:

- opredeliti dejavnike, ki opisujejo prihodnje razvojne izzive;
- oblikovati sistem kazalnikov za opredelitev ranljivosti regij;
- preučiti ranljivost razvojnih regij v Sloveniji na prihodnje globalne razvojne izzive;
- analizirati aktualne regionalne razvojne programe z vidika prihodnjih razvojnih izzivov;
- podati predloge za ustrežnejše vrednotenje prihodnjih (globalnih) razvojnih izzivov v razvojnih dokumentih na regionalni ravni.

Ključna raziskovalna hipoteza je, da so na področjih globalizacije, demografskih in podnebnih sprememb ter oskrbe z energijo najbolj ranljive najmanj razvite razvojne regije v Sloveniji.

2 Pristop

Temeljni metodološki pristop v naši raziskavi je primerjalna analiza, ki temelji na sistemu kazalnikov.

Poročilo Evropske komisije o vrednotenju prihodnjih razvojnih izzivov regij v Evropski uniji temelji na izračunih sestavljenega indeksa ranljivosti za vsak izziv posebej: globalizacijski indeks ranljivosti, demografski indeks ranljivosti, indeks ranljivosti na podnebne spremembe ter indeks ranljivosti oskrbe z energijo. Spremenljivke, uporabljene za njihov izračun, so rezultat scenarijev in projekcij za leto 2020. Vrednosti indeksov segajo od 0 do 100. Višja kot je vrednost indeksa, bolj je regija ranljiva za posamezen izziv.

Preglednica 1: Dejavniki, ki opredeljujejo prihodnje izzive regij v Evropski uniji ter kazalniki za njihovo vrednotenje v razvojnih regijah v Sloveniji.

globalni izziv	dejavniki	kazalniki
globalizacija	<ol style="list-style-type: none"> 1. vključenost v terciarno izobraževanje; 2. izobraženost in produktivnost delavcev; 3. vključenost na trg delovne sile; 4. dejavnosti z visoko in nizko dodano vrednostjo; 5. raziskovalne in inovacijske dejavnosti; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. delež oseb starih 20–24 let, vključenih v terciarno izobraževanje; 2. delež delovno aktivnega prebivalstva z višješolsko in visokošolsko izobrazbo; 3. stopnja delovne aktivnosti; 4. delež bruto dodane vrednosti »problematicčnih« dejavnosti; ¹⁾ 5. bruto domači izdatki za raziskave in razvoj (delež BDP); ²⁾
demografske spremembe	<ol style="list-style-type: none"> 1. rodnost; 2. emigracije; 3. skupna rast števila prebivalcev; 4. delovno sposobno prebivalstvo; 5. staranje prebivalstva; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. naravni prirast na 1000 prebivalcev; 2. skupni selitveni prirast na 1000 prebivalcev; 3. skupni prirast na 1000 prebivalcev; 4. delež prebivalcev starih 15–64 let; 5. koeficient starostne odvisnosti starih;
podnebne spremembe	<ol style="list-style-type: none"> 1. ekstremni vremenski dogodki; 2. podnebnim spremembam najbolj izpostavljene gospodarske dejavnosti; 3. prilagajanje na podnebne spremembe; 4. ocena vpliva podnebnih sprememb; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ocenjena škoda elementarnih nesreč – delež v BDP; ³⁾ 2. delež bruto dodane vrednosti »problematicčnih« dejavnosti; ⁴⁾ 3. vrednost investicij v varstvo zraka in klime na prebivalca (v evrih); 4. kvalitativna ocena vpliva podnebnih sprememb (temperature, padavine); ⁵⁾
oskrba z energijo	<ol style="list-style-type: none"> 1. zaloge – kvalitativno vrednotenje obnovljivih virov energije v regiji; 2. poraba – osebna motorizacija; 3. poraba – energetska intenzivne gospodarske dejavnosti; 4. investicije v energetska učinkovitost. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. možnosti rabe obnovljivih virov energije; ⁶⁾ 2. število osebnih vozil na 1000 prebivalcev; 3. delež bruto dodane vrednosti »problematicčnih« dejavnosti; ⁷⁾ 4. višina subvencij za energetska učinkovitost na prebivalca (v evrih). ⁸⁾

Opombe:

Podatki se nanašajo na leto 2013 (izjeme so opredeljene).

Podatki so povzeti po SURS 2015.

¹⁾ Dejavnosti A, B, C, D, E, F.

²⁾ Podatki so za leto 2012.

³⁾ Vir podatkov: Ocenjena škoda ... 2015.

⁴⁾ Dejavnosti A, B, D, E, G, H, I.

⁵⁾ Vir podatkov: Dvoršek 2015 (kvalitativno vrednotenje podatkov o trendih temperatur in padavin v obdobju 1961–1990 ter srednjih projekcij do leta 2050).

⁶⁾ Vir podatkov: Gumilar 2008 (možnosti regionalne rabe obnovljivih virov energije v Sloveniji).

⁷⁾ Dejavnosti C, F, G, H, I.

⁸⁾ Vir podatkov: Višina ... 2015.

Zaradi omejitev z dostopnostjo podatkov na regionalni ravni posebno na področju projekcij smo za preučitev razvojnih izzivov razvojnih regij v Sloveniji oblikovali drugačen sistem kazalnikov, kot je bil uporabljen v poročilu Evropske komisije. Kazalniki ne opisujejo stanja leta 2020, ampak trenutne razvojne značilnosti razvojnih regij. Iz opisa globalnih razvojnih izzivov evropskih regij (Regions 2020 ... 2008) smo opredelili dejavnike in kazalnike. Z izborom kazalnikov smo se prilagodili podatkom iz javno dostopnih baz, pri čemer smo zaradi lažjega izračuna vrednosti kazalnikov razvojne regije prostorsko izenačili s statističnimi regijami (NUTS 3), saj se razvojne regije (v nadaljevanju: regije) ne razlikujejo bistveno od statističnih (razvojne regije so identične NUTS 3 regijam, le mejne občine lahko prestopijo k izdelavi regionalnega razvojnega programa v sosednji regiji – Zakon ... 2011, 6. člen; upoštevali smo prostorski obseg in poimenovanje statističnih regij pred spremembami iz decembra 2013). Takšen pristop k zbiranju podatkov je pogojen s statistiko na ravni statističnih regij, pa tudi z ambicijo, da vsaka razvojna regija lahko v posamezni fazi planerskega procesa oziroma postopka priprave strokovnih podlag, regionalnih razvojnih programov ali izvedbenih dokumentov (dogovor za razvoj regij) sama oceni izpostavljenost regije globalnim izzivom.

Vrednosti kazalnikov so bili v naslednjem koraku standardizirani, nato rangirani (rang 12 kot največja ranljivost). S seštevkem rangov in ponovnim rangiranjem smo opredelili ranljivost regij za posamezen izziv. Podoben pristop k preučevanju regionalne strukture in relativnega razvojnega položaja regij je bil uporabljen tudi v drugih sorodnih raziskavah, na primer pri opredelitvi razvojnega položaja Gorenjske statistične regije (Kušar in Černe 2014), pa tudi pri oceni razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij (Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001). Končna ocena ranljivost razvojnih regij na globalne izzive je seštevek rangov pri posameznih razvojnih izzivih.

Primerjalna analiza med slovenskimi razvojnimi regijami in NUTS 2 regijami v Evropski uniji je kljub razlikam na uporabljenih metodah, prostorski enoti preučevanja in izborom kazalnikov mogoča zaradi izračuna relativnih vrednosti, ki kažejo na intenzivnost ranljivosti, ne pa na obseg ali velikost.

Analizo prihodnjih razvojnih izzivov regij smo nadgradili z vrednotenjem regionalnih razvojnih programov. Analizirali smo njihove strateške dele, predvsem njihove SWOT analize, strateške razvojne cilje in razvojne specializacije, pa tudi programske dele oziroma načrtovane razvojne ukrepe.

3 Globalni izzivi in razvojne regije v Sloveniji

Na osnovi izbranega pristopa k preučevanju ranljivosti regij na štiri temeljne izzive, s katerimi se bodo po mnenju Evropske komisije srečevale evropske regije, smo ugotovili, da je na razvojne izzive najbolj ranljiva Pomurska regija. Čeprav se pri nobenem razvojnem izzivu ne uvršča v najvišji rang (rang 12), jo vsota rangov uvršča na zadnje mesto. Pri izzivih, povezanih z globalizacijo in pri demografskih spremembah se uvršča na začetek zadnje tretjine regij (rang 10), medtem ko je na področju izzivov, povezanih z oskrbo z energijo, uvrščena med manj ranljive regije (rang 5).

Glede na vsoto rangov sledita Spodnjeposavska in Zasavska regija. Na rang 10,5 sta se uvrstili kljub zelo nizki ranljivosti na področju oskrbe z energijo (ranga 3 in 2), a se razlikujeta glede na ranljivost glede demografskih izzivov (v ugodnejšem razvojnem položaju je Posavska regija – rang 6) in ranljivosti zaradi podnebnih izzivov (Zasavska – rang 6).

Tudi Goriška in Obalno-kraška regija si delita isti rang. Regiji, ki ju družijo številne podobne geografske in razvojne značilnosti, se glede ranljivosti na razvojne izzive kljub enaki vsoti rangov (30) med seboj razlikujeta. Goriška regija v primerjavi z Obalno-kraško izstopa na področju demografskih izzivov (rang 11), Obalno-kraška pa na področju oskrbe z energijo (rang 12), zlasti zaradi visoke osebne motorizacije in nizkih investicij za energetska učinkovitost.

Koroška regija, ki se uvršča v končni rang 7, se glede večine razvojnih izzivov uvršča v tretjo četrtino regij v Sloveniji. Veliko bolje je rangirana na področju podnebnih sprememb (rang 2), predvsem zaradi visokih investicij namenjenih za varstvo zraka in klime ter nizkih ocen o pričakovanih podnebnih spremembah.

Preglednica 2: Ranljivost regij na prihodnje globalne razvojne izzive.

regija	globalizacija (rang)	demografske spremembe (rang)	podnebne spremembe (rang)	energija (rang)	vsota	končni rang
Pomurska	10	10	11	5	36	12
Spodnjeposavska	11	6	12	3	32	10,5
Zasavska	12	12	6	2	32	10,5
Goriška	3	11	9	7	30	8,5
Obalno-kraška	7	3	8	12	30	8,5
Koroška	9	9	2	8	28	7
Jugovzhodna Slovenija	6	4	5	11	26	5
Notranjsko-kraška	4	2	10	10	26	5
Savinjska	5	8	4	9	26	5
Podravska	8	5	7	1	21	3
Gorenjska	2	7	3	6	18	2
Osrednjeslovenska	1	1	1	4	7	1

V nadaljevanju se kar tri regije uvrščajo v končni rang 5. To so Jugovzhodna Slovenija, Notranjsko-kraška in Savinjska regija. Vse tri regije družijo relativno nizka ranljivost na področju globalizacije in demografskih sprememb. Z veliko večjimi izzivi se srečujejo na področju oskrbe z energijo, kjer so razvrščene v range 11 (regija Jugovzhodna Slovenija), 10 (Notranjsko-kraška regija) in 9 (Savinjska regija). Notranjsko-kraška regija je ranljiva tudi na področju podnebnih sprememb (rang 10), medtem ko je Savinjska regija nekoliko bolj ranljiva na področju demografskih sprememb (rang 8).

Podravska in Gorenjska sta regiji, ki imata relativno nizke vsote rangov, s katerima odstopata od drugih regij v Sloveniji. Podravske regiji h končnemu rangju 3 pripomore zelo nizka ranljivost na področju izzivov, povezanih z oskrbo z energijo (rang 1), Gorenjski regiji pa izzivi, povezani z globalizacijo (rang 2).

S končno vsoto rangov izstopa Osrednjeslovenska regija (vsota rangov 7; končni rang 1). To pomeni, da je na globalne izzive Osrednjeslovenska regija najbolj pripravljena oziroma najmanj ranljiva regija v Sloveniji. V zadnji rang, ki označuje najmanjšo ranljivost na preučevane globalne izzive, se uvršča pri globalizaciji ter pri demografskih in podnebnih spremembah. Le pri izzivih, povezanih z oskrbo z energijo, se uvršča slabše (rang 4).

4 Vrednotenje globalnih izzivov razvojnih regij v Sloveniji v širšem razvojnem kontekstu

Primerjava končnega ranga, ki opredeljujejo ranljivost regij na globalne izzive, z rangom regionalnega bruto domačega proizvoda na prebivalca kaže, da ni statistično pomembne povezave med njima ($r = 0,403$; $p = 0,194$). Le tri regije imajo pri obeh rangiranjih enake range: Pomurska, Savinjska in Osrednjeslovenska. Do pomembnih razlik med rangi pri bruto domačem proizvodu na prebivalca in oceno ranljivosti regij na globalne izzive prihaja pri Goriški, Obalno-kraški, Notranjsko-kraški, Podravske in Gorenjske regiji. To pomeni, da dosežen regionalni razvoj, merjen z višino bruto domačega proizvoda na prebivalca, ne omogoča vrednotenja prihodnjega regionalnega razvoja v regijah oziroma ne omogoča ocenjevanja razvojnih izzivov v prihodnosti.

Med rangoma indeksa razvojne ogroženosti in končnim rangom ranljivosti regij na prihodnje globalne izzive obstaja zmerno pozitivna statistično pomembna korelacija ($r = 0,608$; $p = 0,036$). Rezultati

Preglednica 3: Ranljivost regij na prihodnje globalne izzive v primerjavi z BDP/prebivalca in indeksom razvojne ogroženosti (SURs 2015, Pravilnik... 2014, lastni izračuni).

regija	BDP/prebivalca – rang	indeks razvojne ogroženosti – rang	razvojni izzivi – končni rang
Pomurska	11	12	12
Spodnjeposavska	6	7	10,5
Zasavska	12	11	10,5
Goriška	4	6	8,5
Obalno-kraška	2	4	8,5
Koroška	9	8	7
Jugovzhodna Slovenija	3	2	5
Notranjsko-kraška	10	10	5
Savinjska	5	5	5
Podravska	8	9	3
Gorenjska	7	3	2
Osrednjeslovenska	1	1	1

analize ranljivosti na globalne izzive v določeni meri kažejo podobne rezultate kot indeks razvojne ogroženosti, pri čemer sta le dva kazalnika za njun izračun enaka (14,3 % kazalnikov indeksa razvojne ogroženosti oziroma 11,1 % kazalnikov, uporabljenih pri analizi ranljivosti razvojnih regij na globalne izzive). To sta delež bruto domačih izdatkov za raziskovalno in razvojno dejavnost v bruto domačem proizvodu ter delež ocenjene škode zaradi elementarnih nesreč v bruto domačem proizvodu, vendar se izračun vrednosti kazalnikov in uporabljeni podatki razlikujejo. Dva kazalnika (izobraženost prebivalstva, indeks staranja) pri obeh rangih merita sorodno vsebino. Največje podobnosti med rangom indeksa razvojne ogroženosti in končnim rangom ranljivosti so pri Pomurski, Savinjski in Osrednjeslovenski regiji, kjer sta ranga enaka. Pri Zasavski, Koroški in Gorenjski regiji se ranga razlikujeta za pol do enega ranga. Največje razlike so pri Obalno-kraški in Podravski regiji (4,5 in 6 rangov).

Pri oceni, ki s številom izzivov kaže intenziteto tveganj evropskih regij (Regions 2020 ... 2008), sta obe slovenski kohezijski regiji (NUTS 2) opredeljeni kot regiji, ki ne pričakujeta večjih razvojnih izzivov v prihodnosti. Analiza na NUTS 3 ravni v nasprotju s to sliko kaže, da se vsaj 9 razvojnih regij v Sloveniji srečuje z vsaj enim pomembnejšim izzivom na področju globalizacije, demografskih in podnebnihih sprememb ter oskrbe z energijo. Pomurska regija se srečuje s tremi izzivi, saj je v prvi tretjini regij na vseh analiziranih področjih razen pri energiji. S podobnim številom izzivov se srečujejo tudi njej bližnje regije na jugu Madžarske in na vzhodu Avstrije, podobno stanje pa je tudi v številnih regijah v Mediteranski Evropi, Franciji, na Češkem ter v obalnih regijah v Nemčiji in na Poljskem. Tudi te regije imajo podobno gospodarsko in demografsko strukturo kot Pomurska regija.

Skoraj polovica regij (5 regij) se srečuje z dvema pomembnejšima izzivoma, največkrat na področju globalizacije in demografskih sprememb. S podobnim številom izzivov se srečujejo tudi regije v Južni Španiji, osrednjem delu Francije, vzhodnem delu Velike Britanije, osrednjem delu Nemčije in Poljske, severne Madžarske ter večina regij v Romuniji. Zanje je značilno to, da se nahajajo v okolici gospodarsko in politično središčnih regij.

Po en pomembnejši razvojni izziv imajo Obalno-kraška in Savinjska regija ter regija Jugovzhodna Slovenija. Za vse tri regije ocenjujemo, da so to izzivi na področju oskrbe z energijo.

Čeprav Podravska, Gorenjska in Osrednjeslovenska regija niso ranljive, se vseeno srečujejo s pomanjkljivosti na posameznih področjih. V Osrednjeslovenski regiji se pojavlja nekoliko večja ranljivost na področjih vključenosti v terciarno izobraževanje, staranje prebivalstva ter investicij na področju ener-

getske učinkovitosti in varstva zraka in podnebja. V Gorenjski regiji so izzivi povezani predvsem z relativno visokim deležem »problematičnih« dejavnosti, to je gospodarskih dejavnosti, za katere ocenjujemo veliko ranljivost tako na področju podnebnih sprememb kot tudi energetske intenzivnosti. Čeprav se Podravska regija uvršča med manj razvite regije, se ne srečuje s pomembnejšimi globalnimi izzivi. Nekoliko bolj je ranljiva na področjih vključenosti v terciarno izobraževanje, stopnje delovne aktivnosti, staranja prebivalstva in ogroženosti zaradi elementarnih nesreč, medtem ko ima ugoden položaj na področju oskrbe z energijo.

5 Globalni izzivi v regionalnih razvojnih programih 2014–2020

Regionalni razvojni programi za obdobje 2014–2020 vključujejo v svoji vsebinski strukturi tudi številne dejavnike, s katerimi smo opisali štiri temeljne razvojne izzive evropskih regij.

Pri analizi razvojnega stanja v regijah in opredelitvi regionalnih razvojnih potencialov smo vsebine, ki opredeljujejo izzive, povezane z globalizacijo in demografskimi spremembami, našli v vseh regionalnih razvojnih programih. Pri globalizaciji se v največjem številu regionalnih razvojnih programov pojavljajo vsebine, povezane z vključenostjo oseb starih od 20 do 24 let v terciarno izobraževanje (11 regionalnih razvojnih programov oziroma zapisov) ter v povezavi z dejavnostmi z visoko oziroma nizko dodano vrednostjo (11 zapisov). V dveh regionalnih razvojnih programih je globalizacija omenjena neposredno. V povezavi z demografskimi spremembami so v vseh regionalnih razvojnih programih analizirani podatki o staranju prebivalstva in skupni rasti števila prebivalcev v regijah. Zelo pogosto so analizirani tudi podatki o rodnosti (9 regionalnih razvojnih programov) in emigracijah (8 regionalnih razvojnih programov). Podnebne spremembe so opredeljene le v šestih regionalnih razvojnih programih, pri čemer so največkrat (4 zapisi) omenjeni ekstremni vremenski dogodki, predvsem njihove posledice (poplave), dvakrat pa prilagajanje na podnebne razmere skozi investicije v varstvo zraka in podnebja. V 9 regionalnih razvojnih programih je omenjena problematika energetske oskrbe, predvsem v povezavi z analizo obnovljivih virov energije (8 zapisov), nekoliko manj pogosto pa v povezavi s porabo energije za potrebe osebne motorizacije (»modal split«) in energetske učinkovitostjo v regijah.

Razvojne prednosti in slabosti, priložnosti in nevarnosti (SWOT analize) v vseh regionalnih razvojnih programih vključujejo tako dejavnike globalizacije kot tudi dejavnike demografskih sprememb. Globalizacija je v SWOT analizah neposredno omenjena v 3 regionalnih razvojnih programih. Najpogosteje so izpostavljene dejavnosti z visoko dodano vrednostjo (v 10 regionalnih razvojnih programih), sledita vključevanje v terciarno izobraževanje ter raziskovalne in inovacijske dejavnosti, obe v 9 regionalnih razvojnih programih. Dejavnosti z visoko dodano vrednostjo ter raziskovalne in inovacijske dejavnosti so uvrščene pretežno med razvojne priložnosti. Demografske spremembe se nanašajo na razvojne slabosti regij. Največkrat je omenjeno staranje prebivalstva (10 regionalnih razvojnih programov) in emigracije (izobraženih) prebivalcev iz regij (9 regionalnih razvojnih programov). Tretjina regionalnih razvojnih programov v SWOT analizah nima vsebin, povezanih s podnebnimi spremembami. V ostalih prevladujejo zapisi, povezani z ekstremnimi vremenskimi dogodki (njihovimi posledicami). Med vsebinami, povezanimi z oskrbo z energijo v regijah, prevladujejo obnovljivi viri energije (v 11 regionalnih razvojnih programih), sledita energetska učinkovitost (5 zapisov) in osebna motorizacija (3 zapisi).

Med strateškimi razvojnimi cilji in razvojno specializacijo regij 11 razvojnih regij navaja tudi dejavnike s področja globalizacije in ravno toliko s področja energije. Pri globalizaciji so izpostavljene raziskovalne in razvojne dejavnosti (9 regionalnih razvojnih programov) ter dejavnosti z visoko dodano vrednostjo (7 zapisov). V 9 regionalnih razvojnih programih so med cilji izpostavljeni raba obnovljivih virov energije ter energetska učinkovitost. Vsebine, povezane s podnebnimi spremembami, so le v enem regionalnem razvojnem programu, cilji, povezani z demografskimi izzivi, pa v petih. Največkrat se omenjata staranje prebivalstva (tudi posredno skozi cilje socialno vključujoče družbe) in delovno sposobno prebivalstvo.

Pri ukrepih se 3 regionalni razvojni programi nanašajo na vse štiri ključne razvojne izzive regij. V 6 regionalnih razvojnih programih ni prisotnih ukrepov iz enega razvojnega izziva, v treh pa kar iz dveh. Ukrepi za krepitev dejavnikov globalizacije in stabilne energetske oskrbe so prisotni v vseh regionalnih razvojnih programih, medtem ko ukrepov za blaženje oziroma pripravo na podnebne spremembe ni v kar 7 regionalnih razvojnih programih. Tudi demografske spremembe pri ukrepih pogosto niso prisotne, saj med ukrepi niso omenjene v 5 regionalnih razvojnih programih. Pri ukrepih, povezanih z globalizacijo, so v osredju spodbujanje raziskovalnih in inovacijskih dejavnosti (v vseh regionalnih razvojnih programih) ter izobraževanje in usposabljanje delavcev (8 regionalnih razvojnih programov). Pri demografskih izzivih so v ospredju ukrepi v povezavi s staranjem prebivalstva. Podnebne spremembe so prepoznane predvsem skozi ukrepe za preprečevanje ekstremnih vremenskih dogodkov oziroma njihovih posledic (poplave). Čeprav regionalni razvojni programi v strateškem delu ne posvečajo velike pozornosti izzivom z oskrbo z energijo, pa ima ta izziv veliko večjo vlogo v predvidenih razvojnih ukrepih. Vsi regionalni razvojni programi imajo vsaj eno vsebino s tega področja, največ pa jih govori o energetski učinkovitosti (10 regionalnih razvojnih programov), osebni motorizaciji (trajnostna mobilnost) in rabi obnovljivih virov energije, predvsem lesne biomase. V enem regionalnem razvojnem programu so pri ukrepih neposredno omenjeni vsi štirje globalni razvojni izzivi.

6 Sklep

Evropska komisija je za oblikovanje ustreznih razvojnih politik analizirala ranljivost evropskih regij na štiri temeljne globalne razvojne izzive: globalizacijo, demografske spremembe, podnebne spremembe in energetska oskrba. V prispevku smo z oblikovanjem sistema dejavnikov in kazalnikov analizirali ranljivost razvojnih regij v Sloveniji na vse štiri globalne izzive evropskih regij. Pri opredelitvi dejavnikov smo izhajali iz opisa izzivov v evropskih regijah. Globalizacijo in demografske spremembe smo opisali s petimi družbenogospodarskimi dejavniki. Podnebne spremembe in oskrbo z energijo smo opredelili s po štirimi kazalniki, ki prikazujejo gospodarsko strukturo regij, odziv družbenogospodarskega sistema na prihodnje izzive ter s scenariji predvideno prihodnje stanje na obeh področjih.

Globalni izzivi bodo pomembno vplivali na razvoj že danes manj razvitih regij. Zaradi njihove omejevalne (finančne, organizacijske) sposobnosti prilagajanja se bodo po izračunih Evropske komisije povečale regionalne razlike med regijami v Evropski uniji, pri čemer se bo okrepljen neskladen razvoj med severnim, severozahodnim in osrednjim delom Evropske unije ter regijami iz vzhodne, deloma srednje, predvsem pa južne (mediteranske) Evrope.

Podobno velja tudi za slovenske razvojne regije. Najbolj ranljiva je Pomurska regija, najmanj pa Osrednjeslovenska, ki imata enak položaj med regijami tudi pri razvitosti, merjeni z bruto domačim proizvodom na prebivalca. Kljub temu raziskovalne hipoteze ne moremo popolnoma potrditi, saj med obema rangoma ni statistično pomembne povezave. Nižjo ranljivost na prihodnje razvojne izzive imajo tudi nekatere manj razvite regije (Podravska, Notranjsko-kraška) oziroma so bolj ranljive tudi nekatere bolj razvite regije (Obalno-kraška, Goriška). Rangi ranljivosti so glede na statistično analizo bližje rangu indeksa razvojne ogroženosti, ki vključuje razvojno ogroženost in razvojne možnosti razvojnih regij do leta 2020.

Zavedanje o temeljnih globalnih izzivih v prihodnosti je bilo preučeno tudi v aktualnih regionalnih razvojnih programih. Razvojni izzivi pri analizi stanja in razvojnih potencialov niso poimenovani neposredno, vendar so prisotni z analizo statističnih podatkov. V manjši meri so analizirane vsebine, ki se nanašajo na podnebne spremembe in oskrbo z energijo. Pri SWOT analizah je globalizacija večkrat neposredno poimenovana kot zunanja nevarnost. Pri analizi notranje strukture in zunanjih dejavnikov so v večji meri posredno prisotne podnebne spremembe in oskrba z energijo. Slednja je praviloma uvrščena med razvojne priložnosti. V nasprotju z uvodnimi analizami so ukrepi v večji meri usmerjeni k reševanju problematike oskrbe z energijo, predvsem z rabo obnovljivih virov energije, energetska učinkovitostjo in trajnostno mobilnostjo.

Izkušnje iz analize regionalnih razvojnih programov kažejo, da se na prihodnje globalne izzive bolj ranljive regije zavedajo svojih slabosti, pa tudi priložnosti, predvsem na področju možnosti za oskrbo z obnovljivimi viri energije in energetske učinkovitosti. V regionalnih razvojnih programih so v manjši meri prisotni ukrepi s področja podnebnih sprememb in predvsem, kar je presenetljivo, skoraj ne načrtujejo dejavnosti na področju problematike demografskih sprememb. Zato predlagamo, da se regionalne razvojne agencije pri svojem delovanju bolj pogumno lotijo reševanja zlasti slednjih dveh problematik.

7 Viri in literatura

- Černe, A. 2005: Strokovne analize v prostorskem planiranju. Dela 23. Ljubljana.
- Dvoršek, D. 2015: Podnebne spremembe v Sloveniji. Medmrežje: <http://www.arso.gov.si/podnebne%20spremembe/Podnebje%20v%20prihodnosti/DDvorsek%20Podnebne%20spremembe%20v%20Sloveniji.pdf> (22. 7. 2015).
- Friedmann, J. 1987: Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton.
- Gumilar, D. 2008: Možnosti regionalne rabe obnovljivih virov energije v Sloveniji. Diplomsko delo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Kocziszky, G. 2009: Methodology of Regional Development. Miskolc.
- Kušar, S., Černe, A. 2014: Razvojni položaj Gorenjske statistične regije. Dela 41. Ljubljana.
- Ocenjena škoda elementarnih nesreč – delež v BDP. Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana, 2015.
- Pravilnik o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2014–2020. Uradni list RS 34/2014. Ljubljana.
- Regions 2020. An Assessment of Future Challenges for EUR regions. Bruselj, 2008.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. 24. 7. 2001. Ljubljana.
- SURS: Statistični urad Republike Slovenije. Medmrežje: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp> (22. 7. 2015).
- Uredba o regionalnih razvojnih programih. Uradni list RS 69/2012. Ljubljana.
- Višina subvencij za energetske učinkovitost na prebivalca: ustni vir. Eko sklad. Ljubljana, 2015.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 20/2011. Ljubljana.

GLOBALNI OKOLJSKI IZZIVI IN SONARAVNI REGIONALNI RAZVOJ SLOVENIJE

dr. Dušan Plut

Andričeva ulica 7, 1000 Ljubljana
dusan_plut@t-2.net

UDK: 911:502.131.1(497.4)
502.131.1(497.4)

IZVLEČEK

Globalni okoljski izzivi in sonaravni regionalni razvoj Slovenije

Koncepti razvoja Slovenije morajo zaradi vpetosti v večplastne globalizacijske procese poiskati trajno primerne odgovore na planetarne in regionalne okoljsko-razvojne izzive in hkrati okrepiti regionalno blaginjo. Med globalnimi okoljsko-razvojnimi izzivi regionalnemu razvoju Slovenije je treba izpostaviti naraščajoče preseganje planetarne zmogljivosti okolja, podnebne spremembe, zmanjševanje biotske raznovrstnosti in planetarno zmanjševanje prehranske, energetske ter vodne varnosti. Slovenija in njene regije razpolagajo z mavrico ključnih geografskih potencialov za sonaravni, razvojno-varovalni regionalni razvoj. Manjša in učinkovitejša raba naravnih virov, večja, a sonaravna raba obnovljivih okoljskih virov, regionalnim posebnostim prilagojeno prilagajanje na podnebne spremembe in povečanje regionalnih samooskrb bi hkrati izboljšala regionalna blagostanja in povečala prispevek Slovenije k reševanju globalnih okoljskih izzivov.

KLJUČNE BESEDE

okoljski izzivi, sonaravni regionalni razvoj, samooskrba, planet, Slovenija

ABSTRACT

Global environmental challenges and sustainable regional development of Slovenia

Due to the integration of Slovenia into the multi-layered globalization processes, different development concepts should search for long-term adequate answers to the planetary and regional environmental as well as development challenges while strengthening regional wellbeing. Among global environmental and development challenges to regional development of Slovenia the following are of key importance: the constant exceeding of the planet's carrying capacity, climate change, biodiversity loss and the planetary reduction of food, energy and water security. Slovenia and its regions possess the whole rainbow of key geographical potentials for developmentally-protective sustainable regional development. Lesser and more efficient use of non-renewable natural resources, increased sustainable use of renewable environmental resources, adaptation to climate change according to specific characteristics of the regions, and increase of regional self-sufficiency would improve regional wellbeing and at the same time reduce Slovenia's contribution to global environmental challenges.

KEY WORDS

environmental challenges, sustainable regional development, self-sufficiency, planet, Slovenia

1 Uvod

Globalni razvojni model in klasični koncept regionalnega razvoja sta še vedno zasnovana na okoljsko in prostorsko nesprejemljivi predpostavki trajnega povečevanja snovno-energetskih tokov in pritiskov na okolje, razkorak med modelom količinske rasti in omejenimi zmogljivostmi okolja, naravnih virov in prostora pa je vse večji. Človeške zahteve do planetarnega ekosistema že za polovico presegajo njegovo zmogljivost, planet je vse bolj izčrpan, podnebno ranljiv in biološko osiromašen (Rifkin 2014). Podatki potrjujejo, da se družbena blaginja po sedanjem globalnem razvojnem modelu trajne rasti povečuje na račun zmanjševanja okoljskega blagostanja (Hille 1998). Celotno materialno dejavnost človeštva je treba čim prej (vsaj do srede 21. stoletja) uskladiti z nosilnostjo okolja. Pojavlja se vse več uporabnih, kvantitativno zasnovanih konceptov s kazalniki za oceno trajnostno sonaravno sprejemljive rabe naravnih virov in obremenjevanja okolja na ravni planeta, države, regije in občine, ki bi jih morale države upoštevati in vgraditi v vse sektorske, prostorske in regionalne politike.

2 Ključni globalni okoljski in razvojni izzivi regionalnemu razvoju Slovenije

Uspeh globalnega prizadevanja za trajnostno sonaravni razvoj bo v največji meri odvisen od (ne)uspeha na lokalni in regionalni ravni (Plut 2014a; Žun 2014). Trajnostno sonaravni model regionalne politike mora biti zasnovan na premisi, da dvig regionalnega blagostanja poteka v okviru ne le regionalnih in lokalnih, ampak tudi globalnih zmogljivosti okolja in naravnih virov. Krepitev regionalnega gospodarstva s hkratnim zmanjševanjem pritiskov na globalno in regionalno okolje, zmanjševanje rabe omejenih zalog neobnovljivih naravnih virov in prostora, povečevanje samooskrbe so nujen antipod obstoječemu modelu trajne količinske gospodarske rasti in uveljavljenemu neoliberalnemu konceptu globalizacije (Plut 2014b). Trajnostna sonaravna sporočilna nota je za regionalno politiko Slovenije jasna: dvig ekonomskega in družbenega splošnega regionalnega blagostanja ne more več potekati na račun izčrpanja regionalnih okoljskih kapitalov.

Med globalnimi okoljsko-razvojnimi izzivi regionalnemu razvoju Slovenije je treba izpostaviti naraščajoče preseganje porabe naravnih virov in planetarne zmogljivosti okolja na prebivalca, prekomerne emisije toplogrednih plinov na prebivalca in hkratno naraščanje negativnih posledic podnebnih sprememb, planetarno zmanjševanje prehranske, energetske ter vodne varnosti na državni ravni ter zmanjševanje biotske raznovrstnosti.

Snovno-energetski vnosi in potrošnja virov so se v obdobju 1991–2012 v Sloveniji bistveno povečali. Tako se je ekološki odtis na prebivalca iz 1,7 gha na 5,2 gha in za 3-krat presegel biokapaciteto planeta (Kazalci okolja v ... 2014). Na državni ravni je zaradi večje biokapacitete ozemlja Slovenije (2,8 gha/prebivalca) njen ekološki odtis za 1,9 krat presegel biološko zmogljivost. Izračuni ekoloških odtisov na prebivalca (od 6,4 do 4,3 gha) izbranih občin Slovenije za prvo desetletje 21. stoletja kažejo, da so bistveno presegali takratno razpoložljivo planetarno (1,9 gha/prebivalca) in državno (2,6 gha/prebivalca) biokapaciteto (Žun 2014). Ekološki odtisi in ekološki primanjkljaji na prebivalca so bili med izbranimi občinami večji v Mestni občini Kranj in nižji v podeželskih občinah. Največji ekološki odtis na prebivalca je bil leta 2008 v Mestni občini Kranj pričakovano v suburbaniziranih območjih (7,7 gha), sledila pa so podeželska območja (6,6 gha) in strnjeno mestno jedro Kranja (5,4 gha), vendar so bili v vseh treh poselitvenih tipih ekološki odtisi bistveno nad trajno sprejemljivo ravnijo (Žun 2014). Tudi po kazalnikih koncepta okoljskega prostora bi morala Slovenija do leta 2050 porabo primarne energije prepoloviti, nekajkrat povečati rabo obnovljivih virov energije, izpuste CO₂ plinov pa zmanjšati na največ dve toni na prebivalca na leto oziroma za štirikrat (za 80 %).

Radikalno povečanje energetske učinkovitosti in uvajanje snovno krožne zasnove regionalnega gospodarstva (model »nič odpadkov«), sistemska energetska prenova celotnega stavbnega fonda, zakonsko predpisana in obvezna sonaravna pasivna novogradnja z domačimi regionalnimi gradbenimi materiali

(zlasti z lesom, vključno z novimi urbanimi ekososeskami, ekovasmi in ekozaselki), večja regionalna raba obnovljivih virov energije in zmanjševanje rabe fosilnih goriv in jedrske energije, zmanjševanje razdalj med območji bivanja in dela in podpora trajnostni mobilnosti, strateško zasnovano povečanje državne, regionalne in lokalne prehranske samooskrbe in deleža ekološke pridelave hrane so nosilni stebri sonaravnega regionalnega razvoja in hkratnega zmanjševanja prekomernega globalnega okoljskega prispevka Slovenije. Z emisijami CO₂ šestega bloka TE Šoštanj vse do leta 2054 se je Slovenija zelo oddaljila od doseganja nizkoogljične in planetarno okoljsko odgovorne družbe.

Slovenija je glede na državno vodno bilanco, visok specifični odtok in razpoložljive količine sladke vode na prebivalca bogata država, uvršča se med države z najmanjšim vodnim stresom, na odlično deseto mesto med 176 obravnavanimi državami z zgolj 3 % rabo internih razpoložljivih voda (Aquaduct Global ... 2013). Vendar je potrebno upoštevati, da so med regijami in porečji Slovenije velike razlike v prostorski, časovni in sezonski razpoložljivosti ter kakovosti vodnih virov, podnebne spremembe zmanjšujejo razpoložljivost vode, za oskrbo s pitno vodo so dovolj kakovostne le podzemne vode (Kazalci okolja v ... 2014). Med vodnogospodarskimi ukrepi sonaravne regionalne politike Slovenije bodo morali biti v ospredju ukrepi varčnejše porabe vode (zlasti zmanjševanje izgub v vodovodnem omrežju), zmanjševanje obremenjevanja voda zaradi razpršene poselitve, zlasti s pomočjo rastlinskih (možna kombinacija z ustreznimi troprekatnimi greznicami) in malih bioloških čistilnih naprav, postopno uveljavljanje dvojnega vodovodnega sistema v novih zgradbah (dodatno še raba deževnice), zmanjševanje kemizacije kmetijstva in povečevanje ekološke kmetijske pridelave.

Slovenija spada zaradi geografske lege in zaradi geografskih, predvsem pa podnebnih značilnostih, med klimatsko bolj ogrožene države, njena velika strateška prednost prilagajanja na podnebne spremembe pa so bogati vodni viri, katerih razpoložljivost pa se je v zadnjem obdobju zmanjšala (Kajfež Bogataj 2014). Podnebna raznolikost Slovenije podčrtuje posebno ranljivost in temu primerno posebno regionalno in lokalno načrtovano podnebno prilagajanje vseh gospodarskih panog (od vodnega gospodarstva do gradbeništva, kmetijstva, turizma ...), urbanih in podeželskih sistemov poselitve ter infrastrukturnih mrež. Hkrati se je treba z razpoložljivimi inštrumenti regionalnega in prostorskega razvoja naravnim nesrečam (na primer poplavam) prilagoditi in možna tveganja zmanjšati na sprejemljivo stopnjo tveganja ob sprejemljivih stroških (Zorn in sodelavci 2009). Zaradi pričakovane večje poplavnosti in sušnosti je nujno ohranjanje in povečevanje naravnih območij za sprejemanje poplavnih vod izven območij poselitve (zaustavitev širjenja poselitve, pozidave poplavnih območij).

Kljub zelo nizki stopnji prehranske oskrbe velja poudariti, da Slovenija dejansko razpolaga z dovolj velikimi potenciali kmetijskih zemljišč, da zelo nizko stopnjo splošne prehranske samooskrbe (okoli 50 %) lahko bistveno povečamo (na 75–80 %) in na primer pri prehransko ključnih žitih (zlasti pšenici) doseže popolno samooskrbo (Plut 2014 a, b). Glede na obseg in sestavo pokrajinskih ekosistemov, ohranjanje pokrajinske in biotske raznovrstnosti, ohranjanja sposobnosti opravljanja vseh ekosistemskih funkcij, ohranjanja poselitvenega vzorca vzpetega sveta in nujnosti povečanja pridelave hrane predlagamo, da bi bilo leta 2030 v Sloveniji okoli 50 % gozdnih, več kot 40 % agrarnih ekosistemov (od tega 250.000 do 300.000 ha njiv z vrtovi) in največ 10 % (8 %) nerodovitnih in drugih površin. Približno polovična gozdnatost ozemlja Slovenije na račun delne prenove zaraščenih kmetijskih površin ponovno v kmetijska zemljišča v uporabi bi bila ekosistemsko, prehransko, lesno in poselitveno še vedno dovolj uravnotežena. Kmetijske površine je treba povečati na stanje okoli leta 1960, jih prednostno nameniti pridelavi ekosistemsko neoporečne in zdrave hrane. Tudi zaradi podnebnih sprememb je treba naravnim razmeram prilagoditi kmetijsko proizvodnjo in sonaravno, ekosistemsko ter večplastno pretehtano povečati kmetijske površine za namakanje na okoli 20.000 ha, za namakanje pa uporabiti površinske vodne vire in manjše, lokalne zadrževalnike voda.

Območja Natura 2000 so leta 2013 pokrivala 38 %, ekološko pomembna območja (delno se prekrivajo z območji Natura 2000) pa 55 % ozemlja Slovenije (Kazalci okolja v ... 2014). Ohranjanje izjemne državne in regionalne biotske raznovrstnosti v Sloveniji na več kot polovici državnega ozemlja v različnih varstvenih območjih zato ni možno (z izjemami) z rezervatnim varovanjem, temveč z regionalnimi

sonaravnimi varovalno-razvojnimi pristopi. Razvojne možnosti (za)varovanih območij so razen sonaravnega gozdarstva predvsem v sonaravnem turizmu in ekološkem kmetovanju, ki ob prednostnemu varstvu narave omogoča tudi ohranjanje kulturne pokrajine ter poseljenosti podeželja. Vse bolj pomembni pa postajata tudi raziskovalna in izobraževalna vloga (za)varovanih območij (Lampič, Mrak in Plut 2011). Občine in regije z velikimi deleži varovanih območij (vključno z območji Natura 2000) bi morale imeti prednosti pri različnih razpisih in pridobivanju državnih in evropskih sredstev, namenjenih ohranjanju biotske raznovrstnosti. Slovenija bi morala na ravni EU doseči večjo finančno podporo za regionalne sonaravne razvojno-varovalne projekte in ukrepe (na primer za sonaravno gozdarstvo in kmetijstvo, ohranjanje biotsko zelo pomembnih ekstenzivnih travnikov, mokrišč in podzemnih jam) za države, kjer območja Nature 2000 obsegajo več kot četrtno ozemlja in tudi za ekonomsko prepoznavanje ekosistemskih storitev varovanih območij Slovenije.

3 Sklepne misli

Sodobna in medgeneracijsko odgovorna trajnostno sonaravna regionalna politika postavlja kot ključni cilj dvig regionalne blaginje in samooskrbe z večjo rabo regionalnih naravnih virov vseh slovenskih regij, a v okviru nosilnosti, zmogljivosti planetarnega in regionalnega, lokalnega okolja. Sintezno zasnovana presoja razpoložljivih trajnostno sonaravnih (ekonomskih, socialnih in okoljskih) kazalnikov za 12 statističnih regij je pokazala, da so glede na velikost državnega ozemlja velike medregionalne razvojne in druge razlike, a hkrati številni lastni potenciali za dvig regionalnega blagostanja (Vintar Mally 2009). Tudi značilna velika in hitra prostorska spremenljivost tipov naravnih pokrajin kot regionalnih razvojnih dejavnikov mora postati pomemben dejavnik zmanjševanja regionalnih razlik v Sloveniji (Perko 2009).

Z vidika močne inačice sonaravnega regionalnega razvoja postajata obstoječi poselitveni vzorec Slovenije in ogrodje policentričnega urbanega razvoja pomembni sonaravni razvojni in okoljski prednosti, ki omogočata tudi zmanjševanje prispevkov Slovenije k planetarnim okoljskim pritiskom. Z vidika trajnostno sonaravnega regionalnega in urbanega koncepta razvoja je glede na urbani in podeželski poselitveni vzorec Slovenije, tipe naravnih pokrajin ter geomorfološko in hidrogeografsko sestavo (porečja) Slovenije priporočena dvoplastna regionalna hierarhija: okoli 8 razvojnih makroregij (z najmanj 100.000–150.000 prebivalci) z državnimi regionalnimi središči in 25–30 mezoregij z regionalnimi središči.

Tako zasnovana dvoplastna trajnostno sonaravna policentrična regionalizacija in temu primerna državna regionalna politika (policentrično usmerjanje državnih razvojnih projektov) bi razen omejevanja procesa »emonizacije« spodbudila omejeno povečevanje zgostitve prebivalcev in dejavnosti v razvojno optimalnem številu regionalnih središčih, ki omogočajo ustrezno prilagajanje na regionalne zmogljivosti okolja in učinkovito organizacijo krožnega, nizkoogljičnega regionalnega gospodarstva. Optimalna sonaravna inačica dvo-nivojskega regionalnega policentrizma omogoča okrepitev strnjene urbane poselitve, mešano rabo prostora in dvig razvojno gravitacijskega ter zaposlitvenega pomena regionalnih središč. S tem bi se povečale možnosti okrepljenega, kakovostnega in cenovno sprejemljivega regionalnega in medregionalnega javnega prevoza ter dvignila raven regionalne prehranske, energetske in vodne samooskrbe. Nujna krepitev gospodarskega pomena in s tem povezanega povečanja delovnih mest v regionalnih središčih in hkratna bistveno večja državna in regionalna vodna (v okviru porečij), prehranska (zdrava, kakovostna hrana) in energetska samooskrba sta ob primerni trajnostni prometni povezanosti ključna vzvoda ohranjanja poseljenosti in sonaravne rabe kmetijskih zemljišč. Dvig prehranske samooskrbe za 1 % pomeni v slovenskih kmetijskih razmerah odprtje 1000 novih delovnih mest na podeželju, kar pomeni, da so potenciali za najmanj 20.000–30.000 novih zelenih kmetijskih delovnih mest (ekološka pridelava hrane – še večje število delovnih mest). Slovenija bi morala zaradi geopolitično vse bolj tvegane odvisnosti od velikega uvoza hrane povečati rabo kmetijskih zemljišč na stanje v začetku 60. let

20. stoletja. To pomeni ponovno na okoli 150.000–200.000 ha zaraščenih kmetijskih površin omogočiti sonaravno, pretežno ekološko kmetijsko pridelavo (brez gojenja gensko spremenjenih rastlin). To bi ključno prispevalo k zagotavljanju državne prehranske varnosti, dvigu podeželske zaposlitve, obenem pa v prihodnosti ne bi ogrozilo delovanja vse bolj pomembnih ekosistemskih storitev, vključno z ohranjanjem biotske in pokrajinske pestrosti.

Ključni domači strateško pomembni kapitali (vodni viri, gozdni ekosistemi, mavrice regionalnih obnovljivih virov, geografska in biološka pestrost in turistična zanimivost slovenskih pokrajin, dejanske in potencialne kmetijske površine), sonaravni poselitveni vzorec in stabilizacija prebivalstva ter zelo ugodna zemljepisna lega Slovenije njenim peštrim regijam omogočajo, da v prihajajočem obdobju podnebnih sprememb in večje tudi geopolitične vloge samooskrbe in ekosistemskih storitev, biotske raznovrstnosti inovativno, bolj samozavestno stopijo na sonaravno tlakovano regionalno razvojno pot. Z vidika potenciala naravnih virov in zmanjševanja planetarnega prispevka k pritiskom na okolje je za Slovenijo torej ključna in priporočena regionalna gospodarska usmeritev v smeri opustitve količinskega modela rasti, torej v zmanjševanje porabe energije in snovi ter večja, decentralizirana raba mavrice regionalnih in lokalnih naravnih virov.

Sonaravna regionalna politika lahko ključno prispeva k trajnemu zmanjševanju prekomernega prispevka Slovenije h globalni obremenjenosti okolja, zlasti s sonaravno zasnovano regionalnih gospodarstev, poselitve in infrastrukture ter večjo stopnjo samooskrbe na državni ravni in v okviru regij. V planetarno in lokalno prehransko in energetske vse bolj zaostrenih razmerah je za Slovenijo ponovno aktualna pobuda pedologa Stritarja (1990), da bi zaradi ohranjanja kakovostnih ravninskih kmetijskih zemljišč, varovanja podtalnice, ugodnih bivalnih in pejsažnih pogojev ter boljših možnosti lokalne oskrbe z obnovljivo energijo (zlasti s sončno energijo) za poselitev premišljeno (upoštevanje erozije prsti, zemeljskih plazov ...) izkoristili termalni mikroklimatski pas nad dnem dolin in kotlin.

Okoljske tehnologije in ozelenjeno podjetništvo, snovno krožno zasnovano regionalno gospodarstvo, okoljsko odgovorna raba domačih okoljskih virov, sonaravno kmetijstvo, turizem, promet (tirni in javni, kolesarjenje) in gradbeništvo (energetske preнове zgradb, pasivna gradnja, domači gradbeni materiali) ter ekologizirane druge dejavnosti morajo postati jedro slovenskega inovacijskega, trajnostnega razvojno-okoljskega preboja, ki do leta 2030 regionalno razpršeno, decentralizirano odpirajo potenciale za okoli 60.000 novih ozelenjenih delovnih mest (največ v gozdno-lesni verigi, kmetijstvu, energetski prenovi zgradb in turizmu) višje dodane vrednosti.

4 Viri in literatura

- Aqueduct Global Maps 2.1: Constructing Decision-Relevant Global Water Risk Indicators. World Resources Institute. Washington, 2013.
- Hille, J. 1998: The Concept of Environmental Space. Copenhagen.
- Kajfež Bogataj, L. 2014: Planet Voda. Ljubljana.
- Kazalci okolja v Sloveniji. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Agencija Republike Slovenije za okolje. Ljubljana, 2014.
- Lampič, B., Mrak, I., Plut D. 2011: Geographical Identification of Development Potential for the Sustainable Development of Protected Areas in Slovenia. Hrvatski geografski glasnik 73-2. Zagreb.
- Perko, D. 2009: Tipi naravne pokrajine kot dejavniki regionalnega razvoja in regionalnih razlik v Sloveniji. Razvojni izzivi Slovenije. Regionalni razvoj 2. Ljubljana.
- Plut, D. 2014a: Sonaravni razvoj Slovenije – priložnosti in pasti. Geograf 13. Ljubljana.
- Plut, D. 2014b: Geografske zasnove sonaravnega razvoja in samooskrbe Slovenije. Dela Oddelka za geografijo 41. Ljubljana.
- Rifkin, J. 2014: The Zero Marginal Cost Society. New York.
- Stritar, A. 1990: Krajina, krajinski, sistemi, raba in varstvo tal v Sloveniji. Ljubljana.

- Vintar Mally, K. 2009: (Ne)sonaravnost razvoja slovenskih regij. Razvojni izzivi Slovenije. Regionalni razvoj 2. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B., Natek, K. 2009: Naravne nesreče kot omejitveni dejavnik razvoja. Razvojni izzivi Slovenije. Regionalni razvoj 2. Ljubljana.
- Žun, Š. 2014: Sistemsko okoljsko vrednotenje trajnostnega razvoja poselitvenih območij mestne občine Kranj. Dela Oddelka za geografijo 42. Ljubljana.

ZELENA DELOVNA MESTA – SINERGIJSKI ODGOVOR NA GOSPODARSKE, OKOLJSKE IN DRUŽBENE IZZIVE

dr. Renata Karba, Gaja Breclj

Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj
Resljeva 20, 1000 Ljubljana
renata@umanotera.org, gaja@umanotera.org

UDK: 331.103.1:502.131.1(497.4)
502.131.1(497.4)

IZVLEČEK

Zelena delovna mesta – sinergijski odgovor na gospodarske, okoljske in družbene izzive

Svet se sooča z obsežnimi in večplastnimi izzivi: naraščajočimi cenami in čedalje ostrejšo tekmo za hrano, energente, surovine in vodo ter z vedno bolj očitnimi podnebnimi spremembami. Sloveniji se zaradi njenih naravnih danosti ponuja priložnost, da v njih prepozna svoje strateške priložnosti in razvoj usmeri v zeleno gospodarstvo, ki je okolju prijaznejše in socialno vključujoče, konkurenčnost pa gradi na energetske in snovni učinkovitosti. Zelenih delovnih mest, ki podpirajo prehod na zeleno gospodarstvo, je v Sloveniji nekaj čez 3 %. Potencial pa je veliko večji. Njegovo uresničevanje, ki je pogojeno z učinkovitim podpor-
nim sistemom, je pomembno tako zaradi varovanja okolja kot povečanja konkurenčnosti gospodarstva, nič manj pa tudi z vidika reševanja perečega problema brezposelnosti.

KLJUČNE BESEDE

zeleno delovna mesta, nizkoogljičnost, učinkovitost, konkurenčnost, dostojnost, viri, potenciali, ukrepi

ABSTRACT

Green jobs – synergistic response to the economic, environmental and social challenges

The world is confronted with extensive and multifaceted challenges: rising prices and ever tougher competition for food, energy, raw materials and water, as well as increasingly evident climate change. Due to its natural resources, Slovenia is offered the opportunity to turn them into strategic opportunities by developing green economy, which is more environmentally friendly, socially inclusive, and competitive due to energy and material efficiency. In Slovenia, green jobs, which support the transition to the green economy, represent just over 3 % of all jobs. The potential, however, is much greater. Its carrying into effect, which is subject to an effective support system, is important for protection of the environment and increasing competitiveness of the economy, as well as in terms of solving the pressing unemployment problem.

KEY WORDS

green jobs, low-carbon, efficient, competitive, decent, resources, potentials, measures

1 Kaj so zelena delovna mesta

Zelena delovna mesta so tista, ki podpirajo vizijo zelenega gospodarstva in trajnostne družbe. Prispevajo k življenju v okviru nosilne sposobnosti planeta in razpoložljivih virov ter v medčloveškem skladju. Na mednarodni ravni je v uporabi nekaj različnih definicij zelenih delovnih mest (v nadaljevanju ZDM) in metodologij za merjenje njihovega števila, a večina si je enotnih, da so to delovna mesta, ki pripomorejo k izboljšanju energetske in snovne učinkovitosti, omejevanju emisij toplogrednih plinov, zmanjšanju količine odpadkov in onesnaževanja, varovanju in obnovi ekosistemov ter prilagoditvi na posledice podnebnih sprememb. Skladno z opredelitvijo zelenega gospodarstva (medmrežje 1) je njihov namen, da v družbi izboljšujejo blagostanje in socialno pravičnost, ob tem pa pomembno zmanjšujejo okoljska tveganja in izčrpavanje naravnih virov.

S sinergijskim povečevanjem konkurenčnosti gospodarstva z energetske in snovno učinkovitostjo, zmanjševanjem škodljivih vplivov na okolje ter spodbujanjem tehnoloških in družbenih inovacij ZDM odgovarjajo na globalne izzive varovanja okolja, gospodarskega razvoja in socialne vključenosti. V luči globalizacije, tehnoloških sprememb in novih političnih prioritete je zeleno gospodarstvo prepoznano kot sektor z velikim potencialom za rast in ustvarjanje blaginje, ob tem pa kot pomemben dejavnik tranzicije gospodarskih sistemov v smeri trajnostnega razvoja.

2 Koliko zelenih delovnih mest je v Sloveniji

Medtem ko za razumevanje koncepta ZDM razlike v odtenkih različnih definicij niso pretirano moteče, pa je natančna opredelitev metodologije nujna za merjenje števila ZDM, njihovega družbenega učinka ter uspešnosti političnih ukrepov v smeri »ozelenjevanja« gospodarstva.

Trenutno edini mednarodni standard merjenja je metodologija evropskega statističnega urada Eurostat, ki beleži delovna mesta v sektorju okoljskega blaga in storitev (*Environmental Goods and Services Sector – EGSS*) (The Environmental goods ... 2009). Sestavljajo ga proizvajalci tehnologij, blaga in storitev na dveh področjih – varstva okolja in upravljanja naravnih virov. Eurostatova metodologija omogoča merjenje prometa, izvoza in zaposlenosti v EGSS. Statistični urad Republike Slovenije je podatke o delovnih mestih v EGSS prvič objavil v decembru 2013. V letu 2011 jih je bilo nekaj več kot 30.000 oziroma 3 % vseh zaposlenih v državi, ustvarila pa so 9 % celotnega izvoza oziroma 12 % celotnega bruto domačega proizvoda (Računi sektorja ... 2013).

Mednarodne primerjave deležev zelenih delovnih mest v nacionalnih gospodarstvih so zaradi razlik v metodologijah njihovega beleženja skoraj nemogoče. Primeri posameznih evropskih držav pa kažejo, da je v sektorju okoljskega blaga in storitev tudi v državah z najbolj zelenimi gospodarstvi še vedno bistveno manj kot 10 % celotnega števila delovnih mest. Tako je avstrijski EGSS v letu 2011 zaposloval nekaj manj kot 5 % vseh zaposlenih in ustvaril 11 % celotnega BDP Avstrije (Karba in sodelavci 2014, 23). Na Danskem je bilo leta 2010 v EGSS zaposlenih 9 % vseh zaposlenih, ki so ustvarili 9 % celotnega BDP in 10 % celotnega izvoza (Karba in sodelavci 2014, 25).

Z omejitvijo na področji varovanja okolja in upravljanja naravnih virov pa Eurostatova metodologija pri beleženju števila ZDM ne more upoštevati »zeleno tranzicije«, ki poteka v ostalih gospodarskih sektorjih ter delovnih mest v zelenih dejavnostih, katerih osnovni namen ni varstvo okolja in upravljanje naravnih virov. V kontekstu politik, ki se ukvarjajo z ozelenjevanjem celotnega gospodarstva, je pristop EGSS zato preozek. V Sloveniji to dobro ilustrira primer delovnih mest v gozdarstvu, katerih večina ni vključena v statistike EGSS. Slednja namreč ne upošteva posebnosti slovenskih gozdov – tradicije trajnostnega gospodarjenja, ki se je v preteklih desetletjih odrazila v povečanju površine gozdov in zaloge lesa ter s tem akumulacije CO₂. Prav tako v statistike EGSS niso vključene zaposlitve v lesnopredelovalni industriji, ki je izrazito nizkoogljivična gospodarska panoga (Humar in sodelavci 2012, 30).

V okviru projekta Spodbujamo zelena delovna mesta, ki ga je izvajala Umanotera v letih 2013–2014, je bila zato opravljena analiza stanja ZDM v Sloveniji, ki se ni omejevala na sektor EGSS. Vključene so bile gospodarske dejavnosti, ki glede na naravne danosti Slovenije predstavljajo največji potencial za ZDM: ekološko kmetijstvo, gozdno-lesna veriga, ravnanje z odpadki, proizvodnja energije iz obnovljivih virov, povečanje energetske učinkovitosti ter trajnostni turizem (Karba in sodelavci 2014). Za izhodišče izračuna delovnih mest v slovenskem ekološkem kmetijstvu in s tem zelenih delovnih mest v slovenskem kmetijstvu je bila vzeta ocena polnih delovnih moči (v nadaljevanju PDM) na ekoloških kmetijah, ocenjene PDM pa vključujejo tudi predelavo na kmetiji in neposredno trženje. Po tej oceni je 2682 ekoloških kmetij (vključno s kmetijami v preusmerjanju) v letu 2012 zaposlovalo približno 3100 PDM. Število ZDM v gozdno-lesni verigi skupaj z javno upravo in izobraževalnimi inštitucijami, ki delujejo na tem področju, je bilo ocenjeno na približno 16.000. Na področju ravnanja z odpadki je analiza pokazala skupaj 4665 ZDM, največ v dejavnostih zbiranja, odvoza in sortiranja odpadkov ter pridobivanja sekundarnih surovin iz ostankov in odpadkov oziroma reciklaže. Podatke o ZDM v sektorju obnovljivih virov energije (v nadaljevanju OVE) je analiza črpala iz projekta EurObserv'ER, ki redno objavlja podatke za države Evropske unije (v nadaljevanju EU). V Sloveniji je ta sektor leta 2012 zagotavljal 5700 delovnih mest (Geographic information ... 2015). V različnih sektorjih – predelovalni industriji, gradbeništvu in prometu, poleg tega pa še v oblikovanju, eko-inovacijah, raziskavah in razvoju, šolstvu, svetovanju, energetskem menedžmentu ..., je analiza naštel okrog 2000 neposrednih delovnih mest, ki prispevajo k povečanju energetske učinkovitosti ter približno 4000 posrednih zaposlitev v proizvodnji gradbenih materialov, stavbnega pohištva, električnih naprav ter spremljevalnih storitev. Delovna mesta v turizmu so avtorji analize zaradi z njim povezane mobilnosti, pogosto pa tudi zaradi velike porabe energije in vode, odpadkov ter škodljivega vpliva na naravno okolje uvrstili med zelena s pomislekom. Vendarle pa je trajnostni turizem prepoznan kot del zelenega gospodarstva zaradi pozitivnega vpliva v lokalnem okolju, ki ga ima s promocijo in množenjem trajnostnih praks na področjih mobilnosti, ekološkega kmetijstva, trajnostne gradnje ... Analiza zaposlitev v okoljsko certificiranih turističnih podjetjih, na ekoloških turističnih kmetijah ter v narodnem, regijskih in krajskih parkih je pokazala nekaj manj kot 1000 ZDM.

V dejavnostih ekološkega kmetijstva, gozdno-lesne verige, ravnanja z odpadki, obnovljivih virov energije, učinkovite rabe energije in trajnostnem turizmu je bilo v analiziranem letu 2012 okrog 36.500 zelenih delovnih mest. Kot hitro rastoče je bilo izpostavljeno področje obnovljivih virov energije, kjer se je število zaposlitev v obdobju med 2008 in 2012 povečalo za 3,3 krat.

3 Zaposlitveni potencial slovenskega zelenega gospodarstva

V isti študiji (Karba in sodelavci 2014) je skupina strokovnjakov analizirala tudi, koliko ZDM bi na zgoraj navedenih, za Slovenijo ključnih področjih zelenega gospodarstva, lahko bilo. Na določenih področjih je zgornja meja števila delovnih mest določena z obsegom razpoložljivih naravnih virov. Tak je primer ekološkega kmetijstva, katerega obseg je omejen s površino kmetijskih zemljišč v državi. Popolna preusmeritev slovenskega kmetijstva v ekološko pridelavo bi pomenila dobrih 85.000 zelenih PDM. Pri tem bi prišlo tudi do povečanja števila PDM v kmetijstvu, saj ekološko kmetijstvo v splošnem nudi nekoliko več dela kot konvencionalno. Prehod na ekološko pridelavo bi imel za posledico tudi ozelenitev delovnih mest v povezanih sektorjih – živilski predelovalni industriji, trgovini, v industriji strojev in opreme ter v raziskovanju, izobraževanju in pri prenosu znanja.

Naravno, z možnim posekom v trajnostno upravljanih gospodarskih gozdovih, je omejen tudi potencial ZDM v gozdno-lesni verigi. V Sloveniji bi lahko letno posekali nekaj več kot 5 milijonov m³ lesa. Vsakih 100 m³ predelanega (in ne samo posekanega) lesa na letni ravni pa predstavlja eno delovno mesto. Zaposlitveni potencial slovenskega gozdno-lesnega sektorja je bil tako ocenjen na 50.000 delovnih mest.

Ocena potenciala ZDM na področju ravnanja z odpadki je nekoliko kompleksnejša. V Sloveniji se količina odpadkov stalno zmanjšuje, kar pomeni manj delovnih mest v zbiranju, odlaganju in sežiganju odpadkov. To pa ne vpliva na velik zaposlitveni potencial na višjih stopnjah hierarhije ravnanja z odpadki – na področjih preprečevanja njihovega nastajanja, ponovne uporabe in recikliranja, ki so tudi veliko bolj delovno intenzivne. V analizi je predstavljena ocena, da je potencial delovnih mest na širšem področju varčevanja z viri okrog 5000 delovnih mest, vendar ob pogoju, da bi zmanjšali izvoz ločeno zbranih vrst odpadkov, ki so dragocena surovina.

Potencial delovnih mest na področju proizvodnje energije iz obnovljivih virov pa je opredeljen z obsegom naložb. Po uradni metodologiji izračunavanja spodbujanje proizvodnje električne energije iz OVE zagotovi zaposlitve v obsegu 18 človek let na MWe instalirane moči, oziroma 6 človek let na GWh proizvedene električne energije ter dodatno 2,4 zaposlitve na MWe na področju upravljanja in vzdrževanja. Predvidene naložbe v obdobju 2010–2020 v višini nekaj več kot 3 milijarde EUR naj bi v Sloveniji zagotovile 11.420 človek let neposrednih zaposlitev pri izvedbi projektov in proizvodnji naprav ter 585 delovnih mest za obratovanje in vzdrževanje.

Tudi število delovnih mest na področju učinkovite rabe energije je tesno povezano z višino naložb v ukrepe energetske učinkovitosti v stavbah, prometu in proizvodnih procesih. V analizi je za oceno učinka ukrepov povečanja energetske učinkovitosti na zaposlovanje podana naslednja povezava: za znižanje porabe energije za 1 % na državni ravni je potrebnih 100 milijonov EUR naložb, ki prinesejo 1000 zaposlitev. Za doseganje ciljev nacionalnega akcijskega načrta za energetske učinkovitost za obdobje 2011–2016 je bilo predvidenih nekaj več kot 100 milijonov EUR javnih in zasebnih investicij na leto, kar bi lahko prineslo okrog 1000 zaposlitev letno.

Kot najpomembnejše področje za povečanje energetske učinkovitosti in doseganje podnebno-energetskih ciljev do leta 2020 je prepoznana energetska sanacija stavb, ki se zaradi sinergijskih okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov pogosto omenja kot zeleni »*new deal*« za Slovenijo. Med slednjimi je najpomembnejši prav potencial ZDM v gradbeništvu in povezanih industrijah, ki proizvajajo gradbene elemente, opremo in materiale.

Slovenski turistični sektor je že zelo zgodaj prepoznal koristi trženja Slovenije kot zelene turistične destinacije. Za dosego vizije sektorja, ki naj bi do leta 2016 v celoti (okrog 100.000 zaposlitev) temeljil na trajnostnem razvoju, so največji izzivi na področju snovanja in izvajanja novih zelenih turističnih produktov ter ozelenitve turistične infrastrukture.

Potencial ZDM v Sloveniji je velik. V kolikšni meri se bo uresničil, pa je odvisno od učinkovitosti podpornega okolja. Za njegovo vzpostavitev je potrebno sodelovanje širokega nabora deležnikov.

4 Ukrepi za spodbujanje zelenega gospodarstva

Izzivi na področju spodbujanja zelenih delovnih mest so obsežni in večplastni. Uspešnost njihovega širjenja je pogojena z odpravo ovir oziroma ozkih grl, hkrati pa se v Sloveniji in Evropi odpirajo priložnosti, ki bodo na razvoj zelenega gospodarstva vplivale spodbudno. Zeleno gospodarstvo je v strateških dokumentih EU prepoznano kot sinergijski mehanizem za povečanje konkurenčnosti gospodarstva, zmanjševanje obremenitev okolja in izčrpavanja naravnih virov ter socialnih problemov (brezposelnosti, socialne izključenosti). Podpirajo ga številni instrumenti financiranja, ki bodo v prihajajočih letih v Sloveniji poglavitni vir razvojnih sredstev. Hkrati pa se na državni ravni soočamo z ogromnimi izzivi: neambiciozno vladno politiko, neprilagojenostjo trga dela in znanj, razdrobljenostjo upravne ureditve in odporom do povezovanja lokalnih skupnosti in gospodarskih subjektov. Izkoriščanju potenciala ZDM stojijo na poti tudi pomanjkanje strokovnih znanj v upravah na občinski in državni ravni, neprilagojeni izobraževalni programi ter nespodbudna javnofinančna politika. Nenazadnje prehod na zeleno gospodarstvo v Sloveniji učinkovito blokirajo tudi vplivne skupine, ki imajo neposredne koristi od fosilne energetike ter velikih, okolju in človeku škodljivih infrastrukturnih projektov.

V priporočilih za nadaljnje ukrepe, ki so nastala v okviru projekta Spodbujamo zelena delovna mesta (Karba 2014), so bili kot ključni dejavniki razvoja zelenih delovnih mest opredeljeni: (1) izboljšanje prepoznavnosti koncepta zelenih delovnih mest in priložnosti, ki iz njih izhajajo; (2) zapolnitev razkoraka med ponudbo in povpraševanjem na področju znanj in spretnosti na trgu dela; (3) razvoj ponudbe zelenih izdelkov in storitev ter povpraševanja po njih; (4) vzpostavitev vzpodbudnega pravnega in fiskalnega okvirja ter (5) mobilizacija sredstev iz zasebnih in javnih virov, predvsem iz evropskih skladov.

V praksi se izkazuje, da je prehod na zeleno gospodarstvo pogojen predvsem z razgledanostjo in politično voljo odločevalcev. Krovna potreba za to, da se na ravni občine, regije ali države v največji možni meri izkoristijo potenciali ZDM, je namreč celovita trajnostna razvojna usmeritev. Jasne strateške usmeritve so pogoj za usklajenost, doslednost in sinergije, pa tudi za gospodarnost ukrepov pri podpiranju skupnih ciljev. Sprejetje celovite trajnostne razvojne strategije predstavlja spodbuden signal celotni kaskadi deležnikov, ki lahko sodelujejo pri izgradnji systemskega, medsektorsko usklajenega okvirja namenskih ukrepov za spodbujanje ZDM: javni upravi, inštitucijam na področju izobraževanja, razvoja kadrov, zaposlovanja ter raziskav in razvoja, pomembno lahko prispevajo mediji in organizacije civilne družbe, ključni deležnik pa je gospodarstvo, ki mora delovna mesta ustvariti in za to potrebuje ustrezno podporo.

Celovita trajnostna razvojna usmeritev države je pogoj za uresničitev velikih resornih projektov, kot je prenova sistema vzgoje in izobraževanja za trajnostni razvoj in usposabljanje za ZDM. Kot poudarja gradivo Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo iz leta 2011, je vzgoja in izobraževanje pomembno medsektorsko področje v kombinaciji politik za prehod v zeleno gospodarstvo, ki mora zadostiti potrebi po zelenih znanjih in spretnostih ter povečanju ozaveščenosti o pomenu trajnostnega razvoja (Discussion paper ... 2011).

Odsotnost politične volje za uskladitev razvojne vizije ter sprejetje državne strategije razvoja, ki bi bila skladna z naravnimi in družbenimi danostmi Slovenije, pušča na ravni naše države neizkoriščene številne in mnogovrstne razvojne priložnosti, ki izhajajo iz analize stanja in potencialov ZDM (Karba in sodelavci 2014). Po drugi strani pa zeleni razvojni modeli občinam, ki so te potencialne zgodaj prepoznale, kot na primer občina Šentrupert (Vizija in strategija ... 2010), prinašajo priznanja za inovativnost, razvojno prodornost in energetske učinkovitost. Pomembneje od nagrad pa je, da takšne občine na trajnosten in sonaraven način, na primer s projekti na področju povečanja energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije ter razvojem turistične ponudbe na osnovi lokalne kulturne dediščine, izboljšujejo kakovost življenja in blaginjo svojih prebivalcev. Pilotni primer nizkoogljične strategije na ravni funkcionalne regije je za občine Bovec, Kobarid, Tolmin, Cerkljo in Idrija pripravil Posoški razvojni center. Strategija bo v prihodnjih letih služila za bolj usklajeno in učinkovito kandidiranje na evropskih razpisih (Kristan, Skrt in Leben 2014).

Zaradi svoje zahtevnosti potrebujejo politično podporo tudi horizontalni ukrepi, ki imajo zmožnost povzročiti systemske premike v celi verigi deležnikov spodbujanja ZDM. Najučinkovitejši takšen ukrep je trajnostno naravnan sistem javnih financ, ki sestoji iz (1) zelene davčne politike, (2) javnega naročanja z upoštevanjem socialnih in okoljskih meril, (3) odprave okolju škodljivih subvencij ter (4) ozelenjene investicijske politike (Sonnenschein 2013). Zelena proračunska reforma na državni in tudi na občinski ravni lahko hkrati pripomore k okoljskim izboljšavam, zagonu bolj učinkovitega, konkurenčnega in okolju prijaznega gospodarstva z novimi delovnimi mesti ter okrepitvi javnih financ. Na poti jim poleg pomanjkanja politične volje pogosto stojijo omejitve pri usposobljenosti javne uprave.

K izboljšanju prepoznavnosti koncepta ZDM in priložnosti, ki iz njih izhajajo, prispevajo predstavitve uspešnih domačih in tujih praks ter analize razpoložljivih virov za zeleno gospodarstvo v lokalnem ali širšem okolju. Veliko lahko prispevajo tudi programi z ozaveščevalnimi vsebinami za promocijo zelenega gospodarstva in trajnostnega razvoja v medijih, promocija Slovenije kot zelene turistične destinacije ter promocija konceptov samooskrbnosti, krožnega gospodarstva, suverenosti in odpornosti lokalnih in širših skupnosti na prerese v okolju in globalnem gospodarstvu.

Razvoj trga zelenih izdelkov in storitev najučinkoviteje podprejo veliki naročniki, kot je javni sektor. Vendarle se sama vzpostavitev sistema zelenega javnega naročanja izkazuje kot neučinkovita, če jo ne spremljajo usposabljanja naročnikov iz javnega sektorja ter tudi spodbude lokalnim ponudnikom za ozelenitev izdelkov in storitev. K slednjemu lahko prispevajo ukrepi, kot so ozelenitev svetovalnih storitev (podjetniških, kmetijskih) in podpore zagonskim podjetjem (*start-up* podjetjem), podjetnikom in prevzemnikom kmetij, usposabljanja podjetij za pridobitev okoljskih znakov ... S tem se krepijo tudi zmožnosti podjetij za prepoznavanje dejavnikov konkurenčnosti v zelenem gospodarstvu. Poleg zelenega javnega naročanja zeleni trg podpirajo tudi potrošniške kampanje za povečanje porabe okolju prijaznejših izdelkov, na primer ekološke hrane, domačih lesenih izdelkov ...

V priporočilih za ukrepe za spodbujanje ZDM (Karba 2014) so navedeni še številni ukrepi na ravni občin in države, ki so specifični za področja ekološkega kmetijstva, gozdno-lesne verige, ravnanja z odpadki, obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije ter trajnostnega turizma.

5 Sklep

Sloveniji se zaradi njenih naravnih danosti ponuja priložnost za dolgoročen izhod iz krize ter sočlenje z globalnimi izzivi s spodbujanjem zelenega gospodarstva, ki je okolju prijaznejše in socialno vključujoče, konkurenčnost pa gradi na energetske in snovni učinkovitosti.

Potencial delovnih mest v zelenem gospodarstvu je navdihujoč. Zelene gospodarske panoge svojo konkurenčnost trajnostno gradijo na lokalnih naravnih in človeških virih, hkrati pa dejavno prispevajo k doseganju ambicioznih podnebnih in zaposlitvenih ciljev, ki jim je Slovenija kot članica EU zavezana. Omogočajo regionalno uravnotežen razvoj mest in podeželja in prinašajo vrsto sinergijskih učinkov. Izboljšujejo kakovost življenja in prispevajo k boljšemu zdravju, hkrati pa zmanjšujejo odvisnost od uvožene hrane in nafte. Spodbujajo inovativne rešitve. Prinašajo finančne in energetske prihranke. Podajajo pozitivno razvojno vizijo in imajo zato v Sloveniji veliko podporo javnosti.

6 Viri in literatura

- Discussion paper on the role of education for sustainable development in shifting to a green economy. United Nations Economic Commission for Europe Steering Committee on Education for Sustainable Development. Geneva, 2011. Medmrežje: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/esd/6thMeetSC/Informal%20Documents/Paper%20No.%205%20Background%20Paper%20Panel%20Discussion.pdf> (16. 6. 2015).
- Geographic information system EurObserv'ER 2015. Observ'ER. Paris, 2015. Medmrežje: http://observer.cartajour-online.com/Interface_Standard/cart@jour.phtml?NOM_PROJET=barosig&NOM_USER=&Langue=Langue2&Login=OK&Pass=OK (18. 6. 2015).
- Humar, M., Krajnc, N., Kropivšek, J., Kutnar, A., Likar, B., Milavec, I., Piškur, M., Tavzes, Č. 2012: Izhodišča za prestrukturiranje slovenske lesnopredelovalne industrije. Ljubljana.
- Karba, R. 2014: Spodbujamo zelena delovna mesta – priporočila za nadaljnje ukrepe. Ljubljana. Medmrežje: <http://www.arhiv.zelenadelovnamesta.ukom.gov.si/upload/Priporo%C4%8Dila%20ZDM%202014.pdf> (12. 6. 2015).
- Karba, R., Sonnenschein, J., Milošević, G., Rantaša, B., Slabe, A., Vovk, M., Žnidaršič, B. 2014: Zelena delovna mesta: Stanje, potenciali, dobre prakse. Ljubljana. Medmrežje: http://www.arhiv.zelenadelovnamesta.ukom.gov.si/upload/Zelena_delovna_mesta_analiza.pdf (12. 6. 2015).
- Kristan, M., Skrt, P., Leben, J. 2014: Nizkoogljičnost kot razvojna priložnost regije, Nizkoogljična strategija za občine Bovec, Kobarid, Tolmin, Cerklje in Idrija. Tolmin.

- Medmrežje 1: <http://www.unep.org/greeneconomy/aboutgei/whatisgei/tabid/29784/default.aspx> (12. 6. 2015).
- Računi sektorja okoljskega blaga in storitev, Slovenija, 201. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana, 2013. Medmrežje: http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5936 (12. 6. 2015).
- Sonnenschein, J. 2013: Zelena proračunska reforma za Slovenijo: odzivanje na krizo s trajnostno vizijo. Ljubljana. Medmrežje: <http://www.planbzaslovenijo.si/upload/stories/zpr/umanotera%20-%20zelena%20proracunska%20reforma%202013.pdf> (16. 6. 2015).
- The environmental goods and services sector. Eurostat. Luxembourg, 2009. Medmrežje: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-09-012> (18. 6. 2015).
- Vizija in strategija Občine Šentrupert. Občina Šentrupert. Šentrupert, 2010. Medmrežje: <http://www.sentrupert.si/si/za-obcane/programski-dokumenti/vizija-in-strategija-obcine-sentrupert/> (16. 6. 2015).

MEDNARODNA RAZSEŽNOST PROSTORSKEGA RAZVOJA SLOVENIJE: PRIMER ALP

dr. Janez Nared, dr. Nika Razpotnik Visković

Geografski inštitut Antona Melika, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
Novi trg 2, 1000 Ljubljana
janez.nared@zrc-sazu.si, nika.razpotnik@zrc-sazu.si

UDK: 91:711.2(497.4)

IZVLEČEK

Mednarodna razsežnost prostorskega razvoja Slovenije: primer Alp

V prispevku smo se osredotočili na prostorski razvoj v Alpah, pri čemer smo primerjali rezultate ankete o razvojnih vprašanjih alpskih občin ter kontekstualno analizo 32 dokumentov, strategij in načrtov, prek katerih smo prepoznali skupne alpske izzive. Analiza je pokazala na razkorak med izzivi, kot jih dojemajo predstavniki občin ter izzivi, ki jih kot pomembne opredeljujejo posamezne države ali strokovna javnost. Za skladnejši prostorski razvoj smo z izsledki projektov z Območja Alp oblikovali priporočila za pet področij, in sicer: mreženje, povezanost med mestom in podeželjem, dostopnost do storitev splošnega pomena, podnebne spremembe in varstvo pred naravnimi nesrečami ter področje upravljanja in participativnega planiranja.

KLJUČNE BESEDE

geografija, regionalno planiranje, prostorsko planiranje, Alpe, WIKIAlps

ABSTRACT

Transnational dimension of the spatial development in Slovenia: The case of the Alps

In the paper we focused on the spatial development in the Alps by comparing results of two analyses. The first analysis addressed development issues of the Alpine municipalities, and the other transnational spatial development issues as defined by 32 selected documents, strategies and plans. The comparison showed the gap in perception of crucial development issues between local and national/transnational level. To enable more sustainable spatial development we capitalized the knowledge of various Alpine Space project and designed recommendations for five crucial fields, such as: networking, links between the urban centres and their hinterland, access to services of general interest, climate change and natural risk preparedness, and the governance and participatory planning.

KEY WORDS

geography, regional planning, spatial planning, Alps, WIKIAlps

1 Uvod

Skorajda pregovorna raznolikost Slovenije (Perko 1998, 2007; Perko, Ciglič 2015) se v marsičem kaže tudi v prostorskem razvoju, pri čemer so zaradi lege na stiku štirih makroregionalnih enot, Alp, Panonske nižine, Dinarskega gorstva in Sredozemlja, značilnosti posameznih območij pogosto lažje primerljive v mednarodnem kontekstu kot znotraj Slovenije. S prostorskega in razvojnega vidika imajo tako slovenske Alpe več skupnega s sosednjimi alpskimi pokrajinami kot pa z ostalimi slovenskimi regijami, čeprav so si zaradi hribovitosti v marsičem podobne. Podobnost prostorskih procesov v drugih alpskih državah je tako priložnost, da s prenosom dobrih praks dosežemo boljše in bolj trajnostne prostorske rešitve, saj zgrešeni planerski ukrepi v času hitrih sprememb pogosto povzročijo negativne posledice, katerih reševanje je zelo dolgotrajno in drago.

Procesi, ki jih v zadnjih desetletjih zasledimo v Alpah, na primer močno zgoščanje prebivalstva v alpskih dolinah, številne naravne nesreče, povezane s podnebnimi spremembami, naraščanje prometnih tokov zahtevajo preudarno prostorsko načrtovanje in iskanje ustreznih rešitev ne zgolj na ravni posamezne države, temveč na ravni celotnih Alp. S tem namenom je bila ustanovljena Alpska konvencija, ki sta se ji kasneje pridružila še program Območje Alp, ki ga financira Evropski sklad za regionalni razvoj, in nedavno sprejeta Alpska makroregionalna strategija, številne pa so tudi nevladne organizacije, ki skušajo s svojim delovanjem skrbeti zlasti za okoljsko skladden razvoj Alp.

Veliko zanimanje za Alpe se kaže tudi v razpoložljivi strokovni in znanstveni literaturi. Po eni strani gre za rezultate projektov programa Območje Alp, kjer vsak na svoj način rešuje prostorske, prometne, družbene, gospodarske in okoljske probleme. Dostopni so prek spletnih strani Programa Območje Alp (medmrežje 1), spletne enciklopedije WIKIAlps (medmrežje 2), Alpske konvencije (medmrežje 3) in drugih podatkovnih virov.

Med avtorji znanstvenih prispevkov izstopajo zlasti Bätzing, Gschöpf, Haßbacher, Messerli, Perlik, Siegrist ...

Da bi bil prostorski razvoj slovenskih Alp bolj trajnosten, smo v prispevku izpostavili temeljne razvojne značilnosti Alp ter predstavili področja, ki so jih alpske države prepoznale kot alpsko-relevantne. Na koncu smo na podlagi izsledkov različnih projektov z Območja Alp oblikovali priporočila, z uredništvom katerih bi lahko prispevali k bolj trajnostnemu prostorskemu razvoju oziroma zadovoljili pričakovanja deležnikov, ki rabijo boljša znanja za učinkovito odločanje, zlasti na ravni čezmejnega sodelovanja in usklajevanja politik.

2 Pristop in metodologija

Pri opredeljevanju alpsko-relevantnih tem smo se oprli na izsledke spletne ankete Razvojni izzivi alpskih občin (2009), ki smo jo izvedli v projektu CAPACities (glej: Bole in Nared 2009; Bole in Nared 2010; Bole in sodelavci 2011). V anketi smo se osredotočili na pet sklopov vprašanj, in sicer naselbinsko-geografska, gospodarska, socialna, okoljska in institucionalna vprašanja. Vprašalnik v štirih jezikovnih različicah (slovenski, italijanski, nemški in francoski) smo poslali vsem občinam na območju Alpske konvencije, nanj pa so odgovorili predstavniki 340 občin.

Drugi pomemben vir za našo analizo je bila raziskava, ki smo jo izvedli v okviru projekta WIKI-Alps. Z analizo 32 dokumentov, strategij in načrtov smo opredelili mednarodne potrebe na področju prostorskega razvoja v Alpah (glej: Marzelli in Lintzmeyer 2015). Vsak dokument smo preučili z vidika tematik, ki jih obravnava, in mu pripisali ustrezne ključne besede, ki smo jih nato združevali v nadpomenke. Tako smo lahko izluščili teme, ki jih alpske države in regije prepoznavajo kot ključne in jih zato urejajo s pomočjo sprejetih strategij, dokumentov in načrtov. Pogostost pojavljanja posamezne nadpomenke nakazuje, kako pomembno je posamezno področje za prostorski razvoj celotnih Alp.

Oba koraka sta privedla do jasne opredelitve ključnih razvojnih izzivov v Alpah, pri čemer lahko anketni vprašalnik na ravni občin razumemo kot pogled od spodaj navzgor, dokumente, ki rešujejo problematiko prostorskega razvoja v alpskih državah, pa kot pogled od zgoraj navzdol.

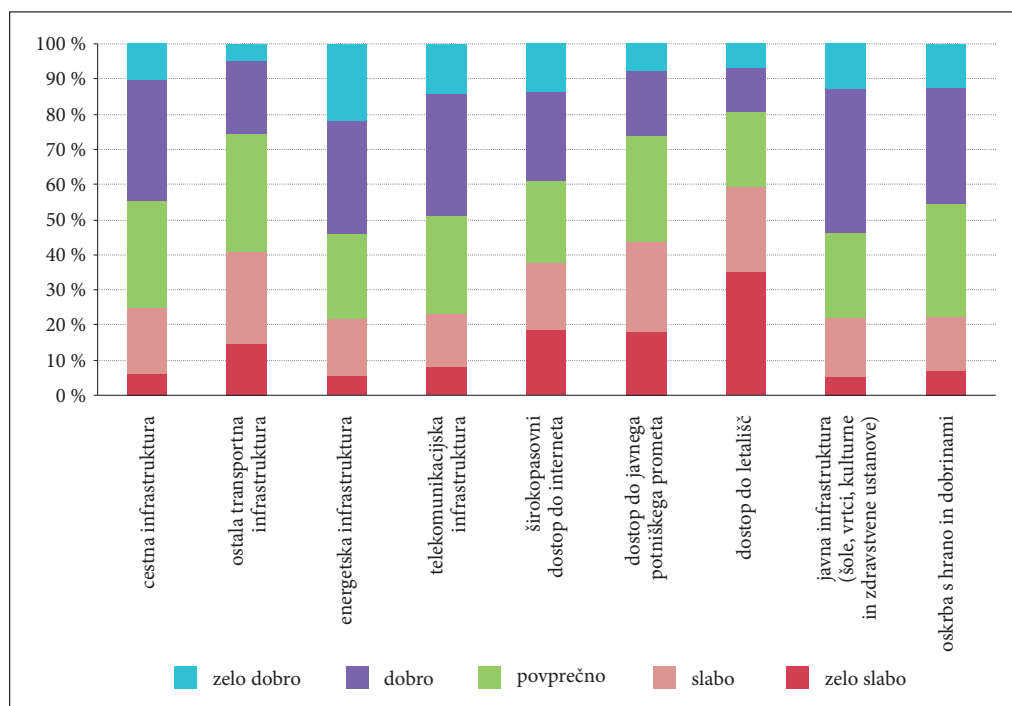
V tretji fazi prispevka smo oblikovali priporočila, s pomočjo katerih lahko odgovorni za prostorski razvoj v Alpah sprejemajo bolj trajnostne in medsebojno usklajene ukrepe.

3 Trendi v prostorskem razvoju Alp

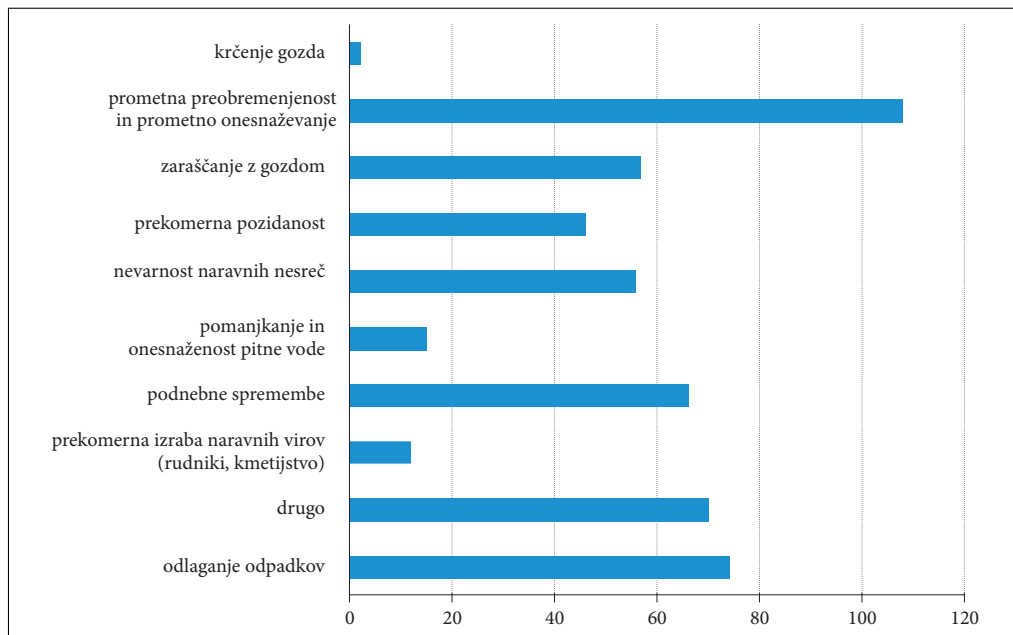
3.1 Rezultati ankete

Po rezultatih ankete je 69 % alpskih občin podeželskih, 10 % urbanih in 21 % suburbanih, pri čemer jih dobra polovica igra vlogo šibkega lokalnega središča (53 %), tretjina pomembnega lokalnega središča, 12 % občin pa ima regionalni in nacionalni pomen (Razvojni izzivi ... 2009). Čeprav je njihov delež razmeroma majhen, imajo regionalna in nacionalna središča pomembno vlogo v prostorski strukturi in vplivajo na večino okoliških občin, kar številne občine dojemajo kot negativen pojav.

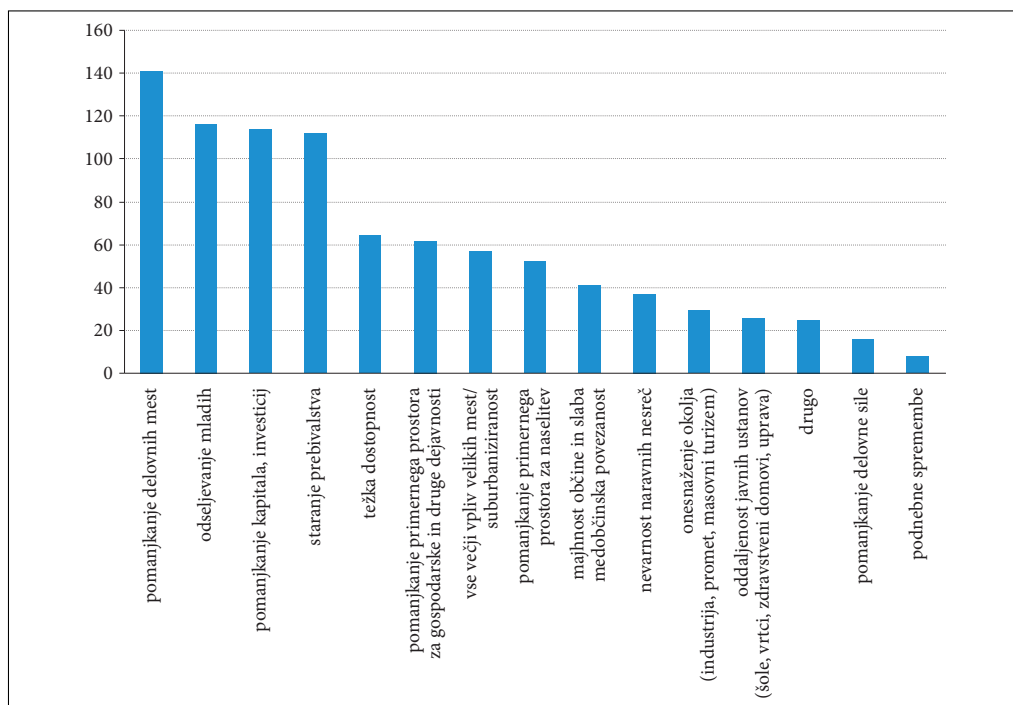
Po mnenju anketirancev je splošna opremljenost z javno infrastrukturo v alpskih občinah razmeroma dobra, slabše pa je stanje pri infrastrukturi, značilni za večja urbana središča (na primer letališče, javni potniški promet). Kot kaže slika 1, je stanje najugodnejše na področju energetske infrastrukture in javnih institucij, kot so šole, vrtci, kulturne in zdravstvene ustanove, prav tako so zadovoljivi tudi oskrba s hrano in dobrinami ter cestna infrastruktura, korenito izboljšanje razmer pa je nujno zlasti na področju dostopnosti (javni potniški promet, okolju prijazne oblike prometa) ter na področju širokopasovne opremljenosti z internetom.



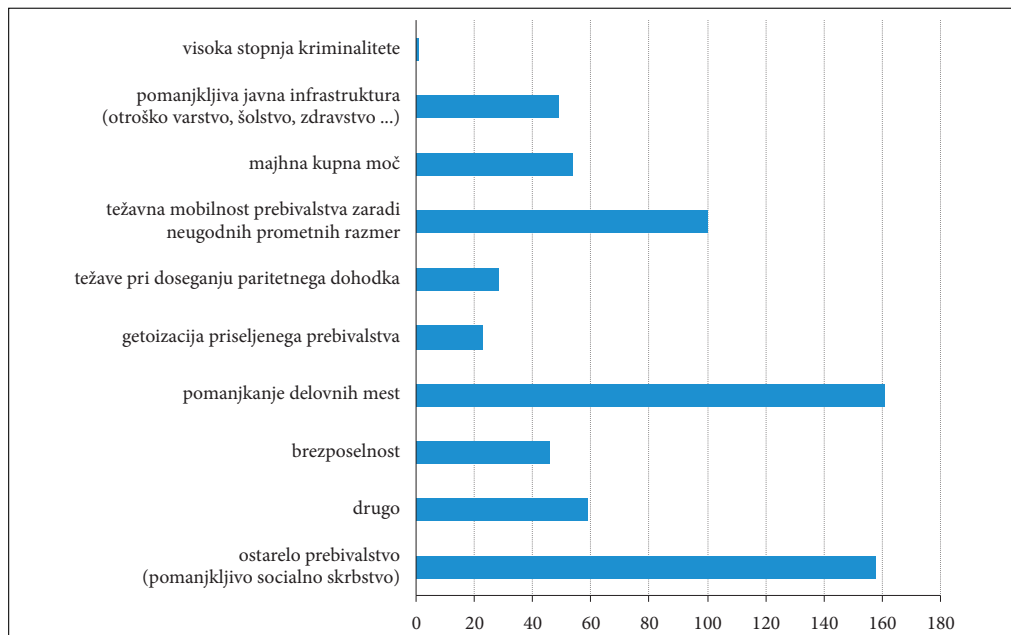
Slika 1: Stanje infrastrukture v alpskih občinah (Razvojni izzivi... 2009).



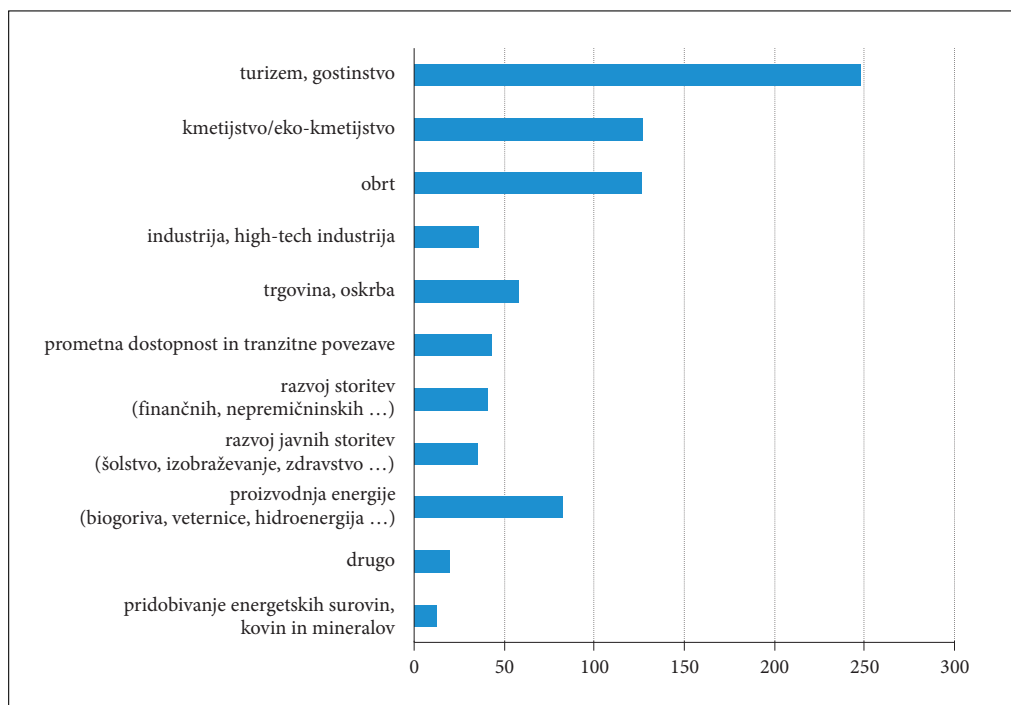
Slika 2: Ključni okoljski problemi alpskih občin (Razvojni izzivi ... 2009).



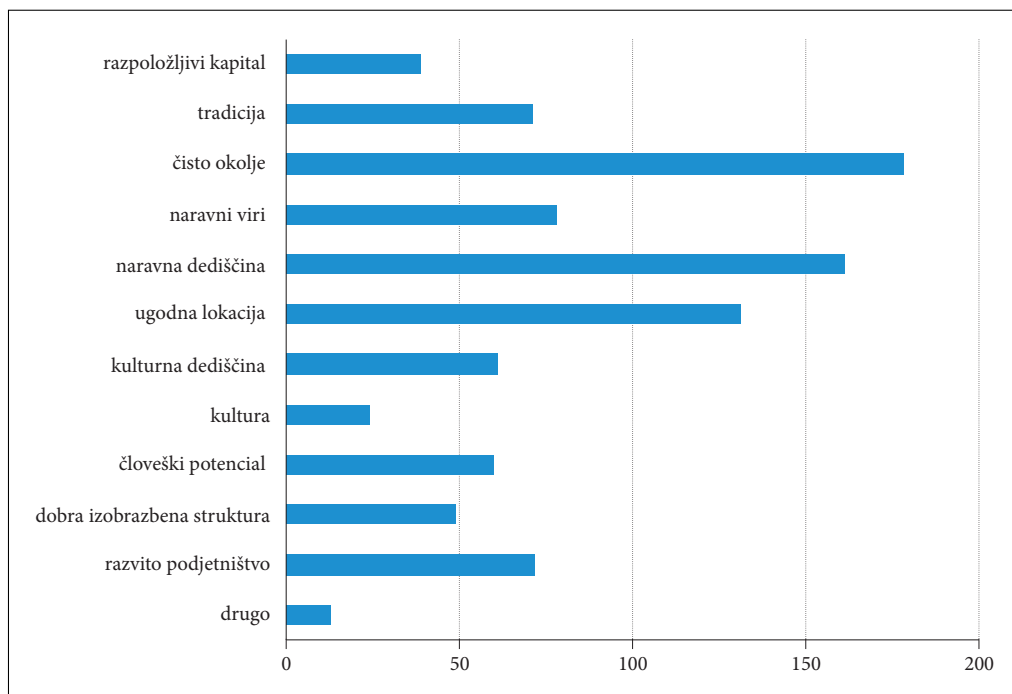
Slika 3: Nevarnosti za razvoj alpskih občin (Razvojni izzivi ... 2009).



Slika 4: Najbolj izpostavljeni socialni problemi alpskih občin (Razvojni izzivi ... 2009).



Slika 5: Največje priložnosti razvoja alpskih občin (Razvojni izzivi ... 2009).



Slika 6: Dejavniki, pomembni za nadaljnji razvoj občine (Razvojni izzivi ... 2009).

Podobno sliko kaže tudi stanje na področju okolja, kjer sta ključni problem prometna preobremenjenost in prometno onesnaževanje, deloma zaradi zgostitve prebivalcev in dejavnosti v ozkih alpskih dolinah, deloma pa zaradi večje ranljivosti alpskih območij. Po ugotovitvah projekta iMonitraf! (Kistler 2013) so imisije tovrnega vozila v alpskih dolinah prek dneva enake imisijam treh tovornih vozil na ravninskem svetu, ponoči pa se ta ekvivalent podvoji in je eno tovorno vozilo v alpski dolini primerljivo s šestimi tovornimi vozili v ravninskem svetu.

Z okoljskega vidika zaznavajo alpske občine občutnejše probleme še na področjih ravnanja z odpadki in podnebnih sprememb, zaraščanja z gozdom, nevarnosti naravnih nesreč in čezmerne pozidanosti. Zanimivo je, da v kontekstu širših razvojnih tem respondenti okoljskim problemom ne pripisujejo velikega pomena (slika 3), temveč vidijo kot največjo nevarnost za razvoj občin v pomanjkanju delovnih mest, odseljevanju mladih, pomanjkanju kapitala in naložb ter staranju prebivalstva. Razmeroma majhno vlogo poleg podnebnim spremembam in onesnaženju okolja pripisujejo pomanjkanju delovne sile in oddaljenosti javnih ustanov. To si lahko razlagamo tudi s stopnjo zadovoljstva s stanjem na področju okolja, ki ga polovica ocenjuje kot dobro, tretjina kot zelo dobro, 14 % kot srednje dobro in le odstotek kot slabo. Tipični prostorski problemi, kot so dostopnost ter pomanjkanje primerne prostora za naselitev in gospodarske dejavnosti, se glede na zaznano nevarnost uvrščajo nekako na sredino.

Prepletenost družbenega, gospodarskega in prostorskega vidika razvoja se kaže tudi pri vprašanju o najbolj izpostavljenih socialnih problemih (slika 4), kjer so v ospredju pomanjkanje delovnih mest, ostarelost prebivalstva in težavna mobilnost zaradi neugodnih prometnih razmer.

Vloga prostora v prihodnjem razvoju Alp je še bolj izpostavljena v vprašanjih o največjih priložnostih razvoja ter dejavnikih, pomembnih za nadaljnji razvoj občin. Priložnost za nadaljnji razvoj vidijo zlasti v turizmu in gostinstvu, kmetijstvu, obrti in proizvodnji energije (slika 5), kot ključne razvojne dejavnike pa prepoznavajo čisto okolje, naravno dediščino, ugodno lokacijo in naravne vire (slika 6).

3.2 Analiza dokumentov, strategij in načrtov

Analiza (Marzelli in Lintzmeyer 2015) je vključevala mednarodno relevantnost vsebin (Kaj je mednarodna razsežnost izbrane vsebine in zakaj je relevantna na mednarodni ravni?), njihovo dodano vrednost (Kakšno dodano vrednost lahko pričakujemo pri prostorskem razvoju na mednarodni ravni?), izpostavljene pomanjkljivosti prostorskega razvoja (Kateri dejavniki ovirajo ukrepe mednarodnega prostorskega razvoja?) in ključne deležnike (Kateri so ključni deležniki za omenjene teme?).

Z vidika mednarodne relevantnosti so prevladovale splošne oznake, kot so čezmejni razvoj in prostorska kohezija, dostopnost in povezljivost, prostorsko planiranje in prostorski razvoj, upravljanje, mreženje in povezovanje, temu pa so sledila ožja problemska področja, kot so upravljanje z vodami, biodiverziteti, gospodarsko sodelovanje in izmenjava, razvoj podeželja, energija ... (preglednica 1).

Preglednica 1: Mednarodna razsežnost vsebin (Marzelli in Lintzmeyer 2015).

Mednarodna razsežnost vsebin:	število
• čezmejni razvoj in prostorska kohezija na splošno	33
• povezljivost in dostopnost	14
• prostorsko planiranje in prostorski razvoj	12
• politika in upravljanje	11 vsak
• sodelovanje in mreženje	
• upravljanje z vodami	9
• biodiverziteti	8
• gospodarsko sodelovanje in menjava	7
• razvoj podeželja	6 vsak
• energija	
• razvoj naselij	5 vsak
• urbano-ruralni odnosi	
• turizem	4 vsak
• raziskave, razvoj in krepitev zmogljivosti	
• upravljanje naravnih virov	
• kmetijstvo in gozdarstvo	
• kulturna dediščina in identiteta	3 vsak
• naravne nesreče	
• usklajevanje z evropskimi politikami	2 vsak
• zavarovana območja	
• podnebne spremembe	
• upravljanje ekosistemov	
• informacijske in komunikacijske tehnologije	1 vsak
• razmerja med mesti	
• hrana	
• demografske spremembe	
• financiranje	1 vsak
• statistični podatki	
• onesnaževanje zraka	

Čeprav se dokumenti pogosto nanašajo na mednarodni prostorski razvoj, jih več kot polovica ne navaja, na katerih področjih lahko pričakujemo dodano vrednost. Najpogosteje se pri dodani vrednosti omenja upravljanje naravnih virov in ekosistemov, priprava in izvajanje celovitih razvojnih strategij,

promet in dostopnost. Aktivnosti naj bi privedle tudi do večje konkurenčnosti, boljšega ravnanja z energijo in obvladovanja naravnih nesreč. Prednosti mednarodnega sodelovanja sta tudi implementacija evropskih politik ter lažjanje dostopa do evropskih strukturnih sredstev.

Preglednica 2: Pričakovana dodana vrednost, temelječa na mednarodnih strategijah, dokumentih in načrtih (Marzelli in Lintzmeyer 2015).

Poričakovana dodana vrednost se pričakuje na področju:	število
• neopredeljeno	70
• upravljanje z naravnimi viri in ekosistemi	
• priprava in izvajanje celovitih strategij	11 vsak
• promet in dostopnost	
• konkurenčnost	9
• energija	7
• obvladovanje naravnih nesreč	
• evropske politike	6 vsak
• prenos znanja	
• ekološka omrežja	
• usklajen razvoj poselitve	5 vsak
• turizem	
• prostorsko planiranje	4 vsak
• urbano-ruralni razvoj/funkcijska območja/urbana in regionalna omrežja	
• razvoj podeželja	
• usposobljenost in dostop do delovne sile	3 vsak
• obmejne regije	
• participacija prebivalcev	
• biodiverziteta	
• socialni in zdravstveni sistemi	2 vsak
• informacijske in komunikacijske tehnologije	
• javne storitve	
• kmetijski pridelki	
• izobraževanje	1 vsak
• sodelovanje in usklajevanje	

Kot najočitnejše ovire trajnostnemu prostorskemu razvoju v Alpah je analiza izpostavila upravne, pravne in kulturne razlike, pomanjkljivo čezmejno usklajevanje in pomanjkanje podatkov in znanja. Kot ovire skladnejšemu prostorskemu razvoju na ravni celotnih Alp se pojavljajo še težja dostopnost, tekmovalnost namesto sodelovanja, pomanjkljiva ozaveščenost o bogati naravni in kulturni dediščini, prostorske razlike ter različni interesi, sektorske politike in pomanjkljiva implementacija prostorskih politik (Marzelli in Lintzmeyer 2015).

Zanimiv je tudi vidik upravljanja, kjer se kot deležniki ne pojavljajo posamezne inštitucije, temveč gre skoraj vedno za splet različnih deležnikov z več različnih ravni, kot so javne in vladne ustanove, civilna družba, zasebni sektor ter znanstvenoraziskovalne ustanove (Marzelli in Lintzmeyer 2015).

4 Razprava

Uporaba obeh analitičnih pristopov – od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol – je pokazala na zanimiv razkorak, ki je po svoje tudi razumljiv. Alpske občine so izpostavljale probleme in priložnosti,

s katerimi se vsakodnevno soočajo. V ospredju je vloga posameznih središč v prostoru, kar lahko v navezavi na jasno izraženo potrebo po različnih storitvah razumemo kot posledico dihotomije med mestom in podeželjem ter pričakovanje obrobnih podeželskih območij po enaki opremljenosti, kot jo imajo večja središča. Življenjskost problemov se kaže tudi v ostalih ugotovitvah: potrebi po delovnih mestih in naložbah, problematiki odseljavanja mladih in staranju prebivalstva, ravnanju z odpadki, zaraščanju in pomanjkanju primernih površin za poselitev in gospodarske dejavnosti.

Pogled, ki ga nudi analiza dokumentov, slika Alpe v nekoliko drugačni luči, pri čemer so v ospredju bolj splošne, mednarodno uveljavljene in na znanstvenih spoznanjih temelječe teme. Sicer obe ravni poudarjata vlogo naravnih virov, turizem in dostopnost, medtem ko nekatere v časopisih prodorne teme (podnebne spremembe, naravne nesreče, biodiverziteti, ekosistemske storitve) na lokalni ravni le redko pridejo do izraza. Kot ugotavljata Marzelli in Lintzmeyer (2015), aktualne teme z nacionalne ravni pogosto niso prenesene na mednarodno raven. Pri tem predpostavljamo, da sodelovanje med posameznimi ravnmi in institucijami ni okrnjeno zgolj na mednarodni ravni, temveč prihaja do težav tudi pri horizontalnem in vertikalnem povezovanju na ravni posameznih držav. Na pomen meja ter lokalno/regionalno/nacionalno pogojenih pristojnosti, vrednot in ravnanj kaže tudi analiza Brozzija in sodelavcev (2015), ki na primeru odziva alpskih regij na gospodarsko krizo izpostavijo prav pomen nacionalnega konteksta, saj je okrevanje regij iz posamezne države razmeroma podobno, medtem ko so razlike med posameznimi državami večje. Deloma to potrjuje tudi Marzelli in Lintzmeyer (2015), ki zaznavata premik razumevanja vloge prostorskega razvoja s prvotne kohezije in sodelovanja na vlogo prostora, ki zagotavlja konkurenčno prednost.

5 Priporočila za skladen prostorski razvoj v Alpah

Obe analizi sta izpostavili več področij, ki si z vidika prostorskega razvoja zaslužijo pozornost in potrebujejo oblikovanje njim prilagojenih ukrepov. S tega vidika lahko omenimo vlogo mreženja in povezovanja med različnimi razvojnimi deležniki, odnos med mestom in njegovim funkcijskim zaledjem, dostopnost do storitev splošnega pomena, podnebne spremembe in varstvo pred naravnimi nesrečami, celovito upravljanje ter vključevanje prebivalcev in vseh relevantnih deležnikov v odločanje.

Da bi odločevalcem pomagali pri soočanju z omenjenimi izzivi, smo analizirali projekte s področja prostorskega razvoja v Alpah (medmrežje 2) in oblikovali priporočila za bolj trajnosten prostorski razvoj.

5.1 Mreženje

Ključni element skladnega prostorskega razvoja Alp je mreženje in povezovanje deležnikov prek državnih meja, saj le-to omogoča učinkovitejšo izmenjavo znanja, izkušenj in podatkov ter stik s širšo javnostjo celotnega alpskega prostora. Organiziranje v obliki mednarodnih mrež je še posebej pomembno pri prostorskem urejanju skupnih porečij, vzpostavljanju koridorjev za ohranjanje biotske raznovrstnosti in območij varovanja narave, načrtovanju prometnih koridorjev, sprejemanju ukrepov zaščite pred naravnimi nesrečami ...

Eden izmed načinov sodelovanja je navezava na že obstoječe mreže v alpskem prostoru, na primer Alpsko konvencijo, CIPRO (Mednarodno komisijo za varstvo Alp), ISCAR (Mednarodno združenje za raziskovanje Alp), ALPARC (Mrežo zavarovanih območij v Alpah), Club Arc Alpin (Mrežo planinskih zvez na območju Alp). Priporočljivo je sodelovanje na javnih dogodkih, okroglih mizah in forumih, ki jih organizirajo obstoječe mreže, vzpostavljanje osebnih stikov in krepitev lastne prepoznavnosti. To je lahko tudi prvi korak pri oblikovanju novih interesnih partnerstev, bodisi formalnih ali neformalnih, prilagojenih reševanju točno določenega prostorskega vprašanja, pri čemer so lahko v pomoč že obstoječe baze podatkov o deležnikih s področja prostorskega razvoja v Alpah (na primer na spletnih straneh Programa Območje Alp ali spletne enciklopedije WIKIAlps). Rezultat tovrstnega mreženja

so med drugim tudi partnerstva, ki se oblikujejo v okviru projektov transnacionalnega sodelovanja na Območju Alp, v katerih je skupina deležnikov usmerjena v reševanje točno določenega razvojnega izziva nadnacionalnega pomena.

5.2 Tesnejše povezovanje mestnih in podeželskih območij

Vzpostavljanje tesnih obojestranskih povezav med mestnimi in podeželskimi območji je pomemben dejavnik doseganja prostorske kohezije v Alpah in iskanja trajnostnih prostorskih rešitev. Osnova za krepitev tovrstnih povezav je vzpostavitev policentričnega razvojnega modela, temelječega na omrežju urbanih središč nacionalnega, regionalnega in lokalnega pomena. V tem pogledu je za alpski prostor še posebej priporočljiva krepitev majhnih in srednje velikih urbanih središč, ki nudijo zaposlitvene možnosti lokalnim prebivalcem, visoko stopnjo dostopnosti storitev in kakovostno življenjsko okolje. Hkrati je pomembna tudi diverzifikacija gospodarskih dejavnosti na podeželskih območjih, ki preprečuje ali pa vsaj upočasnjuje odliv človeškega in socialnega kapitala v smeri metropolitanskih regij.

Glavne metropole alpskega območja (Milano, München, Lyon) so na njegovem obrobju, njihovo vplivno območje pa se razprostira prek njegovih meja. Skladen prostorski razvoj je treba načrtovati na celotnem funkcijskem območju urbanih središč, vključno s podeželskim zaledjem, kar v primeru Alp pomeni, da transnacionalni pristop samo znotraj regije ne zadostuje, nujno je povezovanje navzven.

Dinamika izmenjav med mestnimi in podeželskimi območji je odvisna tudi od obstoječe prometne infrastrukture in vpliva na prometne tokove, zato mora biti načrtovanje bodočega prometnega sistema integralno tako v horizontalni (vključevanje različnih sektorjev) kot tudi vertikalni smeri (različne prostorske ravni).

5.3 Dostopnost do storitev splošnega pomena

Ohranjanje in izboljšanje dostopnosti do storitev splošnega pomena (šolstvo, zdravstvo, javni promet, dostopnost do informacijsko komunikacijskih omrežij) je ključni element uravnoveženega razvoja Alp. Dostopnost do tovrstnih storitev, ki so lahko tržnega ali netržnega značaja, je pogosto neustrezna zlasti na goratih in hribovitih podeželskih območjih, ki se soočajo z odseljevanjem in staranjem prebivalstva ter ekonomskim nazadovanjem. Ta območja se pogosto znajdejo v začaranem krogu, ko odsotnost storitev povzroči dodatni odliv prebivalstva, s tem pa se finančna vzdržnost zagotavljanja storitev splošnega pomena še dodatno zmanjša. Obstaja nekaj načinov, kako zagotavljanje storitev narediti ekonomsko bolj privlačno tako z vidika ponudnika, kot tudi uporabnika:

- zgoščanje raznovrstnih storitev na eni lokaciji, s čimer se zmanjšajo stroški obratovanja ponudniku in stroški potovanja uporabniku storitev;
- iskanje alternativnih načinov organizacije izvedbe oziroma same izvedbe storitve, na primer storitev na zahtevo, uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij;
- pri upadu povpraševanja po določeni storitvi (kadar je razlog nezadovoljstvo uporabnikov) je rešitev lahko uvedba dodatnega kakovostnejšega ponudnika storitve;
- učinkovit sistem javnega prevoza, še posebej na območjih s starejšim, slabše mobilnim prebivalstvom, ki je v nasprotnem primeru odvisno od pomoči sorodnikov oziroma drugih, praviloma dražjih oblik prevoza (taksi službe).

Izboljševanje dostopnosti storitev splošnega pomena je pomembno razvojno vprašanje, na katerega mora odgovoriti tudi trajnostno prostorsko načrtovanje.

5.4 Podnebne spremembe in varstvo pred naravnimi nesrečami

Med vsemi evropskimi regijami se ravno Alpe soočajo z najbolj izrazitimi posledicami podnebnih sprememb (Climate Change 2007). Že siceršnje pomanjkanje prostora za poselitev in ekonomske dejavnosti

še stopnjujejo podnebne spremembe, z njimi se povečuje izpostavljenost ljudi in grajenega okolja naravnim nesrečam, s tem pa dodatna potreba po prostoru za izvajanje varovalnih ukrepov.

Glavno priporočilo snovalcem sektorskih politik, tudi prostorske, je usmerjeno predvsem v takojšnje ukrepanje. Prilagoditve podnebnim spremembam morajo postati del prostorsko načrtovalske prakse. Le-ta rešitve lahko črpa iz številnih že zaključenih projektov, ki prinašajo sveže podatke opazovanj in predloge ukrepov, prilagojenih lokalnim razmeram. Bolj kot na kateremkoli področju se ravno pri prilagajanju podnebnim spremembam in izvedbi ukrepov kaže nujna potreba po mednarodnem povezovanju.

Področje, ki je tesno povezano s podnebnimi spremembami in mu alpske države posvečajo veliko pozornosti, je varstvo pred naravnimi nesrečami. Vzpostavitev integriranega sistema varstva pred naravnimi nesrečami mora temeljiti na poznavanju kompleksne prostorske strukture Alp, stabilnem (trajnem) načinu zbiranja podatkov za prepoznavanje tveganj, iskanju ukrepov za zmanjšanje teh tveganj, pa tudi ukrepov ob naravnih nesrečah. Pomemben element varstva pred naravnimi nesrečami je tudi obveščanje in izobraževanje širše javnosti o potencialnih tveganjih. Le s kakovostnim podajanjem informacij o podnebnih spremembah in njihovih posledicah na vsakdanje življenje lahko pričakujemo odgovornejše ravnanje in prilagajanje tudi na ravni posameznikov.

5.5 Upravljanje in participativno načrtovanje

Trajnostno prostorsko načrtovanje se mora prilagoditi novim mejam, mejam funkcionalnih regij, ki zaradi globalizacije in vse kompleksnejših oblik menjav že presegajo uveljavljene administrativne meje (nacionalne, regionalne, lokalne). Vzpostavitev že prej omenjenih omrežij (Alpska konvencija, CIPRA ...) kaže na to, da se snovalci politik na območju Alp tega že zavedajo, vendar je pomembno, da se k procesu oblikovanja bodočega prostorskega razvoja privabi še več deležnikov.

Pri pripravi prostorskih načrtov oziroma strategij prostorskega razvoja je treba deležnike vključiti že na samem začetku postopka, jih seznaniti s pristojnostmi, ki jih posamezne skupine udeležencev sploh imajo (lokalna skupnost, ministrstva, nevladne organizacije, interesna združenja, vlagatelji ...), jih spodbujati k aktivnemu sodelovanju, sproti obveščati o napredku ali morebitnih težavah, predvsem pa z vsemi transparentno komunicirati (na primer prek spletne platforme).

6 Sklep

V iskanju rešitev za skladen prostorski razvoj Slovenije smo predpostavili, da je alpski del države z vidika prostorskih izzivov lažje primerljiv z alpskimi regijami sosednjih držav kot z ostalimi slovenskimi regijami. Zato smo se osredotočili na analizo razvojnih izzivov alpskih občin ter analizo mednarodno relevantnih tem, kot jih alpske države prepoznavajo v svojih dokumentih, strategijah in načrtih. Kombinacija pristopov od spodaj navzgor (na primeru spletne ankete alpskih občin) ter od zgoraj navzdol (na primeru mednarodno relevantnih dokumentov, strategij in načrtov) je pokazala na razkorak v doseganju ključnih razvojnih vprašanj. Opazimo lahko, da so na lokalni ravni v ospredju vprašanja, s katerimi se občine vsakodnevno soočajo, kot so na primer vprašanje delovnih mest, investicij, zagotavljanja primerne infrastrukture, odseljevanja mladih in staranja prebivalstva, medtem ko so na državni in vsealpski ravni v ospredju širša razvojna vprašanja, ki jih oblikujeta politika ter stroka. Slednjim, kot so podnebne spremembe, demografske spremembe, biodiverzitetna, naravne nesreče in ekosistemske storitve, na lokalni ravni pripisujejo precej manjši pomen, kar kliče po ponovni opredelitvi ključnih vprašanj upoštevaje tako mednarodno relevantne teme kot teme, ki so ključne za razvoj na lokalni ravni. Kot prispevek k temu smo na podlagi preučitve obstoječih projektov z Območja Alp opredelili priporočila za pet različnih področij prostorskega razvoja. Rdeča nit vseh je nenehna skrb za zagotavljanje visokokakovostnih planerskih rešitev, ki temeljijo na sodelovanju, medsebojnem dopolnjevanju in usklajevanju, kar bi moralo biti tudi ena prednostnih nalog vseh deležnikov s področja prostorskega razvoja v Alpah.

7 Viri in literatura

- Bole, D., Giudici, D., Novarina, G., Nared, J., Tomasini, L., Pedrazzini, L., Micheletto, M., Pileri, P., Guerin, R. 2011: Innovative Policies for Alpine Cities: Alpine Space Small Local Urban Centres Innovative Pack. Milano, Torino, Ljubljana.
- Bole, D., Nared, J. 2009: The Future of Small Towns in Remote Mountainous Areas: The Alps. Medmrežje: http://www.cityfutures2009.com/PDF/101_Bole_David.pdf (13. 2. 2013).
- Bole, D., Nared, J. 2010: Contemporary Development Issues in the Alps. Regions 280. Seaford.
- Brozzi, R., Lapuh, L., Nared, J., Streifeneder, T. 2015: Towards More Resilient Economies in Alpine Regions. Acta geographica Slovenica 55-2. Ljubljana.
- Climate Change 2007: Synthesis Report. IPCC. 2007. Internet: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm (9. 12. 2014).
- Kistler, R. 2013: Transnational cooperation at work: Successful actions for the Alpine Space – iMonitraf! Medmrežje: http://www.alpine-space.eu/fileadmin/media/SDP_Conference_Feb2013/Kistler_imonitraf_.pdf (25. 2. 2013).
- Marzelli, S., Lintzmeyer, F. 2015: Transnational Needs of Sustainable Spatial Development in the Alps: Results from an Analysis of Policy Documents. Acta geographica Slovenica 55-2. Ljubljana.
- Medmrežje 1: <http://www.alpine-space.org/2007-2013/projects/project-results-per-thematic-field/> (15. 9. 2015).
- Medmrežje 2: <http://www.wikialps.eu/> (15. 9. 2015).
- Medmrežje 3: <http://www.alpconv.org/sl/AlpineKnowledge/default.html> (15. 9. 2015).
- Perko, D. 1998: Regionalizacija Slovenije. Geografski zbornik 38. Ljubljana.
- Perko, D., 2007: Landscapes. Slovenia in focus. Ljubljana.
- Perko, D. Ciglič, R. 2015: Slovenia as a European landscape hotspot. Acta Geobalcanica 1-2. Skopje.
- Razvojni izzivi alpskih občin. 2009. Spletna anketa. Geografski inštitut Antona Melika Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Ljubljana.

PODATKI O MIGRACIJAH IN NAČRTOVANJE REGIONALNEGA RAZVOJA: PRIMER PODRAVJA / IZZIVI IN PRILOŽNOSTI

dr. Kristina Toplak

Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije in Raziskovalna postaja Maribor, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti

Novi trg 2, 1000 Ljubljana

ktoplak@zrc-sazu.si

UDK: 314.15:711(497.412)

IZVLEČEK

Podatki o migracijah in načrtovanje regionalnega razvoja: primer Podravja / izzivi in priložnosti

V prispevku so predstavljeni izzivi regionalnega razvoja v povezavi z migracijami v luči pomanjkanja verodostojnih in primerljivih podatkov. Podlaga za razpravo so rezultati projekta SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi, ki so pokazali, da brez zanesljivih podatkov in raziskav ne moremo razumeti temeljnih (regionalnih) procesov, kot so migracije, prebivalstvene spremembe in spremembe na trgu dela. Posledično ne moremo oblikovati učinkovitih strategij njihovega upravljanja, kar ima vpliv na načrtovanje celovitega regionalnega razvoja. Primeri Podravja in nekaterih drugih regij Jugovzhodne Evrope so pokazali, da so regionalni/lokalni izzivi na področju migracij, trga dela in prebivalstvenih sprememb lahko svojstveni in potrebujejo prilagojen pristop.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, migracije, SEEMIG, podatki o migracijah, Podravje

ABSTRACT

Migration data and regional development planning: the case of Podravje region / challenges and opportunities

This paper discusses the challenges of regional development in relation to migration and the lack of reliable and comparable migration data. The discussion is based on the results of the SEEMIG project (Managing Migration and Its Effects in South-East Europe), which have revealed that without reliable data and research we cannot fully understand the fundamental (regional) processes, such as migration, demographic change and changes on the labour market. To even lesser extent, we cannot formulate efficient management strategies in those fields, what further effects regional development planning. The case studies of the Podravje region and some other SEE regions have revealed the specific character of regional/local challenges in the field of migration, labour market, and demographic changes, and this calls for a tailored approach.

KEY WORDS

regional development, migration, SEEMIG, migration data, Podravje region

1 Uvod

Migracije so kot globalni pojav vse večji izziv za nacionalne in regionalne oblikovalce razvojnih politik v Sloveniji. Ključne probleme in izzive povezane z migracijskimi procesi v Sloveniji lahko strnemo v 4 sklope: prebivalstvena dinamika, strukturna brezposelnost, izseljevanje visoko izobraženih in kvalificiranih posameznikov in naraščajoče čezmejne migracije v nekatere sosednje države (Stropnik in sodelavci 2014b). Vendar pa je ključni problem pomanjkanje bistvenih, novejših in popolnih podatkov ter empiričnih dokazov za bolj učinkovito upravljanje z migracijami in splošno delovanje na omenjenih področjih. Ključnih izzivov, predvsem na lokalni in regionalni ravni je tako še več.

Težišče tega članka je na definiranju izzivov regionalnega razvoja v povezavi z migracijami v luči pomanjkanja verodostojnih in primerljivih podatkov. Kot študija primera je predstavljen primer Podravja, pri čemer so opredeljene migracije v regiji, konkretni izzivi kot posledica pomanjkanja podatkov s področja migracij, ter rešitve in strategije, ki jih za to področje predlagajo regionalni/lokalni akterji. V nadaljevanju prispevka so primerjalno predstavljene prakse nekaterih drugih regionalno/lokalno delujočih akterjev v državah JV Evrope, ki so bili vključeni v skupni strateški projekt s področja migracij, trga dela in človeškega kapitala v obdobju 2012–2014.

2 Metodologija

Prispevek sloni na rezultatih projekta SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi (analize, poročila, strategije in drugi pisni dokumenti) in na gradivu, zbranim na regionalno organiziranih projektih SEEMIG aktivnostih (delavnice, izobraževanja, lokalna okrogla miza). Definiranje odnosa med migracijami in regionalnim razvojem ter s tem povezanih izzivov temelji na že objavljeni literaturi. Teoretskih pristopov k dinamični povezavi med migracijami in razvojem je več, vendar v ospredje postavljam vidik prehodnosti migracij, ki obravnava odnos med migracijami in razvojem večplastno, obojesmerno in na daljše časovno obdobje.

Podlaga za definiranje izzivov lokalnega/regionalnega okolja (Podravje) v povezavi z migracijami in opredelitev razsežnosti pomanjkanja podatkov za potrebe razvojnega načrtovanja na področju migracij in trga dela so poleg strokovne literature tudi nekateri ključni dokumenti projekta SEEMIG: 1. analiza podatkovnih virov in baz podatkov za Slovenijo, kjer so navedeni glavni izzivi/problemi, s katerimi se soočajo lokalni odločevalci na teh področjih; 2. lokalna strategija za izboljšanje zbiranja in uporabe podatkov (za podravsko regijo); 3. mednarodna priporočila za Jugovzhodno Evropo za izboljšanje zbiranja podatkov (medmrežje 1). Primerjava med definiranimi lokalnimi/regionalnimi praksami med sodelujočimi partnerji v projektu SEEMIG sloni na projektih poročilih partnerjev.

3 Izzivi regionalnega razvoja v povezavi z migracijami

V razpravi o izzivih regionalnega razvoja v povezavi z migracijami je kot prvi izziv treba opredeliti osnovno razumevanje odnosa med migracijami in razvojem. Migracije in (regionalni) razvoj sta v strokovnih in političnih razpravah največkrat povezana skozi ekonomski vidik in enosmerno, torej kako migracije vplivajo na gospodarski in finančni razvoj države/regije (Bodvarsson in Van den Berg 2013). Drugi izpostavljen vidik je prebivalstveni razvoj, ki se tesno navezuje na ekonomske vidike razvoja regij, saj prebivalstvene spremembe vplivajo na trg dela. Vendar nekateri raziskovalci migracij in razvoja opozarjajo na pomembnost drugih področij, kot so politika, ekologija, kulturološki vidiki, prostorsko načrtovanje in psihološki vidiki (de Haas 2007, 40–41; Lajić 2010, 17) ter poudarjajo dinamičnost in nelinearnost medsebojne povezave (de Haas 2010).

Z odnosom med migracijami in trajnostnim (regionalnim) razvojem se ukvarja večina teorij migracij, ki obravnavajo migracije na makro ravni, vendar splošna teorija ne obstaja. Preučevalci tega odnosa so pogosto poskušali razložiti migracije in razvoj s strukturalistično teorijo ali statičnim in determinističnim »push-pull« modelom (Brettell in Hollifield 2000; de Haas 2007; Fassmann in Musil 2013), ali pa so se posluževali kombinacije dinamičnih pristopov ali pogledov. Takšna je tudi pregledana teorija migracijske tranzicije (de Haas 2007, 2010), ki omogoča celovitejšo analizo odnosa med migracijami in širšimi razvojnimi procesi (Fassmann in sodelavci 2014, 151). Ne glede na njene pomanjkljivosti in dosedanje kritike (Brettell in Hollifield 2000) je prednost te teorije, da izhaja iz dinamičnih in v proces usmerjenih migracijskih modelov, zato imamo opraviti z dinamično perspektivo, ki obravnava odnose med migracijami in razvojem kot medsebojno povezane procese. Prepoznavna kompleksnejše, nelinearne povezave med raznolikimi oblikami migracij in splošnimi družbenimi, gospodarskimi in prebivalstvenimi razvojnimi procesi (de Haas 2007). Odnos ni enosmeren, torej da migracije spodbujajo razvoj, ampak lahko nazadovanje relativnega razvoja vpliva tudi na spremembe migracijskega procesa, na primer na to, da država (regija) priseljevanja postane država (regija) izseljevanja. V tej točki se teorija migracijske tranzicije, ki je uporabna za opazovanje dolgoročnejših migracijskih in razvojnih procesov, povezuje s tako imenovanim modelom migracijske grbine (*migration hump*), ki temelji na kratkoročnih in trenutnih spremembah migracij v odvisnosti od ekonomskega razvoja – migracije spodbudi pozitivna trgovinska in ekonomska politika (de Haas 2007; Fassman in Musil 2013).

V teoriji migracijske tranzicije migracijsko-razvojna zveza vključuje poleg gospodarskih in prebivalstvenih spremenljivk tudi pomembne družbene in kulturne dimenzije (de Haas 2007). Tako so za potencialne migracije/migrante poleg razlike v prihodkih in izboljšane transportne in komunikacijske infrastrukture, pomembni tudi izobrazba, dostop do informacij in socialni kapital. Vsa naštetá področja pa predstavljajo tudi izhodišče za potencialne izzive v regionalnem načrtovanju razvoja.

Eden od pomembnejših izzivov je prepoznavanje pomena migracij in njihovo vključevanje v razvojne strategije regije ali države. Evropska komisija in njena telesa so v zadnjih letih izdala nekaj dokumentov, kjer opredeljujejo pomen migracij za trajnostni razvoj in s tem tudi razvoj regij v EU. Tako je večja regionalna in svetovna mobilnost razumljena kot vir priložnosti, prispevek k zmanjševanju revščine in k inovacijam. Pri tem si morajo načrtovalci prizadevati za trajnost in skladnost ukrepov za maksimiranje razvojnega učinka migracij in mobilnosti. Zaradi razsežnosti in raznolikosti migracij je potreben večstranski pristop, ki vključuje različne resorje na različnih ravneh odločanja (Sporočilo Komisije ... 2013). Četudi se na ravni EU širijo prizadevanja za utrjevanje vloge migrantov kot posrednikov inovacij in razvoja (medmrežje 2), obstaja velik razkorak med politikami EU kot prizadevanji za maksimiranje razvojnega učinka migracij in politikami iste EU za omejevanje nezaželenih migrantov, to je nedokumentiranih migrantov in beguncev, ki smo mu priča v zadnjih letih.

Razprava o migracijah in razvoju se deli na tako imenovana »tradicionalna« področja, ki zajemajo denarna nakazila (*remittance*), koncept diaspore, beg možganov in krožne migracije, in se osredotoča na migracije v države OECD (Sporočilo Komisije ... 2013). Vendar se vse bolj osredotoča tudi na vplive migracij na gospodarski, socialni in okoljski razvoj v državah/regijah izseljevanja in državah/regijah priseljevanja z nizkimi in srednjimi dohodki. Rezultati projekta SEEMIG so pokazali, da lahko naslednje izzive opredelimo tudi v primerih držav/regij JV Evrope, predvsem tistih, ki so hkrati priseljske in izseljske: kako privabiti in kako zadržati delovno silo (uravnavanje migracij in trga dela, uravnavanje bega možganov), učinkovita vključevalna politika, povratne migracije, uravnavanje vpliva migracij na trgovino, kmetijstvo in okolje ter socialne zadeve države/regije, migracije in prebivalstvene spremembe, uspešna socialna zaščita migrantov, uspešno medkulturno izobraževanje, učinki migracij na urbanizacijo, boj proti izkoriščanju migrantov, zagotovitev spoštovanja in varstva človekovih pravic vseh migrantov, učinkoviti ukrepi za preprečevanje tihotapljenja migrantov in trgovine z ljudmi, boj proti njima, učinkovit boj proti rasizmu, ksenofobiji, diskriminaciji migrantov, varnostna vprašanja povezana z migracijami (Lajić 2010; Fassmann, Musil in Gruber 2014; Sporočilo Komisije ... 2013).

4 Zbiranje podatkov kot podlaga za načrtovanje regionalnega razvoja

Za učinkovito vključevanje migracij v razvojne strategije in načrtovanje regionalnega razvoja je potrebna usklajenost politik na različnih ravneh odločanja (Sporočilo Komisije ... 2013). Vendar sta razumevanje migracij in usklajenost politik zelo otežena, če ni na voljo dovolj verodostojnih in primerljivih podatkov o migracijah in migrantih. Pomanjkanje podatkov je v Sloveniji predvsem na regionalni ravni precejšen izziv. Izhodiščni problem je širši, saj raznolika pojmovanja in definicije migracij posledično ne dovoljujejo usklajene statistične obravnave. V svetovnem merilu je pomanjkanje dosegljivih, verodostojnih in primerljivih statističnih podatkov o migracijah star problem (Problems of Migration Statistics 1949), ki še danes predstavlja oviro učinkovitemu načrtovanju razvoja regij in držav. Podatki o migracijskih tokovih so skopi, omejeni pa so tudi podatki o vplivih migracij na gospodarski razvoj (Coombes 2010; Stropnik in sodelavci 2014a). Nadaljnjo težavo predstavlja dejstvo, da so migracijske politike oblikovane na državnih ravneh, tako podatki, ki se zbirajo in obdelujejo za te potrebe, niso namenjeni potrebam načrtovalcev regionalnega razvoja (Coombes 2010; Stropnik in sodelavci 2014a).

Na področju zbiranja in obdelave podatkov je bilo v Sloveniji doslej več pozornosti namenjeno podatkom na državni ravni in tematikam priseljevanja in vključevanja priseljencev. Ti podatki po kakovosti in obsegu prekašajo dosegljive podatke o izseljencih, medregijskih migrantih in drugih svojstvenih in regionalnih vidikih migracij v povezavi s trgom dela (Stropnik in sodelavci 2014a). Strateški dokument s področja migracij in trga dela Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (Strategija ekonomskih ... 2010) na primer ne vključuje dnevnih čezmejnih delovnih migracij, ki so tako značilne za obmejne regije. Tudi podatkov o tovrstnih migrantih se namensko ne zbira ali obdeluje. Glede na analizo regionalnih/lokalnih potreb v Podravju pa je to eden od pomembnejših, s trgom dela povezanih regionalnih izzivov (Stropnik in sodelavci 2014a).

5 Primer Podravja

O vplivu migracij na razvoj regij v Sloveniji je bilo doslej opravljenih že več statističnih raziskav (Bevc in Uršič 2007; Pečar 2008; Bevc in Uršič 2013), ki so temeljile predvsem na preglednih in primerljivih, a splošnih in tematsko omejenih podatkih iz popisov in registra prebivalstva. Empirični podatki s terena pa so pokazali, da imajo lahko migracije povsem svojstvene odmeve v regionalnih in lokalnih okoljih kot je Podravje, ki je po številu prebivalcev (323.356 (Prebivalstvo po starosti ... 2015)) druga največja regija v Sloveniji, a po številnih družbeno-ekonomskih kazalnikih pod povprečjem Slovenije.

Če regionalno migracijsko dinamiko Podravja opazujemo v daljši časovni perspektivi, ugotovimo, da gre za regijo izseljevanja, priseljevanja in spet izseljevanja ter aktivne delovne mobilnosti. V šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja je veliko slovenskih delavcev odšlo na delo v Avstrijo, Nemčijo, Švico in drugam. V obdobju do leta 1991 so se v regijo in posebej v širše območje Maribora, priseljevali industrijski delavci in tudi izobraženci iz republik nekdanje Jugoslavije, ki so se tukaj večinoma stalno naselili. Kljub priselitvam, se je prebivalstvo Maribora vse od leta 1991 dalje postopno zmanjševalo. Leta 1971 je imel Maribor 112.326 prebivalcev, leta 1991 že 119.828, leta 2009 pa je z 112.642 prebivalci dosegel raven iz leta 1971 (SEEEMIG Local Strategy Slovenia 2014, 4). Mesto je v istem časovnem obdobju podvojilo svoj obseg, saj so urbanistični načrtovalci mesta sledili populacijski projekciji iz šestdesetih let, ki je napovedovala stalno rast prebivalstva (tudi do 180.000 prebivalcev) (SEEEMIG Local Strategy Slovenia 2014, 4). Po osamosvojitvi Slovenije in propadu industrijskih obratov v Mariboru sredi devetdesetih let 20. stoletja je veliko prebivalcev postalo trajno brezposelnih in so delo iskali v drugih slovenskih regijah ter tudi izven države. Do konca devetdesetih let je imela regija minimalen selitveni prirast s tujino, medtem ko je bil selitveni prirast z drugimi regijami negativen. V začetku novega desetletja so se razmere spremenile, vendar je kot odsev gospodarske rasti prirast s tujino šele v obdobju 2006–2009 dosegel višje vrednosti (2006: 770, 2007: 2137, 2008: 844, 2009: 1048). Kot posledica gospodarske krize

je bil selitveni prirast s tujino v primerjavi s prejšnjimi leti leta 2010 globoko negativen (-291) in je ostal negativen tudi v letu 2014 (-217) (Selitveno gibanje ... 2015).

Migracije v Podravju imajo danes drugačen obseg in značilnosti kot pred desetimi leti ali pred letom 1991. Tretjina prebivalstva Podravske regije živi v Mariboru, kjer sta migracijska ter prebivalstvena dinamika razmeroma pestri. Na območju Mestne občine Maribor je v letu 2014 začasno ali stalno živelo 9015 tujih državljanov, ki so posedovali državljanstva 81 različnih držav (Podatki o tujih državljanjih ... 2015). V začetku leta 2015 je bilo na Avstrijskem Štajerskem zaposlenih 8237 Slovencev (po vsej verjetnosti iz Podravja, a verjetno tudi iz Pomurja in drugod), od tega jih je 5938 živelo izven Avstrije, torej se jih je vozilo na delo (Podatki o slovenskih delavcih ... 2015). V regiji lahko tako definiramo več oblik migracij oziroma širše gledano mobilnosti: med regijami, urbano-ruralne in ruralno-urbane migracije, mednarodne migracije, dnevne čezmejne (delovne) migracije, mobilnost študentov in visoko usposobljenih delavcev.

Številni kazalci gospodarskega in družbenega razvoja v Podravju kažejo precej neugodno sliko: razmeroma visoka stopnja brezposelnosti v primerjavi s slovenskim povprečjem, nižji BDP na prebivalca, nizka stopnja izobrazbe, nadpovprečen indeks staranja prebivalstva, velika zemljiško-posesetna razdrobljenost, industrijska proizvodnja z nizko dodano vrednostjo, številni okoljski problemi in velike notranje razlike v stopnji regionalnega razvoja (Lampič in Rebernik 2011).

V podravski regiji so z migracijami, prebivalstvenimi spremembami in trgom dela tako povezani naslednji izzivi:

- Kako rešiti razkorak med sprejetimi razvojnimi načrti, ki ne slonijo na verodostojnih podatkih, in prebivalstvenimi spremembami; regijsko središče Maribor nima sodobne projekcije prihodnjega prebivalstvenega razvoja, kar se kaže v neskladju med dejanskim in potrebnim številom stanovanjskih enot; na ravni regije ni razvitih mehanizmov za privabljanje priseljencev ali zadržanje in zaposlitev na mariborski univerzi izobraženega kadra; prav tako sedanja Strategija razvoja Maribor 2030 ne sloni na dejstvih in verodostojnih podatkih, ampak bolj na domnevah (SEEMIG Local Strategy Slovenia 2014).
- Kako regulirati regionalni trg dela; v Podravju obstaja razmeroma visoka stopnja brezposelnosti v primerjavi z ostalimi regijami in slovenskim povprečjem, število prebivalstva pa v zadnjih letih rahlo narašča in sicer na račun priseljevanja.
- Kako rešiti problem pomanjkanja podatkov; na področju trga dela regija ne more izkoristiti potenciala priseljenega prebivalstva, ker so podatki o njihovi izobrazbi in kvalifikacijah premalo natančni, izobraženi posamezniki pa se selijo v tujino; regija ne more uravnavati čezmejnih migracij (SEEMIG Local Strategy Slovenia 2014).

Glede na definirane izzive in razdelitev Podravja na 7 upravnih enot (LAU 1) in 42 občin (LAU 2), se potreba po podatkih pojavi na več ravneh. Glavni problemi s področja podatkov o migracijah v povezavi s trgom dela in prebivalstvom se tičejo sistema zbiranja in obdelave podatkov ter posledično obsega in kakovosti podatkov. Prihaja do neskladja (neažurnost, pomanjkljivost podatkov, statistična zaščita podatkov, ne dovolj konstanten dostop do podatkov) med dosegljivimi statističnimi podatki in statističnimi podatki, ki bi jih za svoje delo potrebovale lokalne oblasti. Pojavlja se potreba po obdelavi in pravilni interpretaciji podatkov ter njihovemu prevodu v uporabno obliko, a lokalnim skupnostim, predvsem manjšim po številu prebivalstva, manjka strokovno usposobljeno osebje za analizo in interpretacijo podatkov. Definirana je bila tudi potreba po poenoteni metodologiji interpretiranja podatkov, ki jih lokalne samouprave črpajo iz različnih virov, na primer Statističnega urada, Davčnega urada, podatki zdravstvenih zavarovalnic, MNZ (Stropnik in sodelavci 2014a; SEEMIG Local Strategy Slovenia 2014).

Sprotni in verodostojni podatki o izseljevanju iz regije in o dnevni migracijah (notranjih in čezmejnih) sta dva od pomembnejših, s trgom dela povezanih izzivov pri načrtovanju regionalnega razvoja (Stropnik in sodelavci 2014a). Za regionalno načrtovanje so pomembni tudi podatki o številu delavcev, ki se vozijo na delo v druge regije ali iz drugih regij v Podravje (glede na izvor in izobrazbo), in o številu študentov, ki odhajajo na študij ali se zaposlijo izven Slovenije. Podatki o čezmejnih delovnih

migrantih so pomembni za pripravo regionalnega scenarija, ki vključuje morebitne spremembe na avstrijskem trgu dela ter posledični vpliv teh sprememb na statistično regijo Podravje (Stropnik in sodelavci 2014a).

S podobnimi izzivi pri načrtovanju regionalnega razvoja v povezavi z migracijami in trgom dela se soočajo tudi druge lokalne oblasti, ki so bile vključene v projekt SEEMIG. Sodelovalo je sedem lokalnih administracij in pri šestih je bilo možno definirati podobnosti med potrebami in izzivi (preglednica 1).

Preglednica 1: Podobnosti med potrebami in izzivi med lokalnimi partnerji.

lokalne oblasti/ definirane potrebe-izzivi	pomanjkanje lokalnih podatkovnih virov o migracijah, trgu dela	različna metodologija zbiranja in obdelave podatkov	potreba po sodobni projekciji prebivalstva	pomanjkljiva strokovna usposobljenost osebja za delo s podatki s področja migracij	pomanjkanje regionalnih/ lokalnih raziskav s področja migracij in trga dela
Mestna občina Maribor (MRA)	+	+	+	+	+
Mesto Turčianske Teplice, Slovaška	+				
Občina Pécs, Madžarska	+			+	+
Okrožje Montana, Bolgarija	+	+			+
Občina Kanjiža, Srbija	+				+
Občina Sfântu Gheorghe, Romunija	+		+	+	+

Načrtovalci v okrožju Montana v Bolgariji se, podobno kot v Podravju, soočajo s pomanjkanjem lokalnih podatkovnih virov s področja migracijske statistike na ravni okrožja. Uporaba različne metodologije jim onemogoča primerjave med dosegljivimi podatki (SEEMIG Local Strategy Bulgaria 2014). Lokalne oblasti občine Pécs na Madžarskem so kot ključne izzive pri svojem delu definirale potrebo po lokalni podatkovni bazi, ki bi vključevala podatke različnih institucij, ki ločeno zbirajo podatke, manjkajo jim projekcije prebivalstva, potrebovali bi dostop tudi do anonimiziranih mikro podatkov, definirali so tudi pomanjkljivo strokovno usposobljenost osebja, ki ravna s podatki, predvsem s področja migracij in trga dela (SEEMIG Local Strategy Hungary 2014). Slednje je težava tudi v Romuniji, v občini Sfântu Gheorghe. Dodatno jim, podobno kot v Podravju, manjkajo napovedi rasti prebivalstva, lokalne raziskave in nimajo dovolj lokalno zbranih podatkov ali širših podatkovnih baz o migracijah in trgu dela (Barna 2014). Podobno težavo so definirali še v dveh lokalnih okoljih in sicer v srbski Kanjiži in slovaških Turčianskih Teplicah (SEEMIG Local Strategy Serbia 2014; SEEMIG Local Strategy Slovakia 2014).

6 Sklep in ključne usmeritve za nadaljnji razvoj področja

Teoretske tematizacije in empirični primeri so pokazali, da odnos med migracijami in razvojem ni enosmeren odnos. Migracije imajo učinke na razvoj v regijah priseljevanja in v regijah izseljevanja, vsakokratne spremembe v razvoju pa vplivajo na migracijsko dinamiko. V dolgoročni perspektivi lahko opazujemo dinamiko odnosa med migracijami in razvojem, v kateri lahko sledimo spremembam migracijskega značaja regije. Kot primer lahko izpostavimo Podravje, ki je imelo v zadnjih petdesetih letih značilnosti regije pretežnega izseljevanja, nato aktivnega priseljevanja do ponovnega večjega izseljevanja in povečane delovne mobilnosti. Pomembno je opozoriti, da so meje med enim in drugim značajem zelo prehodne ali celo zabrisane.

Pri preučevanju odnosa med migracijami in razvojem so poleg gospodarskega področja pomembna tudi družbeno-socialna področja. V primeru Podravja so bila med drugimi definirana izobrazba migrantov, prebivalstvene spremembe in urbanistični razvoj. Posledično je pred načrtovalce prihodnjega regionalnega razvoja postavljenih kar nekaj z migracijami povezanih izzivov. Staranje prebivalstva, nestabilen trg dela, in povečan obseg migracij, pri katerih so izpostavljene predvsem njihove drugačne oblike in značilnosti, so samo nekateri ključni izzivi, ki čakajo na sistematično in usklajeno reševanje. Delo načrtovalcev regionalnega razvoja je zaradi pomanjkanja zanesljivih in primerljivih podatkov na ravni regij ter neusklajeni in regijam neprilagojeni nacionalni politiki na obravnavanih področjih, še dodatno oteženo.

Za bolj učinkovito in trajnostno naravnano regionalno načrtovanje so potrebni primerljivi, aktualni, zanesljivi in dovolj podrobni podatki na ravni regije/lokalne skupnosti, usklajena metodologija zbiranja in obdelave podatkov ter usposobljeno osebje za obdelavo in uporabo podatkov. Kot rezultat projekta SEEMIG so bile za izboljšanje podatkov o migracijah za bolj učinkovito regionalno načrtovanje v Podravju predlagane naslednje aktivnosti:

- zmogljivosti lokalnih/regionalnih deležnikov na področju zbiranja in obdelave podatkov je potrebno izboljšati oziroma okrepiti (izdelati je treba smernice za delo s podatki in organizirati izobraževanja za uporabo teh smernic);
- vzpostaviti je treba enovit vir regionalnih podatkov;
- po vzoru primera dobre prakse italijanskega lokalnega partnerja se lahko vzpostavi vstopna točka za priseljenca;
- načrtovati je treba raziskave na lokalni ravni (Stropnik in sodelavci 2014c).

Uporabna pa so tudi naslednja transnacionalno razvita priporočila, namenjena regionalni/lokalni ravni:

- izboljšati bi bilo treba sistem zbiranja podatkov na lokalni ravni;
- vzpostaviti meddržavni dialog med lokalnimi in državnimi oblastmi in pomembnimi deležniki v državah priseljevanja in odseljevanja;
- zbirati in izmenjevati podatke o čezmejnih migracijah;
- izboljšati zbiranje in uporabo podatkov na lokalni ravni v smeri krepitve institucionalnih zmogljivosti lokalnih administracij pri upravljanju s podatki ter spodbujati razvijanje novih oblik večinstucionalnega sodelovanja in vzpostavitev lokalnih raziskav na mednarodni ravni s področja migracij, lokalnih skupnosti, trga dela in ranljivih skupin (SEEMIG Rezultati in priporočila 2014).

7 Viri in literatura

Barna, G. 2014: SEEMIG Local Strategy for enhancing migration data production and utilization for Romania. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes.). Sfântu Gheorghe. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategyRomania.pdf> (10. 6. 2015).

- Bevc, M., Uršič, S. 2007: Migracije kot dejavnik razvoja slovenskih regij. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Bevc, M., Uršič, S. 2013: Selitve kot razvojni dejavnik Slovenije in njenih regij. Ljubljana.
- Bodvarsson, Ö. B., Van den Berg, H. 2013: The Economics of Immigration: Theory and Policy. New York.
- Brettell, E. B., Hollifield, J. F. 2000: Migration Theory: Talking Across Disciplines. New York, London.
- Coombes, M. 2010: Migration and Regional Development: a Research Review. Paris. Medmrežje: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/45522500.pdf> (15. 7. 2015).
- de Haas, H. 2007: Morocco's Migration Experience: A Transitional Perspective. International Migration 54-4. Chichester.
- de Haas, H. 2010: Migration Transitions: A Theoretical and empirical inquiry into developmental drivers of international migration. DEMIG project paper 1. Oxford.
- Fassman H., Musil E. 2013: Conceptual Framework for Modelling Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes. Vienna. Medmrežje: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGWorkingPapers1.pdf> (20. 7. 2015).
- Fassmann, H., Musil, E., Gruber, K. 2014: Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in the SEEMIG Region. Budapest. Medmrežje: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGWorkingPapers3.pdf> (20. 7. 2015)
- Fassmann H., Musil, E., Bauer, R., Melegh, A., Gruber, K. 2014: Longer-Term Demographic Dynamics in South-East Europe: Convergent, Divergent and Delayed Development Paths. Central and Eastern European Migration Review 3-2. Warsaw.
- Lajić, I. 2010: Migracije i demografski razvoj regije. Migracije i regionalni razvoj Hrvatske. Zagreb.
- Lampič, B., Rebernik, D. 2011: Predgovor. Spodnje Podravje pred izzivi trajnostnega razvoja. GeograFF 9. Ljubljana.
- Medmrežje 1: <http://http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs> (20. 7. 2015).
- Medmrežje 2: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-450_sl.htm (12. 7. 2015).
- Pečar, J. 2008: Regije 2008 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah. Ljubljana.
- Podatki o slovenskih delavcih v Avstriji (neobjavljeni). Osebni vir, Maribor 2015.
- Podatki o tujih državljanih v Mariboru z začasnim in stalnim prebivališčem (neuradni). Osebni vir. Maribor, 2015.
- Prebivalstvo po starosti in spolu, statistične regije, Slovenija, polletno. Statistični urad Republike Slovenije, 2015. Medmrežje: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/10_05C20_prebivalstvo_stat_regije/10_05C20_prebivalstvo_stat_regije.asp (27. 7. 2015).
- Problems of Migration Statistics. United Nations, Department of Social Affairs. 1949, New York. Medmrežje: https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/1950_POMS_en.pdf (12. 7. 2015).
- SEEMIG Local Strategy for enhancing migration data production and utilization for Bulgaria. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes). Montana, 2014. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategyBulgaria.pdf> (10. 6. 2015).
- SEEMIG Local Strategy for enhancing migration data production and utilization for Pécs, Hungary. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes). Pécs, 2014. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategyHungary.pdf> (10. 6. 2015).
- SEEMIG Local Strategy for enhancing migration data production and utilization for Kanjiža, Serbia. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes). Kanjiža, 2014. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategySerbia.pdf> (10. 6. 2015).

- SEEMIG Local Strategy for enhancing migration data production and utilization for Slovakia. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes). Turčianske Teplice, 2014. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategySlovakia.pdf> (10. 6. 2015).
- SEEMIG Local Strategy for Enhancing Migration Data production and Utilization for Slovenia. (Proposal for a local strategy data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital processes). Maribor, 2014. Medmrežje: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGLocalStrategySlovenia.pdf> (19. 5. 2015).
- SEEMIG Rezultati in priporočila. Maribor, 2014.
- Selitveno gibanje prebivalstva, statistične regije, Slovenija, letno. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2015. Medmrežje: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/25_selitveno_gibanje/10_05I20_selitveno_gibanje/10_05I20_selitveno_gibanje.asp (15. 7. 2015).
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Prizadevanja za maksimiranje razvojnega učinka migracij. Ljubljana, 2013. Medmrežje: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/SL/1-2013-292-SL-F1-1.Pdf> (12. 7. 2015).
- Strategija ekonomskih migracij od 2010 do 2020. Ljubljana, 2010. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf (25. 5. 2015).
- Stropnik, N., Kump, N., Toplak, K., Vah Jevšnik, M. 2014a: SEEMIG Nacionalna strategija za izboljšanje zbiranja in uporabe podatkov o migracijah v Sloveniji. Ljubljana. Medmrežje: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGNationalStrategySloveniaSLO.pdf> (20. 4. 2015).
- Stropnik, N., Kump, N., Povhe, J., Jurišič, B. 2014b: Analysis of existing migratory data production systems and mayor data sources in Slovenia. Ljubljana. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGDataSystemsCountryReportSlovenia.pdf> (22. 5. 2014).
- Stropnik, N., Kump, N., Potočnik, A., Jurišič, B., Šneider, S. 2014c: Akcijski načrt za izboljšanje sistemov pridobivanja podatkov o migracijah in podatkovnih virov v Sloveniji. Ljubljana. Medmrežje: <http://seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGActionPlanSloveniaSLO.pdf> (27. 5. 2015).

CELOSTNE PROMETNE STRATEGIJE OBČIN IN REGIJ TER UKREPI TRAJNOSTNE MOBILNOSTI

mag. Polona Demšar Mitrovič

Direktorat za promet, Ministrstvo za infrastrukturo
Langusova ulica 4
1000 Ljubljana
polona.demsar-mitrovic@gov.si

UDK: 911.375:656(497.4)

IZVLEČEK

Celostne prometne strategije občin in regij ter ukrepi trajnostne mobilnosti

Evropska komisija je leta 2009 sprejela Akcijski načrt za urbano mobilnost, v katerem je predlagala usmerjanje in podporo občinam pri razvoju celostnih prometnih strategij v urbanih in suburbanih območjih. Slovenija je evropske smernice za izdelavo celostnih prometnih strategij prilagodila posebnostim majhnih in srednje velikih mest, ki so značilna za slovenski prostor in jih posređovala vsem občinam v Sloveniji. V smernicah so obrazloženi osnovni koraki za izdelavo celostnih prometnih strategij vključno s primeri dobrih praks. Integriran načrt za razvoj mobilnosti v mestu ali regiji temelji na načelih trajnostnega razvoja in se osredotoča na zmanjševanje onesnaževanja, povečanje socialne vključenosti in izboljšanje ekonomskega položaja svojih prebivalcev.

KLJUČNE BESEDE

celostna prometna strategija, trajnostna mobilnost, hoja, kolesarjenje, javni prevoz, kakovost bivanja

ABSTRACT

Sustainable urban mobility plans for municipalities and regions and sustainable mobility measures

The European Commission adopted the Action Plan on Urban Mobility in 2009 with which it proposed guidance and support for municipalities in developing sustainable urban mobility plans. Slovenia adopted European guidelines for sustainable urban mobility plans for small and medium sized towns and cities which is characteristic for Slovenia and sent them to all municipalities in Slovenia. Basic steps for preparation of sustainable urban mobility plans are explained in guidelines together with examples of best practices. Integrated plan for development of mobility in urban areas is based upon principles of sustainable development and is focusing on reduction of pollution, increasing social inclusion and improving the economic situation of its inhabitants.

KEY WORDS

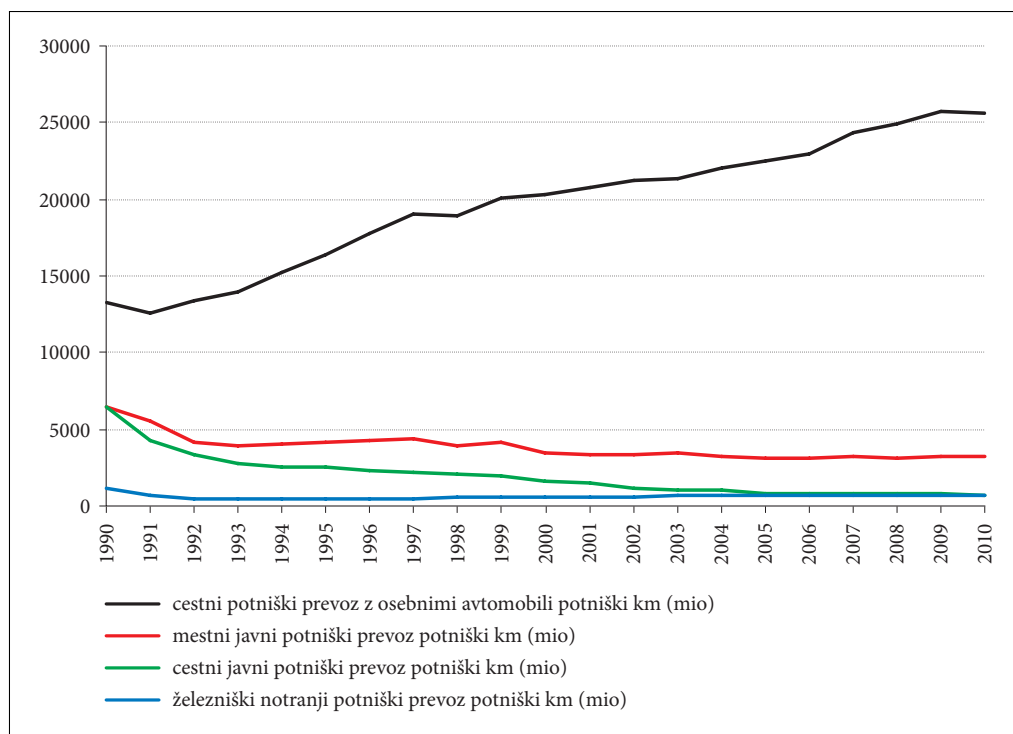
sustainable urban mobility plan, sustainable mobility, walking, cycling, public transport, quality of life

1 Spremenjene potrebe po upravljanju mobilnosti

Večino preteklega stoletja smo v Evropi urbana območja načrtovali tako, da so bila kar najbolj prijazna avtomobilom. Mislili smo, da s tem omogočamo večjo mobilnost ter hitrejša in udobnejša potovanja, v resnici pa so ulice naših mest z leti postale vse manj prijetne za druženje, vse manj varne in vse manj zdrave.

Motorizacija cestnega prometa je močno zaznamovala drugo polovico 20. stoletja. Skokovito naraščanje uporabe osebnega avtomobila je sprožilo potrebo po gradnji vedno novih prometnic. Okoli mest so nastajale obvoznice, širili smo vpadnice v mestna središča in gradili vedno več parkirišč. Praksa je pokazala, da s tem nismo rešili osnovnega problema prometne gneče, onesnaženja zaradi avtomobilskega prometa in števila prometnih nesreč. Nasprotno, promet se je le še povečeval, saj smo s takšnim načinom razmišljanja in načrtovanja dolga desetletja le dodatno spodbujali uporabo osebnega avtomobila (prim.: Bole 2004; Bole 2011, Gabrovec in Bole 2009).

Slovenija v tem primeru ni bila izjema, prostorski razvoj je slovenska mesta pripeljal v situacijo, da so bila zgrajena po meri avtomobila in ne po meri pešcev, kolesarjev in uporabnikov javnega prevoza (Kazalci ... 2013). Takšne razmere, ki so posledica dolgoletnega razvoja, ne moremo spremeniti v kratkem času. Zato bo potrebno veliko naporov in sistematičnega dela, da bomo namesto cest zgradili prijetne in varne poti za pešce in kolesarje, da bomo zagotovili pogostejše vožnje avtobusov in vlakov in predvsem, da bomo ljudi ponovno navadili hoditi, kolesariti in uporabljati javni prevoz. Potrebno bo torej vzpostaviti prometno infrastrukturo, poleg tega pa spremeniti navade ljudi, kar je včasih najtežje in najbolj dolgotrajno.



Slika 1: Število potniških kilometrov za cestni potniški prevoz z osebnimi avtomobili, cestni in mestni javni potniški prevoz ter železniški notranji potniški prevoz (Kazalci ... 2013).

S prehodom v nizkoogljčno družbo smo se strinjali že ob sprejemanju mednarodnih obveznosti, česar ne smemo jemati le kot zahteven proces preobrazbe družbe, temveč kot izziv za ustvarjanje novih priložnosti za razvoj družbene blaginje. Prehod pomeni, da se bodo morali prometni, energetski in ostali povezani sistemi prilagoditi in razvijati skladno s temi usmeritvami, torej nadgrajevati obstoječe temelje. Pri tem bo treba zagotoviti še, da bodo usmeritve in ukrepi na prometnem in energetskem področju v največji možni meri usklajeni z drugimi politikami, na katere te odločitve pomembno vplivajo.

Velika evropska mesta so se začela s problematiko prometne gneče, zastojev in onesnaženosti soočati prej kot v Sloveniji in na ravni Evropske unije so nastali ključni dokumenti za usmerjanje osebnega prometa na poti k trajnostni mobilnosti. Akcijski načrt za urbano mobilnost je Evropska komisija sprejela 30. septembra 2009 in v njem predlagala 20 ukrepov za spodbujanje in pomoč lokalnim, regionalnim in državnim oblastem. Ukrepi so razdeljeni v pet tematskih sklopov, in sicer spodbujanje celovitega pristopa, osredotočenost na državljane, okoljsko naravnan mestni promet, krepitev financiranja ter izmenjava izkušenj in znanja.

Sledil je paket za urbano mobilnost, sprejet 23. decembra 2013 (Koncept načrtov ... 2013; Skupaj h konkurenčni ... 2013; Spremni dokument 2013), ki je določil prednostne vsebine, katerim naj sledijo mesta in regije, da bodo odgovorili na ključne dejavnike prihodnjega razvoja. V ospredju je predvsem celovit pristop k načrtovanju razvoja mobilnosti, ki bo ustvaril razmere za trajnostni razvoj prometa v evropskih mestih in regijah.

Zaradi številnih aktivnosti na tem področju in vse večjega pomena trajnostne mobilnosti je treba seznaniti zainteresirano javnost z ukrepi, ki se izvajajo na ravni države ter lahko pomembno prispevajo k trajnostnemu razvoju občin in regij.

2 Celostne prometne strategije

V Sloveniji smo na področju celostnega prometnega načrtovanja sledili usmeritvam Evropske unije, vendar ob upoštevanju posebnosti slovenskega prostora, kjer ni velikih mest v smislu konurbacij in megalopolisov. Načrtovanje razvoja trajnostne mobilnosti v Sloveniji je prilagojeno posebnostim majhnih in srednje velikih mest, ki se prav tako srečujejo s problemi zastojev, onesnaženja, pomanjkanja infrastrukture za hojo in kolesarjenje, upadom ponudbe javnega potniškega prometa ter posledično spremenjenimi potovalnimi navadam prebivalcev. Za spremembo načrtovalskih praks in spreminjanje potovalnih navad smo izbrali preizkušen instrument celovitega prometnega načrtovanja. Na podlagi evropskih smernic (Guidelines ... 2013) so nastale slovenske Smernice za pripravo Celostne prometne strategije (Plevnik in sodelavci 2012a), ki so bile uspešno preizkušene na pilotnem projektu izdelave Celostne prometne strategije Občine Ljutomer (Plevnik in sodelavci 2012b).

Celostna prometna strategija je ključno orodje novega pristopa k načrtovanju prometa. Prizadeva si rešiti s prometom povezane izzive občin, s čimer jim pomaga uresničiti njihove ključne razvojne potencialne. Usmerja se na spodbujanje hoje, kolesarjenja, uporabe javnega prevoza in drugih alternativnih oblik trajnostne mobilnosti na račun omejevanja osebnega prometa.

Izhodišče za spremembo razmer v Sloveniji je zagotavljanje osnovne človekove pravice po dostopnosti do šolanja, delovnih mest in prostočasnih dejavnosti vsem državljanom Republike Slovenije, ne glede na njihovo starost in ostale socialne dejavnike. Socialni vidik v povezavi z okoljskim in gospodarskim ustvarjanje temelje trajnostnega razvoja.

Celostne prometne strategije pomenijo drugačen način načrtovanja prometa na ravni občin in regij, saj presegajo ozek prometni vidik in načrtujejo razvoj prometa celostno in za ljudi. Smernice za izdelavo celostnih prometnih strategij nudijo podporo slovenskim občinam in predstavljajo temeljne usmeritve, kako preseči obstoječe prakse prostorskega in prometnega načrtovanja.

V tem dokumentu predstavljen pristop se razlikuje od običajnih prometnih načrtov in prometnega inženiringa. Leta in leta so prometni inženirji ter načrtovalci prometa obravnavali prometne težave

z vidika zmogljivosti infrastrukture in storitev. Predvideli so ceste in javni prevoz, s katerim bi »zadovoljili« naraščajoče potrebe po mobilnosti. Celostne prometne strategije naredijo korak naprej. Začnejo namreč z analizo, kaj želijo občine doseči, in šele na podlagi nje razvijejo prometne ukrepe za doseganje zastavljenih ciljev. Pri njihovem izboru se najprej preveri potencial mehkih ukrepov, ki ne vključujejo gradnje. Šele v primeru, da ti ukrepi ne rešijo težav, se iščejo infrastrukturne rešitve. Čeprav Celostna prometna strategija pomeni spremembo tradicionalnih tehnik načrtovanja prometa, jo lahko vseeno vključimo v veljavne prostorske akte ali združimo z veljavnimi prometnimi načrti (Plevnik in sodelavci 2012a, 11).

Sodobna prometna strategija prispeva k doseganju ravnotežja med družbeno enakostjo, kakovostjo življenjskega okolja in uspešnostjo gospodarskega razvoja. Pomeni nov pristop k načrtovanju prometa ter ne zamenjuje, temveč dopolnjuje oziroma nadgrajuje obstoječe strateške dokumente občine. Ambicija novega pristopa ni zgolj priprava in sprejetje Prometne strategije občine, temveč pomeni začetek dolgoročnega procesa oblikovanja trajnostnega prometnega sistema (Plevnik in sodelavci 2012b, 5).

Pomemben vidik priprave celostne prometne strategije je, da načrtuje prednostne ukrepe, ki so hkrati realno izvedljivi, saj upošteva potrebe razvoja na eni strani ter razpoložljive finančne in človeške vire za njihovo izvedbo na drugi strani. Akcijski načrt za izvedbo je torej bistvena sestavina tega strateškega dokumenta občine ali regije.

Celostno urejen promet ne pomeni zgolj bolj izkoriščene prometne infrastrukture, nižjih stroškov za mobilnost v proračunih občin, podjetij in gospodinjstev, manjših zastojev, bolj učinkovitih naložb, večjega zadovoljstva in manjšega onesnaženja. Strateška obravnava prometa prinaša objektivno merljivo izboljšanje kakovosti bivanja prebivalcev in povečanje možnosti občine za uspešen razvoj (Plevnik in sodelavci 2012a, 5).

Povezovanje več občin pri izdelavi celostne prometne strategije je odvisno od številnih dejavnikov. Glede na raven načrtovanja je smotno, da imajo večje občine izdelane svoje lastne strategije, manjše pa se smiselno povezujejo glede na potrebe po skupnem reševanju nekaterih prometnih problemov. Promet je izredno kompleksen sistem, zato ni enotnega kriterija za povezovanje občin, vsak regionalni pristop zahteva ovrednotenje glede na konkretno prostorsko in prometno problematiko.

Celostno prometno načrtovanje predstavlja visoko prioriteto na ravni Evropske unije, ki spodbuja države članice, da izvajajo ukrepe trajnostne mobilnosti na ravni občin. Evropska komisija je za podporo pri izvajanju leta 2014 ustanovila ekspertno skupino za urbano mobilnost, ki jo sestavljajo predstavniki vseh držav članic.

3 Dejavnosti za spodbujanje trajnostne mobilnosti

3.1 Finančne spodbude

Ministrstvo, pristojno za promet v Republiki Sloveniji je prepoznalo ključne probleme na področju trajnostne mobilnosti in pristopilo k načrtu za reševanje te problematike s pomočjo kohezijskih sredstev. Zato je v Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (2015) v okviru prednostne osi za spodbujanje nizkoogljičnih strategij za vse vrste območij, zlasti za mestna območja, vključno s spodbujanjem trajnostne multimodalne urbane mobilnosti in ustreznimi omilitvenimi prilagoditvenimi ukrepi uvrstila ukrepe trajnostne mobilnosti, kot so: izdelava celostnih prometnih strategij, ureditev varnih dostopov do postaj in postajališč javnega prevoza, ureditev stoyal in nadstrešnic za parkiranje koles, sistem P + R (parkiraj in se pelji), ureditev postajališč javnega prevoza ter pločnikov in kolesarskih stez. Te naložbe so predvidene v manjšem obsegu kot dopolnitve vrzeli v obstoječih infrastrukturnih omrežjih za trajnostno mobilnost v mestih. Poleg ustreznih infrastrukturnih pogojev za trajnostno mobilnost se bodo oblikovali in izvajali ustrezni ukrepi upravljanja mobilnosti, kot na primer trajnostna parkirna politika, izdelava mobilnostnih načrtov institucij,

omejevanje prometa v mestnih jedrih za osebni promet, zelena mestna logistika, uporaba sodobnih tehnologij za učinkovito upravljanje mobilnosti in izobraževalno ozaveščevalne dejavnosti o trajnostni mobilnosti.

Nov način načrtovanja prometa v slovenskih mestih in regijah bo v programskem obdobju 2014–2020 podprt s finančnimi instrumenti Evropske unije in bo namenjen tistim aktivnostim, ki zmanjšujejo vplive osebnega prometa na kakovost bivanja in uravnavajo naraščajoče potrebe po mobilnosti.

3.2 Informiranje in ozaveščanje javnosti

Ozaveščanje in informiranje različnih ciljnih skupin o pomenu trajnostne mobilnosti poteka na različnih ravneh, na državni ravni ga izvaja ministrstvo, pristojno za promet.

Pomembna oblika promocije poteka v okviru kampanje Evropskega tedna mobilnosti (ETM), ki se odvija pod okriljem Evropske komisije vsako leto med 16. in 22. septembrom. Njen namen je spodbuditi lokalne skupnosti k izvajanju ukrepov in promociji trajnostne mobilnosti, kar bo prispevalo k zmanjševanju onesnaženja iz naslova osebnega motornega prometa in pripomoglo k več zdravja, k razvoju mest po meri pešca in kolesarja in s tem k večji kakovosti bivanja na splošno.

Zadnji dan, 22. september, je tradicionalno namenjen dnevu brez avtomobila. Sodelujoča mesta na ta dan zaprejo del središč za motorni promet. Občine svojim prebivalcem in obiskovalcem omogočijo doživetje mesta brez avtomobila, organizirajo različne izobraževalne, kulturne in zabavne dogodke ter v dogajanje vključijo čim več lokalnih interesnih skupin, kot so podjetja, trgovci, šole, različna društva in nevladne organizacije. Pestro dogajanje in prijetno vzdušje, ki nastane ob pripravljenih dogodkih, pokazeta prebivalcem in mestnim oblastem, da je mogoče to občutje z novo in trajnostno ureditvijo prometa razširiti na vse leto in v dobro vseh.

Občine, ki želijo tekmovati za evropsko nagrado ETM morajo poleg dneva brez avtomobila organizirati še teden dejavnosti, kar pomeni, da vsak dan med 16. in 22. septembrom izvajajo različne dejavnosti s področja trajnostne mobilnosti. Tretje, najzahtevnejše merilo pa je, da občina izvede vsaj en trajni ukrep na področju trajnostne mobilnosti, kot na primer trajna zapora ceste, uvedba nove linije javnega prevoza, izgradnja infrastrukture za pešce in kolesarje in podobno. Mestna občina Ljubljana je leta 2013 že drugič prejela nagrado ETM, saj je zadostila vsem predpisanim merilom in izkazala največ kakovostnih ukrepov.

Glavne izvajalke Evropskega tedna mobilnosti so občine. Nekatere občine so ukrepe trajnostne mobilnosti prepoznale kot bistvene za izboljšanje prometnih razmer, zato so jih povzele kot stalno prakso, ki jo izvajajo prek celega leta. Za take občine je Evropski teden mobilnosti odlična priložnost, da predstavijo celoletno delo in hkrati promovirajo pešačenje, kolesarjenje in uporabo javnega prevoza, kar naj bi postala stalna praksa v vseh slovenskih občinah.

Ministrstvo, pristojno za promet, izvaja naloge nacionalne koordinacije ETM. Zaradi učinkovitejšega sodelovanja z občinami je v nastajanju mreža regionalnih koordinatorjev, ki bodo ob poznavanju stanja in potreb na področju prometa v svoji regiji lahko pripomogli k iskanju boljših rešitev ter uspešnejšemu medobčinskemu sodelovanju. V letošnjem letu so se za sodelovanje odločile štiri regionalne razvojne agencije in imenovalle svoje predstavnike. Ambicija je, da v mrežo vstopi vseh 12 regij in da na ta način pridobimo promotorje trajnostne mobilnosti na regionalni ravni.

V okviru promocije trajnostne mobilnosti še posebej poudarjamo njen pomen za zdravje. Kot v drugih razvitih državah se tudi v Sloveniji srečujemo s porastom prekomerne telesne teže in debelosti, tudi zaradi premalo gibanja. Raziskave kažejo, da čas, ki ga preživimo sede, vpliva tako na splošno umrljivost kot tudi na umrljivost zaradi srčno-žilnih bolezni (Physical Inactivity 2015, 1). Za ohranjanje zdravja ni potrebna intenzivna vadba, saj izsledki sodobne znanosti kažejo, da ogroženost za nastanek in napredovanje kroničnih nenalezljivih bolezni, pa tudi fizioloških dejavnikov tveganja zanje, pomembno zmanjšuje že pol ure vsakodnevne zmerne telesne dejavnosti. Pri tem je ključno, da smo telesno dejavni skozi vse življenjsko obdobje (Physical Inactivity 2015, 2).

Že s tem, da se v službo ali v trgovino odpravimo peš ali s kolesom, ali pa da se sprehodimo do javnega prevoza in izberemo stopnice namesto dvigala, da se na sestanek odpravimo s kolesom ali peš, naredimo veliko za svoje zdravje, poleg tega pa smo prijazni tudi do okolja, v katerem živimo.

V Sloveniji, ki nima velemest in so razdalje v mestih relativno kratke, je poleg hoje še posebej smiselno spodbujati kolesarjenje. Na lokalni ravni je ponekod zagotovljena ustrezna kolesarska infrastruktura, pa je občani ne uporabljajo. Zato je poleg zagotavljanja kolesarskih stez, kolesarnic in ostale kolesarske infrastrukture potrebno izvajati še različne projekte za spodbujanje kolesarjenja, pri čemer je ciljna skupina zaposlenih prav gotovo zelo pomembna, saj predstavlja največji delež dnevne mobilnosti.

Trajnostna mobilnost ni povezana le s prometom, saj so njeni učinki večplastni in se dotikajo različnih področij od zdravja, okolja, izobraževanja, socialnih zadev, prostora, prometne varnosti in financ.

Zato je ministrstvo, pristojno za promet, ustanovilo medresorsko delovno skupino za koordinacijo evropskega tedna mobilnosti, v katero so vključeni predstavniki različnih resorjev. Njen namen je čim bolj celovita podpora občinam pri izvajanju ukrepov trajnostne mobilnosti.

3.3 Strokovne usmeritve in podpora

Ministrstvo, pristojno za promet pripravlja smernice in mnenja s področja trajnostne mobilnosti za pripravo občinskih prostorskih načrtov.

Smernice vsebujejo usmeritve z naslednjih področij:

- zagotavljanja trajnostne mobilnosti z vidika vizije mobilnosti prebivalstva in trajnostnega razvoja;
- razvoja učinkovitega sistema javnega potniškega prometa;
- zagotavljanja fizične integracije prometnih podsistemov za učinkovitejše izvajanje gospodarske javne službe javnega potniškega prometa;
- potreb po zmanjšanju onesnaževanja iz naslova osebnega prometa.

Zaradi zagotavljanja trajnostne mobilnosti z vidika vizije mobilnosti prebivalstva in vizije oskrbe gospodarstva je treba pri pripravi občinskih prostorskih načrtov upoštevati usmeritve iz Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije (Resolucija ... 2006).

Lokalne skupnosti so nosilci prometne politike skupaj z državnim zborom, vlado in pristojnimi ministri ter gospodarskimi družbami in združenji, znanstvenimi in raziskovalnimi institucijami. Kot nosilci prometne politike skrbijo za občinsko oziroma mestno prometno infrastrukturo (lokalne ceste, kolesarske steze, parkirna mesta ...). Lokalne skupnosti sodelujejo z državno upravo pri izobraževanju uporabnikov lokalne prometne infrastrukture, razvoju učinkovitega sistema javnega potniškega prometa in razvoju con za gospodarsko dejavnost, ki morajo biti ustrezno priključene na prometni sistem.

Pri določanju ciljev in izhodišč prostorskega razvoja občine in načrtovanju prostorskih ureditev lokalnega pomena ter določanju pogojev umeščanja objektov v prostor je treba upoštevati vidik trajnostne mobilnosti. Za čim učinkovitejše doseganje ciljev bi bilo treba zagotoviti integracijo prostorskega in prometnega načrtovanja na državni in na lokalni ravni (prim.: Bole in sodelavci 2012; Nared in sodelavci 2012; Nared in Razpotnik Visković 2012). Na državni ravni to pomeni strokovno sodelovanje med resorjema prometa in prostora ter dopolnitev nekaterih predpisov s področja urejanja prostora. Na občinski ravni pa sodelovanje služb za področja prostora in prometa ter skupno ter usklajeno načrtovanje.

Slovenija je torej stopila na pot trajnostne mobilnosti, nekatere občine že precej učinkovito izvajajo ukrepe na tem področju, druge šele vstopajo v ta proces. Naloga države je, da v povezavi z regionalnimi in občinskimi strukturami zagotovi enakomeren in učinkovit razvoj na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

4 Sklep

Na ravni države se izvajajo ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti za občine in regije. Njihov glavni cilj je doseganje multiplikativnih učinkov, ki bodo doseženi le, če bodo odgovorne strukture na ravni regij in občin prepoznale njihov pomen in jih primerno vključile v načrtovanje in upravljanje prihodnjega razvoja.

5 Viri in literatura

- Akcijski načrt za urbano mobilnost. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Bruselj, 2009.
- Bole, D. 2004: Dnevna mobilnost delavcev v Sloveniji. Acta geographica Slovenica 44-1. Ljubljana.
- Bole, D. 2011: Spremembe v mobilnosti zaposlenih: primerjalna analiza mobilnosti delavcev v največja zaposlitvena središča Slovenije med letoma 2000 in 2009. Acta geographica Slovenica 51-1. Ljubljana.
- Bole, D., Gabrovec, M., Nared, J., Razpotnik Visković, N. 2012: Celostno načrtovanje javnega potniškega prometa med mestom in regijo na primeru Ljubljane. Acta geographica Slovenica 52-1. Ljubljana.
- Gabrovec, M., Bole, D. 2009: Dnevna mobilnost v Sloveniji. Ljubljana.
- Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan. 2013. Medmrežje: http://www.eltis.org/sites/eltis/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf (30. 9. 2015).
- Kazalci okolja v Sloveniji. Obseg in sestava potniškega prevoza in prometa. 2013. Medmrežje: http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=575 (9. 4. 2015).
- Koncept načrtov trajnostne mobilnosti v mestih. Priloga k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij; Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih. Bruselj, 2013.
- Nared, J., Bole, D., Gabrovec, M., Geršič, M., Goluža, M., Razpotnik Visković, N., Rus, P. 2012: Celostno načrtovanje javnega potniškega prometa v Ljubljanski urbani regiji. Ljubljana.
- Nared, J., Razpotnik Visković, N. (ur.) 2012: Moving people: towards a sustainable mobility in European metropolitan regions. Potsdam.
- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Medmrežje: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/op-2014-2020-december-konni> (5. 4. 2015).
- Physical Inactivity: a ticking timebomb in the EU. Medmrežje: http://www.euractiv.com/sites/default/files/euractiv_special_report_-_physical_inactivity_a_ticking_timebomb_in_the_eu.pdf (5. 4. 2015).
- Plevnik, A., Mladenovič, L., Balant, M., Ružič, L. 2012a: Trajnostna mobilnost za uspešno prihodnost, Smernice za pripravo Celostne prometne strategije. Ljubljana.
- Plevnik, A., Mladenovič, L., Balant, M., Ružič, L. 2012b: Prijazna mobilnost za zadovoljno prihodnost, Prometne strategije Občine Ljutomer. Ljubljana.
- Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije. Uradni list RS št. 58/2006. Ljubljana.
- Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Bruselj, 2013.
- Spremni dokument k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij; Skupaj h konkurenčni in z viri gospodarni mobilnosti v mestih. Bruselj, 2013.

POTREBE PO KREPITVI ČEZMEJNEGA POTNIŠKEGA ŽELEZNIŠKEGA PROMETA NA RELACIJI CELJE–ROGATEC–ZAGREB

dr. Klemen Prah

Fakulteta za logistiko, Univerza v Mariboru
Mariborska cesta 7, 3000 Celje
klemen.prah@um.si

UDK: 911.3:656.2(497.4+497.5)

IZVLEČEK

Potrebe po krepitvi čezmejnega potniškega železniškega prometa na relaciji Celje–Rogatec–Zagreb
Potniška železniška povezava Celje–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli je bila sredi decembra 2014 podaljšana do hrvaškega Džurmanca, s čimer je bila po dobrih dvajsetih letih ponovno vzpostavljena železniška povezava Celje–Rogatec–Zagreb. V raziskavi ugotavljamo zanimivost te povezave za obstoječe in potencialne potnike, še posebej za obmejno prebivalstvo ob zgornji in srednji Sotli, pri čemer se osredotočamo na obmejno Občino Rogatec. Namen raziskave je prispevati k jasnejši sliki o potrebah po krepitvi čezmejnega potniškega železniškega prometa na omenjeni relaciji, kar bi posledično lahko prispevalo k izboljšanju železniških storitev na omenjeni progi. V ta namen smo preučili povprečne letne delovne migracije iz Občine Rogatec in v Občino Rogatec ob tej železniški progi za obdobje 2000–2013. Osrednji del raziskave predstavlja anketa o potovalnih navadah prebivalcev Občine Rogatec v Hrvaško Zagorje in naprej do Zagreba. Ugotavljamo, da so prebivalci povezani s Hrvaškim Zagorjem in Zagrebom ter da tja potujejo različno pogosto, z različnimi nameni in na različne načine. Ob določenih pogojih bi bili pripravljene za številna od teh potovanj uporabiti vlak.

KLJUČNE BESEDE

potovalne navade, potniški železniški promet, železniška povezava Celje–Rogatec–Zagreb, Občina Rogatec, Hrvaško Zagorje

ABSTRACT

The need to strengthen cross-border passenger rail transport between Celje–Rogatec–Zagreb

In December 2014 a rail connection between Celje–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli has been extended across the country border to Džurmanec. So after more than 20 years a rail connection between Celje (Slovenia) and Zagreb (Croatia) via Rogatec was restored. In the research we study how interesting are existing and potential passengers in this rail connection. We are interested especially in the border population along upper and middle Sotla river. Therefore we focus on border Municipality of Rogatec. The intention of the research is to contribute to a clearer vision about the conditions needed to strengthen the cross-border passenger railway traffic in this study region. For that purpose we studied average annual labor migrations from the community Rogatec and vice versa to the community of Rogatec along railway line Celje–Sveti Rok ob Sotli for the period 2000–2013. The central part of the research represents the survey about travel habits of the inhabitants of the Municipality Rogatec to Hrvaško Zagorje region and further to Zagreb. We found out that the inhabitants are associated to Hrvaško Zagorje and Zagreb via their travels which differ in frequency, purpose and traffic mode. Many of them would also be willing to change from private car to the train under certain circumstances.

KEY WORDS

travel habits, passenger rail transport, railway line Celje–Rogatec–Zagreb, Rogatec Municipality, Hrvaško Zagorje

1 Uvod

Potniška železniška povezava Celje–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli je bila sredi decembra 2014 podaljšana čez državno mejo do hrvaškega Džurmanca. S tem je bila po dobrih dvajsetih letih ponovno vzpostavljena železniška povezava Celje–Rogatec–Zagreb. S strani Slovenskih železnic je bila železniška povezava podaljšana med drugim zaradi povečanega zanimanja za potniške železniške storitve na tej progi (Po dvajsetih ... 2015).

Od Svetega Roka ob Sotli do Džurmanca je proga dolga dobrih šest kilometrov, od tega dober kilometer na slovenski strani. Ker proga dolgo let ni obratovala, so bila nujna obnovitvena dela, tako na slovenski, kot na hrvaški strani (Po dvajsetih ... 2015).

V preteklosti je železniška povezava med Svetim Rokom ob Sotli in Džurmancem pomenila edino možnost za mnoge, ki so iz tega dela Hrvaške hodili na delo v Slovenijo. Po razpadu Jugoslavije pa se je število potnikov močno zmanjšalo. Ukinitvi proge so botrovale težave pri vzpostavljanju mejnih kontrol in uvajanju novih mednarodnih predpisov ter dovoljenj za vožnjo železniških garnitur (Po dvajsetih ... 2015).

Od decembra 2014 med krajema vozita dva vlaka dnevno, ki sta prej vozila med Svetim Rokom ob Sotli in Rogatecem, po novem pa do Džurmanca. Informacij o zdajšnjem številu potnikov zaenkrat ni na voljo.

V raziskavi želimo preučiti zanimivost železniške povezave Celje–Rogatec–Zagreb za obstoječe in potencialne potnike. Še posebej nas zanima zanimivost te povezave za obmejno prebivalstvo ob zgornji in srednji Sotli. Zaradi časovne omejenosti smo se osredotočili le na del tega območja, in sicer na obmejno Občino Rogatec.

Domnevamo, da prebivalci Občine Rogatec potujejo v kraje sosednjega Hrvaškega Zagorja in naprej proti Zagrebu z različnimi nameni in na različne načine. Predvidevamo tudi, da bi bili pripravljene potovati na to območje z vlakom, seveda ob izboljšanih prometnih storitvah. Tukaj se navezujemo na izsledke raziskave z Bavarske, ki kažejo, da bi bilo kar 43,0 % uporabnikov osebnih vozil pripravljenih spremeniti način potovanja v korist javnega prevoza, seveda pod pogojem izboljšanja storitev le-tega (Schliephake 2012, 46).

Zanimajo nas torej potovalne navade prebivalcev Občine Rogatec v Hrvaško Zagorje in naprej proti Zagrebu. Zanima nas, v katere kraje potujejo, kako pogosto, s kakšnimi nameni in na kakšen način. V drugem delu raziskave pa nas zanima njihova pripravljenost oziroma nepripravljenost uporabiti vlak za potovanje na omenjeno območje. Menimo, da lahko izsledke raziskave do neke mere prenesemo na celotno slovensko obmejno območje ob zgornji in srednji Sotli.

Primer ugotavljanja potovalnih navad in sestave potnikov smo zasledili med drugim v študiji o javnem potniškem prevozu na območju na Miljskem polotoku in Goriškem (Gabrovec in Kozina 2013). Tudi tukaj gre kot v našem primeru za obmejno območje, vendar je študija osredotočena na avtobusni prevoz, poleg izboljšave obstoječih linij pa predvideva tudi novo traso proge.

Glede na to, da je bila železniška proga, ki povezuje Slovenijo in Hrvaško prek Rogatca šele pred kratkim ponovno vzpostavljena in je še v povojih, je treba skrbno spremljati in načrtovati njen nadaljnji razvoj. Rezultati naše raziskave lahko prispevajo k jasnejši sliki o potrebah po krepitvi čezmejnega potniškega železniškega prometa na relaciji Celje–Rogatec–Zagreb. To pa lahko posledično prispeva k izboljšanju železniških storitev na omenjeni progi, povečana uporaba vlaka na račun osebnega avtomobila pa bi med drugim pomenila korak k bolj okolju prijaznemu načinu prevoza.

2 Metodologija

Že na začetku raziskave smo naleteli na problem pomanjkanja novejših podatkov o mobilnosti prebivalstva v Sloveniji. Zadnji popis prebivalstva je bil namreč izveden leta 2002 in je obsegal tudi terensko zbiranje podatkov, medtem ko so bili kasnejši popisi le registrski. Novejši podatki o potovalnih navadah

v Sloveniji obstajajo le za delovne migracije (medmrežje 1) in ne vsebujejo informacije o načinu potovanja, najmanjša prostorska enota prikaza pa je občina. Podatkov po naseljih torej nimamo. Podatki o potovanjih z namenom šolanja so prav tako stari, iz leta 2002, medtem ko podatkov o potovanjih z namenom oskrbe in prostega časa sploh nimamo.

Zaradi tega, na osnovi obstoječih podatkov, prikazujemo le delovne migracije na območju ob železniški progi Celje–Grobello–Sveti Rok ob Sotli. Natančneje, prikazujemo povprečne letne delovne migracije iz Občine Rogatec v druge občine, ki se nahajajo ob tej železniški progi, kakor tudi delovne migracije v Občino Rogatec iz drugih občin ob progi, in sicer za obdobje 2000–2013.

Osrednji del raziskave predstavlja anketa o potovalnih navadah prebivalcev Občine Rogatec v Hrvaško Zagorje in naprej do Zagreba. Ob tem se zavedamo, da bi bilo raziskavo smiselno razširiti na ostale občine ob zgornji in srednji Sotli, kakor tudi na Krapinsko-zagorsko županijo na hrvaški strani, saj železniška proga Celje–Rogatec–Zagreb prečka omenjene regije. Izvedbo takšne razširjene raziskave puščamo za kasnejši čas.

Za namen izvedbe ankete smo pripravili elektronski vprašalnik s šestnajstimi vprašanji. V njem sprašujemo sodelujoče o tem, v katere kraje obravnavanega območja potujejo ter kako pogosto, s kakšnim namenom in na kakšen način. V drugem delu vprašalnika nas zanima pripravljenost vprašanih uporabiti vlak za potovanje v Hrvaško Zagorje in naprej do Zagreba. V zadnjem sklopu pa se pozanimamo o značilnostih vprašanih.

Spletno anketo smo objavili na uradni spletni strani Občine Rogatec, k izpolnitvi ankete pa smo prebivalce povabili prek brošure Dogodki in prireditve, ki jo mesečno izdaja Občina Rogatec in jo poštar dostavi v vsako gospodinjstvo. Spletna anketa je bila na voljo za reševanje ves mesec april in začetek maja 2015. K izpolnitvi ankete smo z namenom boljšega odziva dodatno spodbujali preko telefona, pri čemer smo si pomagali s telefonskim imenikom in z lastnim poznavanjem prebivalcev občine. Enajst anket pa je bilo izpolnjenih v okviru terenskega dela, da bi vključili tudi tiste, ki ne uporabljajo interneta. Skupaj je bilo izpolnjenih 136 anket. Če upoštevamo število prebivalcev po Statističnem uradu Republike Slovenije (medmrežje 2), je v začetku leta 2015 v Občini Rogatec živel 2791 prebivalcev starih petnajst let ali več. To je približna številka populacije, ki je bila zajeta v anketiranje, saj so lahko sodelovali že štirinajstletniki. Glede na 136 izpolnjenih anket je v raziskavi torej sodelovalo približno 4,8 % populacije.

3 Železniška povezava Celje–Rogatec–Zagreb

Leta 1844 je bila južna železnica speljana do Gradca, dve leti kasneje do Celja in leta 1849 do Ljubljane. Ko sta bili zgrajeni še progi Pragersko–Čakovec in Zidani Most–Zagreb, je v šmarnem in rogaškem okraju nastalo prometno zatišje (Rustja 2003, 4). Pomanjkanje železnice je oviralo tujski promet zdravilišča, še bolj pa je zaviralo razvoj industrijske dejavnosti in izvoza. Območje je namreč imelo dobro razvito živinorejo, poljedelstvo, vinogradništvo, steklarstvo, lesno industrijo, industrijo brusnih in mlinjskih kamnov, premogovnike ter močan izvoz perutnine in mineralne vode (Mohorič 1968, 206).

Posotelje je dočakalo železniško progo v treh delih, zgrajenih v obdobju od 1903 do 1960. To so proga Grobello–Rogatec–Dobovec, odprta decembra 1903, proga Dobovec–Sveti Rok–državna meja (Krapina), odprta februarja 1930 in proga Stranje–Imeno–državna meja (Kumrovec), odprta julija 1960. Pri tem je treba omeniti, da je bil odsek Rogatec–Dobovec do leta 1930 le industrijski tir brez potniškega prometa (Rustja 2003, 4).

Večji promet je dosegla proga po prvi svetovni vojni, ko je bila leta 1930 dograjena zveza s krapinsko progo in s tem omogočen tranzitni promet med Zagrebom in Celjem. Iz Hrvaške je v splošnem dotekal tudi največji del zdraviliških gostov v Rogaško Slatino (Mohorič 1968, 208).

Po otvoritvi prometa na progi Grobello–Rogatec sta sprva dnevno vozila le po dva para potniških vlakov. Po otvoritvi proge Rogatec–Krapina so leta 1930 tam vozili dva para mešanih vlakov Rogatec–Krapina,

en par mešanega vlaka Rogatec–Zabok in en par nabiralnih vlakov. Od leta 1930 je ob nedeljah in praznikih vozil izletniški vlak Rogaška Slatina–Zagreb, ki pa je bil leta 1936 zaradi slabe zasedenosti ukinjen (Rustja 2003, 102).

Število potniških vlakov na progi Grobelno–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli se je med drugo svetovno vojno in po njej vse do danes spreminjalo. Vožnja prek meje je za potniške vlake prenehala pred dobrimi dvajsetimi leti, za tovarne vlake pa leta 1999. Danes vozi na progi Grobelno–Sveti Rok ob Sotli sedem vlakov dnevno, enako v obratni smeri. Od tega dva popoldanska vlaka podaljšata pot do hrvaškega Džurmanca.

4 Obravnavano območje

Železniška proga med Celjem in Zagrebom, ki pelje skozi Rogatec, prečka različne občine na slovenski in hrvaški strani. To so Celje, Štore, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Rogaška Slatina in Rogatec na slovenski strani ter županije Krapinsko-zagorska, Zagrebška in Mesto Zagreb na hrvaški strani (slika 1). Na progi se na slovenski strani zvrsti 16 železniških postaj, na hrvaški strani pa 23. V krajih Celje, Grobelno, Stranje, Zabok, Zaprešić in Zagreb so cepne postaje.

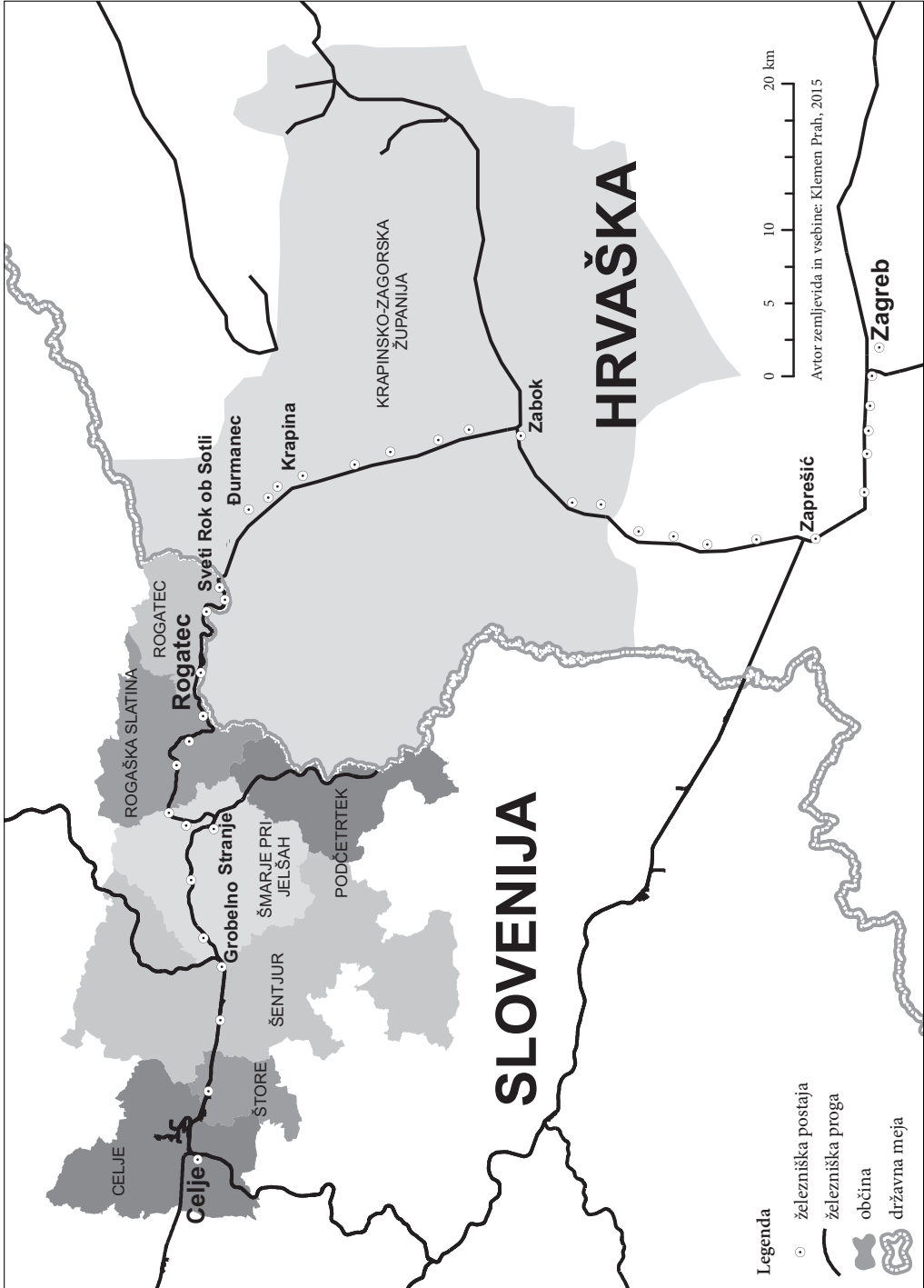
Občina Rogatec leži v vzhodnem delu Slovenije in meji na sosednjo Republiko Hrvaško. S 40 km² (medmrežje 3) je ena manjših občin v Sloveniji. Sredi leta 2012 je v njej živelo približno 3150 prebivalcev, gostota naseljenosti pa je bila 80 prebivalcev na kvadratni kilometer, kar je pod slovenskim povprečjem (medmrežje 3). Naselja v Občini Rogatec so Brezovec pri Rogatcu, Dobovec pri Rogatcu, Donačka Gora, Log, Rogatec, Sveti Jurij, Tlake, Trlično in Žahenberg.

Hrvaško Zagorje meji na Slovenijo in se razprostira med Macljem, Ivanjščico, Varaždinsko-topliškim hribovjem, Kalniškim hribovjem, Medvednico ter rekama Savo in Sotlo. Območje meri približno 1880 km² (Biruš 2008, 21). Glede na upravno členitev Republike Hrvaške spada večji del Hrvaškega Zagorja v Krapinsko-zagorsko županijo, manjša dela pa sta v Varaždinski in Zagrebški županiji. Glede na gravitacijsko območje ga večina spada v Zagrebško, manjši del pa v Varaždinsko funkcijsko regijo (Biruš 2008, 21–22).

Za populacijski razvoj Krapinsko-zagorske županije sta zadnjih nekaj desetletij značilna depopulacija in staranje prebivalstva. K temu prispeva razpršena poselitev z velikim številom manjših naselij, ki ne ustreza sodobnim družbeno-gospodarskim razmeram. Mesto Krapina je edino demografsko stabilno območje. Od 32 mest/občin Krapinsko-zagorske županije jih ima kar 24 negativna demografska gibanja. Posebej težke razmere so na obmejnih območjih (Spevec 2009, 59).

Središče Hrvaškega Zagorja predstavlja mesto Krapina s 12.480 prebivalci (medmrežje 4). Kraj je najbolj znan po najdišču neandertalskega pračloveka. V Krapini je srednja šola, od leta 2007 pa tudi visoka šola. Mesto Zabok s 8994 prebivalci ima ugoden prometni položaj ob avtocesti Zagreb–Macelj in je osrednje železniško vozlišče županije. V kraju je razvita gospodarska cona. Mesto Pregrada s 6594 prebivalci je danes močno obrtno središče. V Občini Marija Bistrica, ki ima 5976 prebivalcev, je Marijina cerkev, ki predstavlja eno najbolj priljubljenih in obiskanih Marijinih svetišč na Hrvaškem. V Krapinskih toplicah, s 5367 prebivalci, je turizem zelo pomembna dejavnost. Predstavljajo znano termalno zdravilišče med zagorskimi bregovi. Občina Hum na Sutli s 5060 prebivalci je obmejna občina, ki ima s Slovenijo štiri mejne prehode, mednarodnega, meddržavnega in dva maloobmejna. V občini najprej pritegne pozornost steklarna Vetropack Straža, katere korenine segajo v leto 1860. V obmejni Občini Džurmanec, ki ima 4235 prebivalcev, leži mednarodni mejni prehod Macelj, drugi krak državne ceste pa vodi proti mejnemu prehodu Lupinjak. Džurmanec je povezan z železniško progo, ki se nadaljuje v Slovenijo in je imela nekoč velik pomen pri prevozu ljudi in blaga. Občina Kumrovec s 1588 prebivalci leži v obmejnem pasu s Slovenijo ob reki Sotli. Poznana je kot rojstni kraj Josipa Broza Tita, glavna turistična zanimivost pa je muzej Staro selo z restavriranimi vaškimi hišami (medmrežje 5).

Slika 1: Železniška povezava med Celjem in Zagrebom prek Rogatca prečka različne občine na slovenski in hrvaški strani. ►

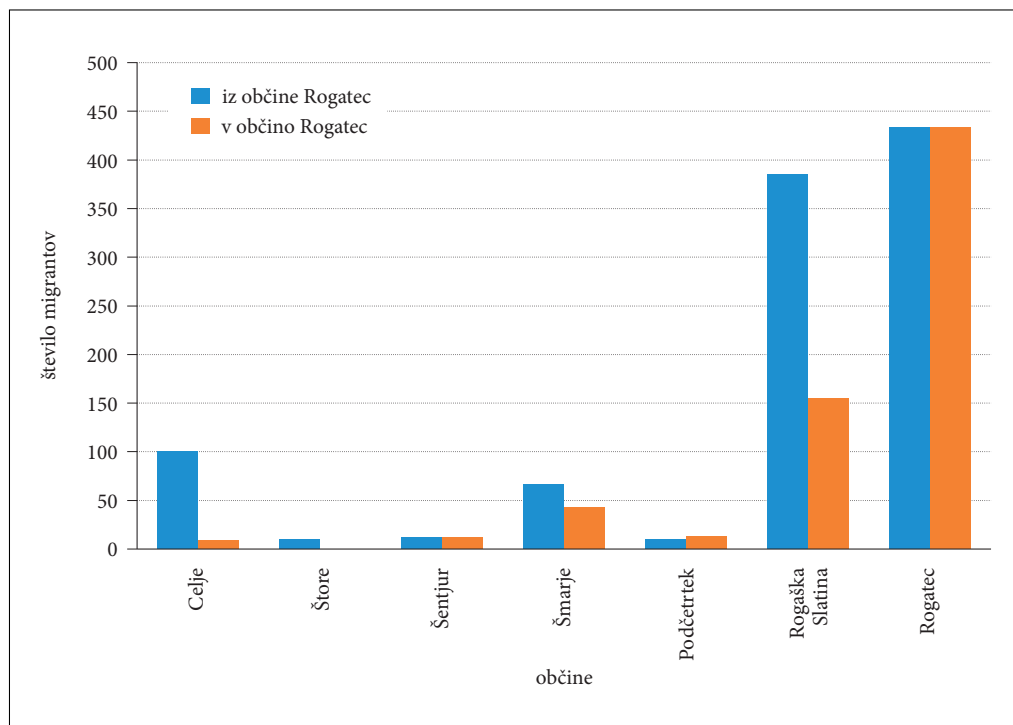


5 Delovne migracije na območju ob železniški progi Celje–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli

Povprečne vrednosti delovnih migracij po občinah bivanja in občinah dela za obdobje 2000–2013 kažejo, da je večina prebivalcev Občine Rogatec zaposlenih znotraj svoje občine. Takšnih je 433 prebivalcev (slika 2). Na drugem mestu je sosednja Občina Rogaška Slatina z največjim zdraviliščem v Sloveniji. V to občino se iz Rogatca vozi na delo 385 prebivalcev. Na tretjem mestu je Celje kot tretje največje slovensko mesto. Tja potuje na delo 100 prebivalcev Rogatca. Na četrtem mestu je Občina Šmarje pri Jelšah s sedežem upravne enote. V to občino se na delo vozi v povprečju 66 prebivalcev Rogatca (medmrežje 1).

V primerjavi z zgornjimi podatki pa je v nasprotni smeri, torej v Občino Rogatec, manj delovnih migrantov. Največ se jih vozi na delo iz sosednje Rogaške Slatine, in sicer 155. Na drugem mestu je Šmarje pri Jelšah, od koder se vozi 43 prebivalcev. Iz Podčetrтка (13) in iz Šentjurja (12) se vozi na delo v Rogatec več prebivalcev, kot pa iz Celja (9) (medmrežje 1).

Ugotovimo lahko, da je dnevni pretok delovne sile med občinami ob železniški progi Celje–Rogatec–Sveti Rok ob Sotli glede na aktivno prebivalstvo občin precejšen in ti ljudje predstavljajo potencialne uporabnike železniških storitev. Za ponazoritev naj povemo, da je v obravnavanih občinah leta 2012 živelo 39.618 delovno aktivnih prebivalcev (medmrežje 3), od česar jih je v drugo izmed obravnavanih občin potovalo na delo 8242, kar predstavlja 20,8 %. Če upoštevamo še šolarje in ostale, ki potujejo bodisi z namenom oskrbe, prostega časa ..., za katere pa žal nimamo podatkov, se število potencialnih uporabnikov železniških storitev še poveča.

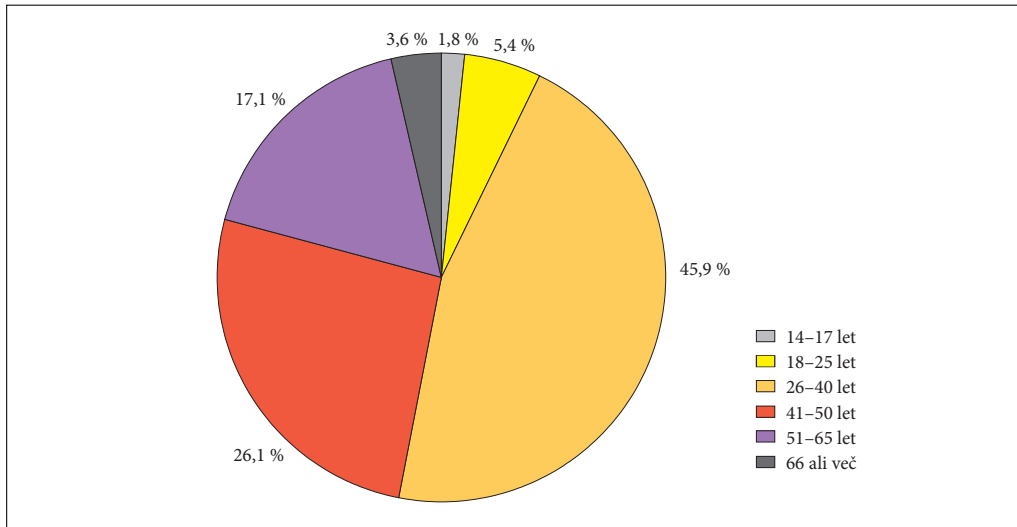


Slika 2: Prikaz delovno aktivnega prebivalstva (povprečne letne vrednosti) za Rogatec kot občino bivanja in občino dela, na območju ob železniški progi Celje–Sveti Rok ob Sotli, za obdobje 2000–2013.

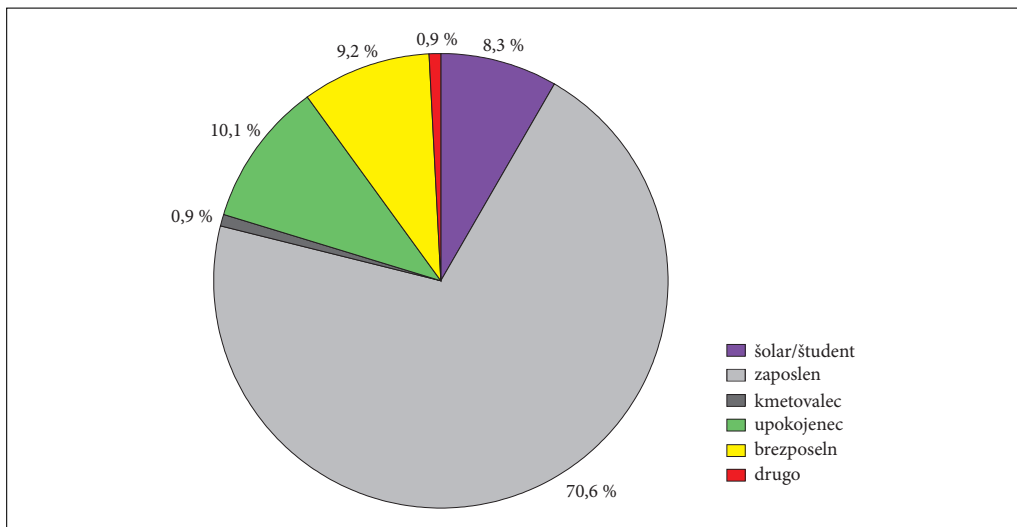
6 Rezultati ankete

6.1 Značilnosti vprašanih

Od 136 vprašanih je 57 moških in 54 žensk, medtem ko jih 25 na vprašalniku ni označilo spola. V anketi so lahko sodelovali prebivalci Občine Rogatec, ki so stari štirinajst let ali več. Med vprašanimi s 45,9 % močno prevladujejo tisti, ki so stari med 26 in 40 let. Na drugem mestu so s 26,1 % stari med 41 in 50 let, na tretjem mestu pa s 17,1 % stari med 51 in 60 let. Mlajši od 26 let in starejši od 65 let so v anketi slabše zastopani (slika 3).



Slika 3: Starostna sestava vprašanih.



Slika 4: Vprašani glede na aktivnost.

Največ vprašanih, in sicer kar 65,1 % je iz največjega kraja v občini, Rogatca. Na drugem mestu je Brezovec pri Rogatcu z 11,0 %, sledijo pa Tlake z 9,2 %. Prebivalci ostalih krajev so v anketi zastopani z deleži pod 6,0 %.

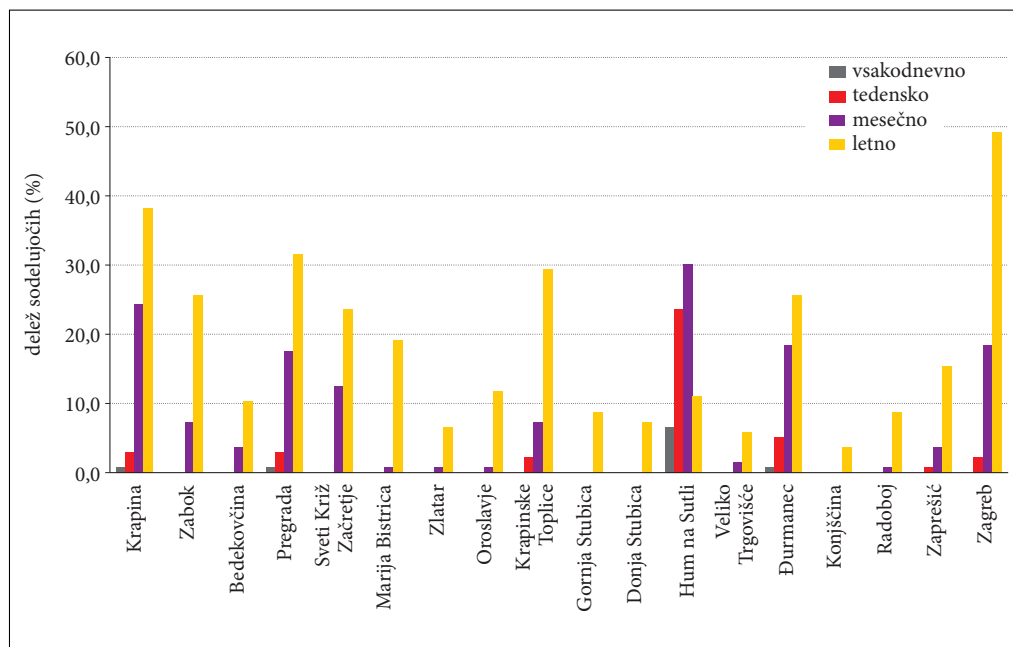
Glede na aktivnost je največ vprašanih zaposlenih, in sicer kar 70,6 % (slika 4). Precej je tudi upoko-jencev (10,1 %), brezposelnih (9,2 %) in šolarjev oziroma študentov (8,3 %). 88,2 % vprašanih poseduje osebni avtomobil.

6.2 Potovalne navade prebivalcev Občine Rogatec pri potovanjih v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba

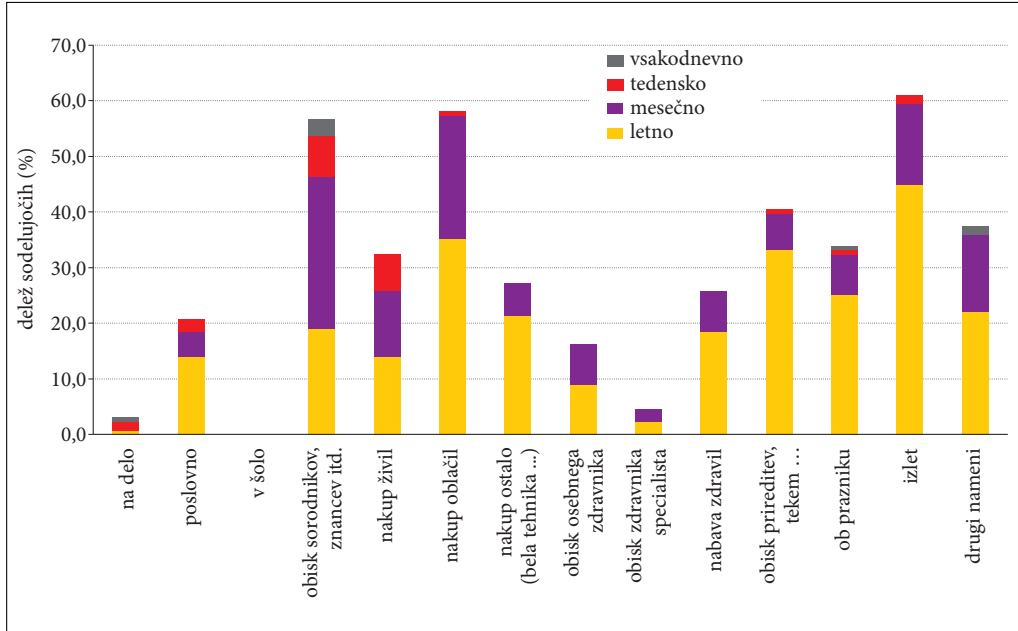
Rezultati ankete kažejo, da kar 91,1 % vprašanih kdaj zaide prek meje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba. Na dnevni, tedenski in mesečni ravni je od večjih krajev, to je nad 3500 prebivalcev, najbolj obiskan Hum na Sutli (slika 5), ki ga od sosednjega Rogatca loči le meddržavni mejni prehod. Na tedenski ravni velja izpostaviti tudi Džurmanec. Na mesečni ravni je pogosto obiskanih že več krajev, poleg Huma na Sutli pa izpostavimo še Krapino, Džurmanec, Zagreb in Pregrado. Na letni ravni močno prednjači Zagreb, na drugem mestu pa je Krapina. Od manjših krajev (pod 3500 prebivalcev) izpostavimo Kumrovec, Tuhelj in Desinić.

Prebivalci Občine Rogatec potujejo v Hrvaško Zagorje in naprej proti Zagrebu z različnimi nameni. Največ jih kdaj potuje tja zaradi izleta (61,0 % vprašanih), zaradi nakupa oblačil (58,1 %) in zaradi obiska sorodnikov, prijateljev in znancev (56,6 %) (slika 6). Največ vprašanih namenja vsakodnevna, tedenska in mesečna potovanja obiskom sorodnikov, prijateljev in znancev. Pri tedenskih je pogost namen tudi nakup živil, pri mesečnih pa nakup oblačil in izleti. Letna potovanja so v prvi vrsti namenjena izle-tom, nakupom oblačil ter obiskom prireditev in tekem.

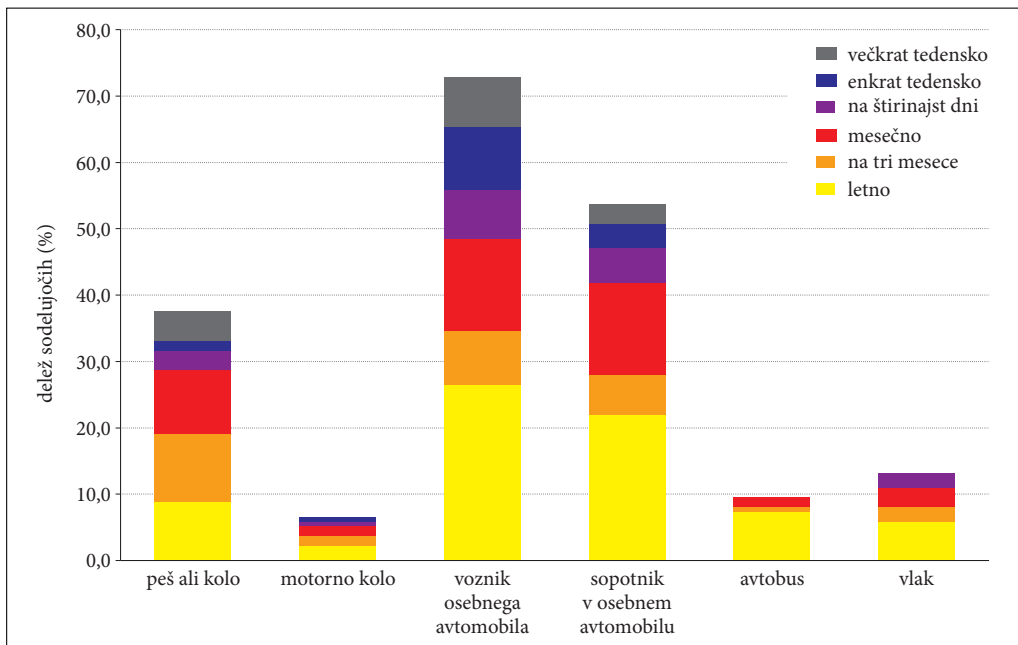
Vprašani potujejo v kraje Hrvaškega Zagorja in naprej proti Zagrebu na različne načine. Največ jih potuje na omenjeno območje kot voznik osebnega avtomobila (72,8 % vprašanih) (slika 7). Precej jih



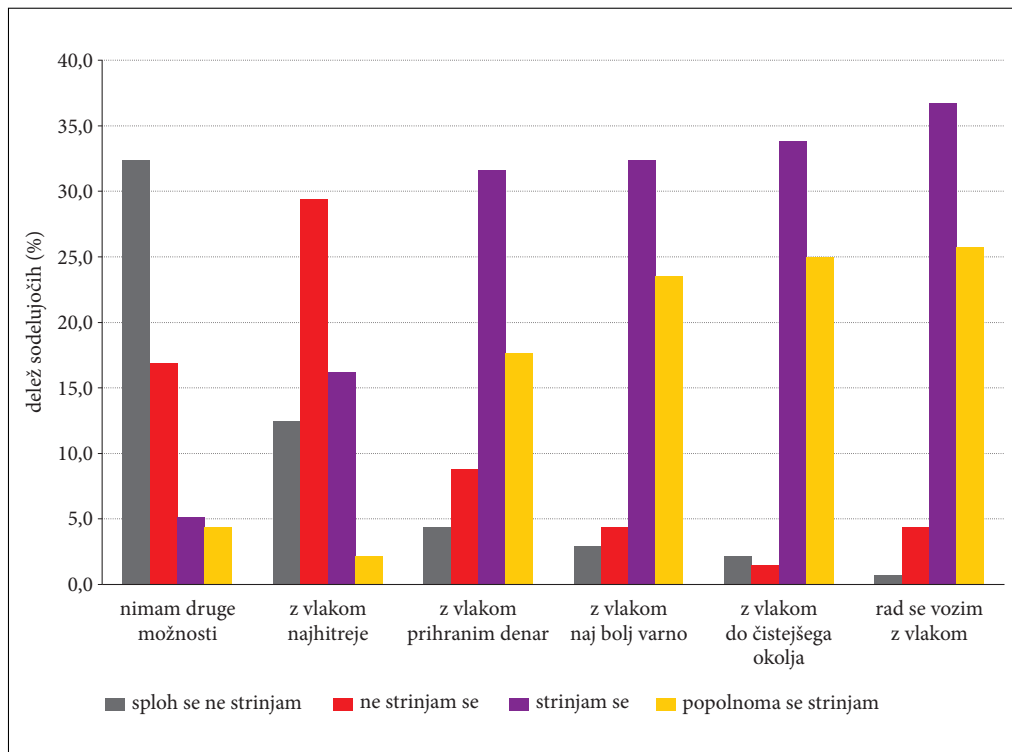
Slika 5: Pogostost potovanj prebivalcev Občine Rogatec v večje kraje Hrvaškega Zagorja in naprej proti Zagrebu.



Slika 6: Namen potovanj prebivalcev Občine Rogatec v večje kraje Hrvaškega Zagorja in naprej proti Zagrebu.



Slika 7: Način in pogostost potovanj prebivalcev Občine Rogatec v kraje Hrvaškega Zagorja in naprej proti Zagrebu.



Slika 8: Razlogi vprašanih za pripravljenost uporabiti vlak za potovanje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba.

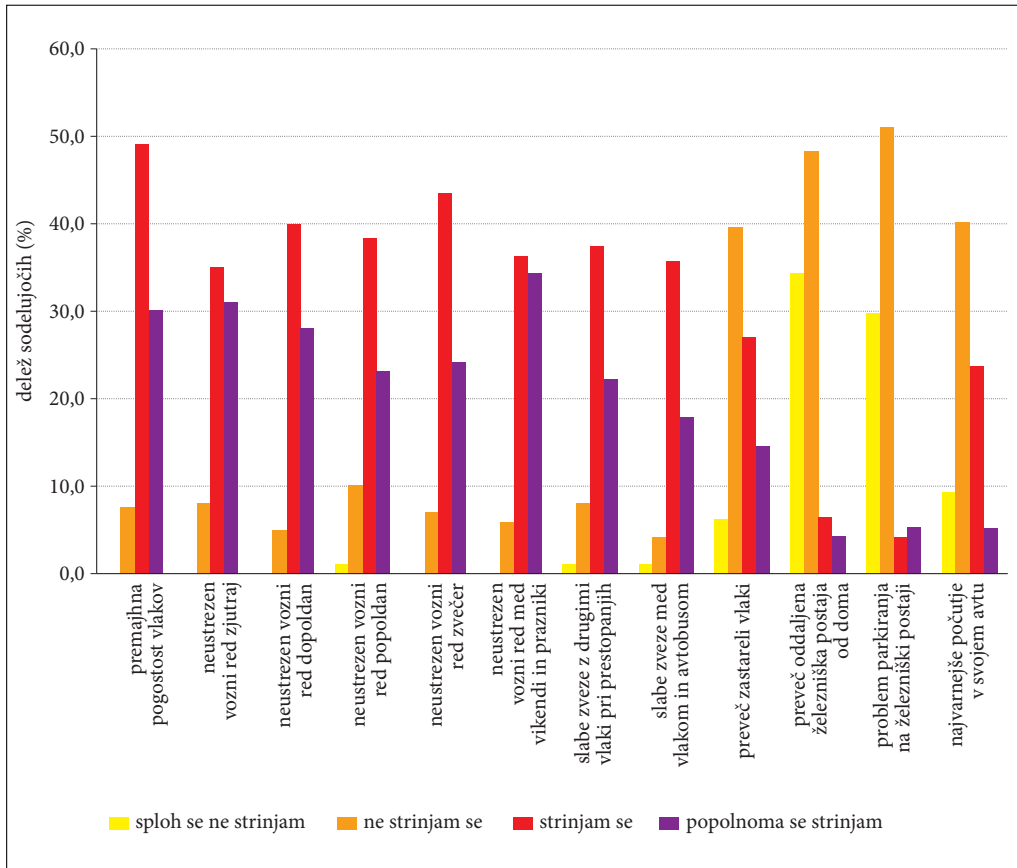
tudi potuje kot sopotnik v osebni avtomobilu (53,7 %) ter peš ali s kolesom (37,5 %). Z javnim prevozom jih potuje precej manj, in sicer 13,2 % z vlakom in 9,6 % z avtobusom.

Pri večkrat-tedenskih potovanjih najpogosteje potujejo kot vozniki osebnih avtomobilov ter peš ali s kolesom. Pri enkrat-tedenskih in štirinajst-dnevnih potovanjih potujejo največ kot vozniki ali sopotniki v osebni avtomobilu. Pri štirinajst-dnevnih potovanjih že radi uporabijo vlak. Mesečna potovanja opravljajo največ kot vozniki in sopotniki v osebni avtomobilu, vožnji z vlakom pa se pridruži še vožnja z avtobusom. Tudi letna potovanja najraje opravljajo kot vozniki ali sopotniki v osebni avtomobilu. Z avtobusom in vlakom najraje potujejo na letni ravni.

6.3 Pripravljenost prebivalcev Občine Rogatec uporabiti vlak za potovanje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba

Več kot tri četrtine vprašanih (78,7 %) bi bilo pripravljenih uporabiti vlak za potovanje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba. To bi bili pripravljeni storiti iz številnih razlogov, med drugim, ker se radi vozijo z vlakom, ker na ta način prispevajo k čistejšemu okolju, ker se jim zdi potovanje z vlakom najbolj varno in ker na ta način prihranijo denar (slika 8). Vožnja z vlakom vidi tudi kot dobro priložnost za izlet, udoben način potovanja in možnost druženja. Pri nekaterih pa se tudi pojavlja nostalgija po časih, ko je bilo vožnje z vlakom na obravnavani relaciji veliko.

Pri uporabi vlaka za potovanje preko meje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba pa jih določene stvari tudi motijo (slika 9). To sta predvsem premajhna pogostost vlakov in neustrezen



Slika 9: Razlogi za ne-pripravljenost uporabiti vlak pri potovanju v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba.

vozni red, pa tudi slabe zveze z drugimi vlaki pri prestopanjih in slabe zveze med vlakom in avtobusom. Pri vprašanih prebivalcih Občine Rogatec je zaznati izrazito željo po bolj pogostem voznem redu, ki bi že zjutraj omogočal povezavo z Zagrebom.

Prebivalci Občine Rogatec ne bi bili pripravljeni uporabiti vlaka za potovanje v Hrvaško Zagorje ali naprej proti Zagrebu tudi iz drugih razlogov, kot sta na primer dolgčas na vlaku in omejitve količine prtljage. Razlog pa predstavljajo tudi številne kratke razdalje, ki jih vprašani najraje prevozijo kar z avtomobilom.

Vprašani so tudi izrazili željo po železniški povezavi z Zagrebom med vikendom. Na splošno naj bi bilo prestopanj čim manj, zaželena pa bi bila tudi direktna železniška povezava na celotni relaciji Celje–Rogatec–Zagreb.

Nekateri vprašani se že veselijo ponovnih potovanj z vlakom v Zagreb, saj so na ta način potovali v preteklosti oziroma v svoji mladosti. Na ta potovanja imajo lepe spomine.

Za nekatere prebivalce Občine Rogatec je avto najbolj praktično prevozno sredstvo, ker je vedno pri roki, sploh v primeru večjega nakupa. Kljub temu pa bi bili pripravljeni uporabiti vlak vsaj za izlet, kot je na primer družinski izlet v Zagreb. Torej bi bili nekateri vprašani pripravljeni uporabiti vlak le v primerih družabno-izletniških potovanj.

7 Sklep

Rezultati raziskave nam dajejo osnovno predstavo o potovalnih navadah prebivalcev Občine Rogatec v Hrvaško Zagorje in naprej proti Zagrebu. Zavedamo se, da bi značilnosti potovalnih navad prebivalstva ob omenjeni železniški progi dodatno razjasnila analiza še ostalih namenov potovanj, kot so šolanje, oskrba, prosti čas, vendar teh podatkov žal nimamo na voljo. Zelo koristna bi bila tudi temeljita analiza železniških potovanj ob omenjeni progi, na primer števila vstopov in izstopov na posameznih postajah ter izvor in cilj teh potovanj, število prodanih mesečnih delavskih in dijaških vozovnic, vendar tudi teh podatkov zaenkrat nimamo na razpolago.

Rezultati raziskave kažejo, da so prebivalci Občine Rogatec povezani s Hrvaškim Zagorjem in Zagrebom ter tja potujejo različno pogosto, z različnimi nameni in na različne načine, pri čemer je prevladujoč način uporaba osebnega avtomobila. 72,8 % vprašanih namreč kdaj potuje na omenjeno območje kot voznik osebnega avtomobila, 53,7 % pa kot sopotnik v osebnem avtomobilu. Pri teh rezultatih pa smo zasledili podobnost z rezultati bavarske raziskave (Schliephake 2012), ki smo jo omenili v uvodu in je bila narejena na območju občin Iphofen, Kürnach in Estenfeld. Tudi tamkajšnji prebivalci namreč opravijo 60,0 % do 73,0 % osebnih dnevnih potovanj z osebnimi avtomobili. V obeh primerih torej prevladuje osredotočenost na osebni avtomobil.

Kljub zgornjemu rezultatu pa bi bile več kot tri četrtine vprašanih (78,7 %) pripravljene uporabiti vlak za potovanje v sosednje Hrvaško Zagorje ali še naprej do Zagreba. Prav tako bi bilo na Bavarskem 37,0 % vprašanih pripravljenih presedlati z osebnega avtomobila na javni prevoz, seveda če bi bil slednji še izboljššan. Oba deleža sta velika in je nanju potrebno pogledati kritično, saj kažeta na nasprotje med željami vprašanih in med realnim stanjem. Slednje namreč še vedno kaže, da je prevlada osebnega avtomobila nesporna.

Prebivalce Rogatca pri možnostih potovanja z vlakom v sosednje Hrvaško Zagorje ali naprej do Zagreba določene stvari tudi motijo. To sta predvsem premajhna pogostost vlakov in neustrezen vozni red, pa tudi slabe zveze z drugimi vlaki pri prestopanjih in slabe zveze med vlakom in avtobusom. Pri vprašanih prebivalcih Občine Rogatec je zaznati izrazito željo po bolj pogostem voznem redu, ki bi že zjutraj omogočal povezavo z Zagrebom. Tudi v bavarski raziskavi vprašani izražajo potrebo po nenehnem izboljševanju ponudbe na področju ne-motoriziranega in javnega prevoza. Ugotovljeno je bilo, da je izboljšanje javnega prevoznega sistema z uvedbo taktnega voznega reda ključno za ohranitev prebivalcev na območju in povečanje atraktivnosti območja. Na Bavarskem kar 53,0 % vprašanih meni, da bi več ljudi uporabljalo javni prevoz, če bi ta še naprej izboljševal svoje storitve. Prav gotovo lahko podobno zaključimo tudi za naše obravnavano območje.

8 Viri in literatura

- Biruš, M. 2008: Hrvaško Zagorje. Zamejska Hrvaška, Ekskurzije Ljubljanskega geografskega društva. Ljubljana.
- Gabrovec, M., Kozina, J. 2013: Javni avtobusni potniški prevoz na čezmejnem območju na Miljskem polotoku in Goriškem. Elaborat, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU. Ljubljana.
- Medmrežje 1: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/10_07234_delovne_migracije/10_07234_delovne_migracije.asp (16. 6. 2015).
- Medmrežje 2: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/20_05C40_prebivalstvo_obcine.asp (8. 6. 2015).
- Medmrežje 3: <http://www.stat.si/obcine/Vsebinska.aspx?leto=2014&id=145> (8. 6. 2015).
- Medmrežje 4: http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_01/h01_01_01_zup02.html (8. 6. 2015).
- Medmrežje 5: <https://www.wikipedia.org/> (14. 9. 2015).

Mohorič, I. 1968: Zgodovina železnic na Slovenskem. Ljubljana.

Po dvajsetih letih ponovno z vlakom do hrvaškega Džurmanca. Medmrežje: http://www.slo-zeleznice.si/uploads/SZ/nova%20proga/NovaProga_Dec-2014NET.pdf (8. 6. 2015).

Rustja, K. 2003: 100 let Posoteljskih prog. Šmarje pri Jelšah.

Schliephake, K. 2012: Public Awareness towards Traffic Problems and Public Transport – Case Studies from Villages in Northern Bavaria. *Journal of Logistics and Sustainable Transport* 3-1. Celje.

Spevec, D. 2009: Populacijski potencial Krapinsko-zagorske županije. *Hrvatski geografski glasnik* 71-2. Zagreb.

RAZVOJNA POKRAJINA – UČINKOVITA ORGANIZACIJA ZA OBVLADOVANJE GLOBALNIH RAZVOJNIH IZZIVOV

dr. Štefan Čelan

Znanstveno raziskovalno središče Bistra Ptuj
Slovenski trg 6, 2250 Ptuj
stefan.celan@bistra.si

UDK: 711:001.895(497.4)

IZVLEČEK

Razvojna pokrajina – učinkovita organizacija za obvladovanje globalnih razvojnih izzivov

Očitno bo treba dojeti in razumeti, da bo v prihodnje družbeni razvoj in s tem višina porabe za zagotavljanje kakovostnejšega življenja odvisna od naše lastne razvojne odličnosti. Za doseganje teh ciljev je treba trenutno centralistično upravno organiziranost države spremeniti v invencijsko in inovacijsko organiziranost države ter njenih podsistemov. Dinamika in kompleksnost razvojnih aktivnosti narekujejo novo obliko organiziranja razvojnih potencialov v obliki javno-zasebnih partnerstev ob sodelovanju civilne družbe. Trenutna organiziranost države, lokalne samouprave in podjetništva, kot medsebojno ločenih sistemov, nas pospešeno spreminja v rutinsko (na mnogih področjih celo v rutinersko) družbo. Za doseganje razvojne odličnosti je treba v Sloveniji ustanoviti »razvojne« in ne »upravno administrativne« pokrajine. Osnovna naloga tovrstnih pokrajin je doseganje razvojne odličnosti, ki se kaže v odpiranju takšnih delovnih mest, ki omogočajo dostojno življenje vsem trem generacijam ob upoštevanju načel uravnoteženega trajnostnega razvoja.

KLJUČNE BESEDE

invencija, inovacija, razvojna odličnost, razvojna pokrajina, pokrajina

ABSTRACT

Development regions – efficient organization to manage the global development challenges

It is necessary to understand that in the future the social development and thus the amount of spending will have to ensure a better quality for life, which depends on our own development excellence. To achieve those goals the current centralised administrative power and the State organization need to be changed in to the invention and innovation organization, including its subsystems. The dynamics and complexity of development activities dictate a new way of the organisation of the development potentials in the form of public-private partnerships and in cooperation with civil society. The current organization of the State, local government and entrepreneurship as separated systems, is transforming us into routine society. To achieve the development quality in Slovenia, instead of »administrative authorities« the »development regions« need to be established. The basic task of those regions is to achieve the development excellence, which is shown in the opening of new workplaces that allow decent existence of all three generations, having regard to the principals of balanced sustainable development.

KEY WORDS

invention, innovation, development excellence, development region, region

1 Uvod

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo smo, to hoteli ali ne, se tega zavedali ali ne, vstopili v tisti del sveta, ki prisega na načela globalne ekonomije. Na teoretični ravni naj bi globalizacija omogočala prost pretok dela, kapitala in surovin, s tem naj bi se povečala blaginja vseh. Mnogi ekonomski teoretiki in zagovorniki globalizacije še vedno verjamejo, da sta prosti trg in konkurenca edina in pravična regulatorja, ki sta sposobna zamenjati vlogo države kot »slabega« regulatorja za doseganje razvojne odličnosti. Celoviti pogledi na ekonomijo in vsakodnevne življenjske izkušnje z globalizacijo pa jasno kažejo, da zgolj prosti trg in neomejena konkurenca nista idealna regulatorja. Pri obeh nastopajo napake, ki jih je treba nujno usklajevati s pomočjo države. Vendar ne kot »velike vsemogočne države«, ki lahko na vseh področjih nadomesti prosti trg. Država lahko, sme in mora nadomeščati prosti trg le tam, kjer ta ne more delovati dobro. Od prostega trga je namreč iluzorno pričakovati nekaj, kar trg ni, to je pravičnost. Prosti trg je prvenstveno namenjen konkurenčnosti, ki se odraža predvsem v učinkovitosti, ni pa pravičen. Zato so tudi vsa teoretična izhodišča, ki globaliziranim trgov pripisujejo pravičnost, napačna. Prav tako se je treba zavedati, da posledice globalizacije niso avtomatične in za vse enake. Mnogo pozitivnih ali negativnih učinkov globalizacije je odvisno od modrosti politikov (bolje rečeno državnikov) in ključnih nosilcev razvoja v posameznih državah. Največja past globalizacije za posamezno državo je v pomanjkanju čim bolj celovitega znanja in kompetenc pri iskanju odgovorov na izzive, ki jih zastavlja globalizacija. Pomanjkljivo znanje mnogokrat vodi v preproščino, ki preko apokaliptičnih in populističnih idej ustvarja vtis, da je življenje v tem prostranem Univerzumu preprosto in enostavno. Ob preproščini se na mnogih področjih, kot posledica pomanjkanja celovitega znanja, kaže še provincializem, ki na eni strani vodi v zapiranje na lastno gnojišče, kjer je sicer toplo, vendar smrdi, in provincializem sprejemanja vsega tujega kot čisto zlato, kar vodi v slepo poveljevanje tujega in podcenjevanje domačega (Svetličič 1997).

2 Razvojna odličnost

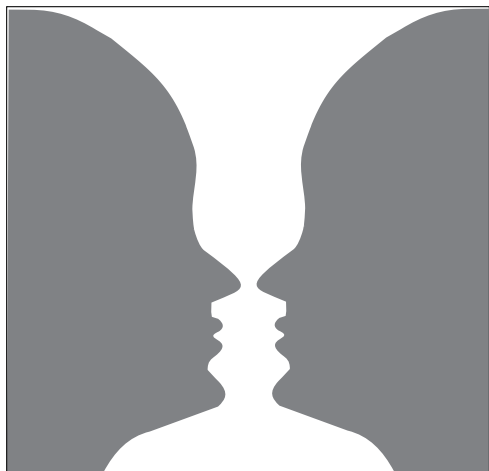
Značilnost tako imenovanega sodobnega dela človeške civilizacije je prepričanje, da smo v tem delu sveta najbolj izobrazena in z informacijami opremljena bitja v zgodovini. Žal pa je zelo malo vprašanj o tem, kaj pravzaprav vemo o tistem, kar znamo. Številne socialne, gospodarske, okoljske in etične krize, ki smo jim priča, so dovolj zgovoren dokaz, da je naše znanje zelo pomanjkljivo. Naše težave ne izhajajo iz pomanjkanja količine podatkov, ampak iz njihove interpretacije. Že zgolj dve možni obrazložitvi slike 1 lahko pomenita smrt ali rojstvo človeške civilizacije. Znameniti kelih poln strupa je pravo nasprotje ljubečega izraza dveh mladih živih bitij. Poglobljen razmislek o pomenu slike 1 pa nas lahko privede do znamenite misli Mahatme Gandhija (Lipton in Bhaerman 2009), ki je nekoč dejal: »*Postal sem neskončno predrzen, rad bi postal nič.*« Bela površina slike lahko predstavlja neskončni nemanifestirani nič, črni del slike pa lahko predstavlja eno najpopolnejših manifestacij, ki se porajajo iz nič.

Ko poskušamo pojasniti pojem razvojne odličnosti, ne moremo mimo spoznanja, da bo za izhod iz vseh možnih kriz potrebno novo in predvsem celovitejše tolmačenje znanstvenih spoznanj, pridobljenih kompetenc in življenjskih izkušenj različnih civilizacij. Več kot očitno je, da bo treba razumeti in udejaniti znamenito misel Alberta Einsteina (Lipton in Bhaerman 2009), ki je povedal, da se problema ne da rešiti z enakimi principi in metodami dela, ki so privedli do nastanka problema. Najpomembnejši stalnici razvojne odličnosti sta čim bolj celovito razumevanje in prilagajanje spremembam, ki morata prispevati k skupnemu dobremu vsega nemanifestiranega in manifestiranega. Kako je to možno doseči, nas je poučil Rene Descartes (Lipton in Bhaerman 2009), ki je svetoval, da je treba dvomiti v vse. Zagotovo je nekaj resnice tudi v tem, da vse, kar znamo, ne more biti zgrešeno, res pa je, da je vsako zanje in vedenje potrebno ponovne presoje in predvsem previdnosti pred implementacijo.

Pomanjkljivosti obstoječe neoliberalne razvojne paradigme izhajajo iz še vedno večinsko prisotnih dveh skrajnih fundamentalizmov: verskega in strogo kartezično znanstvenega. Večina verskih fundamentalizmov je celovito pojmovanje Univerzuma kot vseobsegajoče soodvisne celote spremenila v ločenost duha od materije. V mnogih primerih se je ta ločenost sprevrgla v sistem togih institucionalnih predpisov, ki naj bi veljali za nezmotljive. Zapovedano je slepo verovanje, ki omejuje dostop do znanja. V kolikor se strinjamo s tezo, da neomejeno in celovito znanje predstavlja neomejeno sposobnost prilagajanja na spremembe, potem nam je jasno, da z omejevanjem čim bolj celovitega nivoja znanja v neki družbi pada tudi njena sposobnost prilagajanja spremembam. Vrzel pomanjkanja celovitega znanja naj bi zapolnila tako imenovana neodvisna znanost. Zadnjih sto let razvoja sodobne znanosti kaže, da ni uspela doseči holistične obravnave Univerzuma in se vedno bolj zapira zgolj v okvir materialnega. Določen del znanstvene stroke je tako zaverovan v svetost in edinost materije, da proglasi vsako razmišljanje in raziskovanje izven materialnega za krivoverstvo. Več kot očitno je, da sedanja paradigma znanstvenega materializma ni dorasla prihajajoči evoluciji. Slepa groteskna vera v materializem, kjer vladata denar in roboti, nas je privedla celo tako daleč, da so denar in roboti dragocenejši od vsega bivajoče – celo človeka (Lipton in Bhaerman 2009).

Razvojna odličnost se kaže v sposobnosti preseganja polarnosti duhovnosti in materializma. Ponuja nam novo pot, na kateri bomo odpravili obstoječo bipolarno blaznost in s tem opravili nov evolucijski skok. Opremljeni s holističnimi znanji in vedenjem bomo spoznali, da nas kupi denarja ne osrečijo, povečane količine orožje ne naredijo bolj varne, več zdravil bolj zdrave in morje informacij bolj modre. Prav tako bomo spoznali, da je nenehna ekonomska rast entropičen proces, ki nas ob neupoštevanju omejenih virov in okoljske vzdržnosti vodi do končne rešitve, ki se glasi: »Ko ne bo več ljudi, ne bo več problemov.«

Na podlagi zgoraj navedenega se zastavlja vprašanje, kako naj se Slovenke in Slovenci kot družba, ki še vedno doživlja številne tranzicijske krče pri prehodu iz dogovorne v tržno ekonomijo, lotimo sprememb, ki vodijo do razvojne odličnosti. Ta prehod zahteva izrazito pospeševanje posodabljanja kulture iz rutinerske v inovativno v vseh družbenih podsistemih. Za družbo z rutinsko kulturo je značilno, da zavrača vse novosti in deluje v skladu z ustaljenimi navadami, rutinerstvo pa predstavlja oprijemanje ustaljenih navad do nivoja, ko je to za družbo že škodljivo. Zato zgolj pravna posodobitev institucij, ki je važna, ne zadošča, ker daje samo možnost, ne pa tudi občutene nujnosti in sposobnosti biti inovativna družba. Naloga države je, da s svojimi institucionalnimi ukrepi podpira na invencijah (ustvarjanje novih zamisli, ki morda obetajo nove koristi) in inovacijah (spreminjanje zamisli v koristi, ki jih prepoznajo odjemalci na trgu) temelječi konkurenčni trg. Vsi ti ukrepi pa pripomorejo k nastanku



Slika 1: Optična iluzija (medmrežje 1).

in razvoju tako imenovane inovativne družbe. Prevladujoča družbena kultura v inovativni družbi temelji na inovativni uporabi vrednot in znanja za družbeno odgovorno podjetništvo, etiko soodvisnosti, okoljsko vzdržnost in socialno kohezijo (Mulej in sodelavci 2000; Rebernik in sodelavci 2004; Čelan 2008). Država mora pri tem upoštevati, da so vsi dosedanji primeri dobrih praks pokazali, da:

- ima v prvi fazi prehajanja iz rutinerske v inovativno kulturo največ vpliva najprej država in potem trg, ko mu država omogoči to vlogo (država lahko s predpisi pripomore k ukinitvi zastarelih cehov in pridobljenih zastarelih monopolov ter oligopolov);
- je v prvi fazi država v lastnih institucijah dolžna uvesti inovacijo upravljanja in menedžmenta, da ji lahko kasneje sledijo ostali pri upravljanju/menedžmentu ustvarjanja invencij, potencialnih inovacij in inovacij, tako v javnem kakor zasebnem sektorju.

V preglednici 1 so prikazane štiri možne smeri ukrepanja za prehod v inovativno družbo. Iz ukrepanja za pospešen prehod iz rutinerske v inovativno družbo z ukrepi, ki jih uveljavljajo:

1. državni organi in organizacije,
 2. vse druge organizacije kot poslovni sistemi,
 3. vzgojno-izobraževalne organizacije (redne in vseživljenjske),
 4. trg (kot trg kupca in državno podprt trg kupca, ne slučajnosten trg ali trg proizvajalca),
- lahko izide 20 osnovnih tipov invencij, potencialnih inovacij in inovacij, če na njih gledamo po treh osnovnih merilih (vseh treh hkrati!): (a) vsebina, (b) posledice in (c) službena dolžnost.

Preglednica 1: Dvajset osnovnih tipov invencij, potencialnih inovacij in inovacij.

a) vsebina invencij, potencialnih inovacij, inovacij	b) posledice invencij, potencialnih inovacij, inovacij		c) službena dolžnost ustvarjati invencije, potencialne inovacije in inovacije	
	korenite	drobne	dolžnost je	dolžnosti ni
1. poslovno programske	1.1.	1.2.	1.3.	1.4.
2. tehnično-tehnološke	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.
3. organizacijske	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.
4. glede stila vodenja	4.1.	4.2.	4.3.	4.4.
5. glede metod vodenja, dela in sodelovanja	5.1.	5.2.	5.3.	5.4.

Država mora pri svojem ukrepanju težiti k naslednjim osrednjim značilnostim kulture, ki so tipične za inovativno družbo (Mulej 1996; Čelan in sodelavci 2002a; Čelan in sodelavci 2002b):

- inovativna družba temelji na kar najbolj sodobnih vednostih, znanju in vrednotah, ki podpirajo ustvarjalnost kot lastnost in ustvarjanje kot dejavnost ter zlasti njegovo usmerjenje v koristne novosti (inovacije);
- informacijska družba je samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- učeča se družba je samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- družba znanja je samo del lastnosti inovativne družbe, četudi važen del;
- inovativna družba temelji na pretežno dolgoročnih (in čim manj zgolj kratkoročno-špekulativnih) ambicijah ustvarjati in imeti; temelji na podjetnosti in podjetništvu, ki ni niti rušilno niti nevtralnno, ampak ustvarjalno, to je družbi koristno;
- inovativna družba je družba celovitega razmišljanja, odločanja, delovanja in interdisciplinarnega sodelovanja;
- inovativna družba je zato družba demokratičnih odnosov v politiki, gospodarstvu, znotraj organizacij, vzgoje in izobraževanja, lokalnega in družinskega življenja;

- inovativna družba je zato družba z etiko soodvisnosti (zaradi razlik iz naravnih razlogov in zaradi soodvisnosti specialistov) in zato s sistemskim (celovitim) razmišljanjem, da čim manj važnega spregleda in zato dela čim manj napak, ki jih je potem treba drago popravljati;
- inovativna družba je družba enakovredne spoštljivosti do vseh 20 vrst invencij, potencialnih inovacij in inovacij, in to v vseh panogah gospodarstva (proizvodnih in storitvenih), državnih in družbenih službah;
- inovativna družba je družba nenehnega, vseživljenjskega izobraževanja in vzgajanja za strokovnost, ustvarjalnost in ustvarjalno ambicioznost, zlasti za inovacijsko ambiciozne vrednote in sposobnosti;
- inovativna družba je družba, katere konkurenčnost ne temelji na zlorabi narave, nizkih plačah, cenah in investicijah, ampak na sistemski kakovosti, ki bolje od drugih konkurentov ustreza odjemalcem in na tej podlagi tudi ponudnikom;
- inovativna družba je družba pospešenega in nenehnega posodabljanja vrednot, etike in kulture v podporo omenjenim lastnostim, če še niso povsem normalne;
- inovativna družba je družba, ki ve, da za sodoben ekonomski in družbeni uspeh ni dovolj imeti zasebnih lastnikov namesto neopredeljenih/družbenih/državnih; treba je imeti podjetnike, skladne s Schumpetrovo definicijo (Seljak 2001), da je podjetnik tisti, ki nenehno inovativno išče, ustvarja in uporablja inovacijske priložnosti, ima pa tudi temu ustrezne sodelavce v menedžmentu, pripravi in operativni izvedbi;
- inovativna družba je družba s sodobnim pojmovanjem, kaj je inovacija (= vsaka koristna novost, ki jo za tako opredelijo njeni uporabniki);
- inovativna družba je družba s trgov, ki ni le prostor za igro ponudbe, povpraševanja in cen, ampak prostor za oblast inovativnih nad rutinerskimi ljudmi, organizacijami in družbami, regijami, državami.

Žal je naša država v vseh letih naše samostojnosti te pogoje izpolnila le delno in še to zgolj z vidika sprejema institucionalnega reda in predpisov. Pravna možnost ustanoviti podjetje ali drugo pravno osebo, kot kaže dosedanja praksa, ne pomeni prevlade inventivne in inovativne ustvarjalnosti nad rutinsko ali celo rutinersko. Trenutno prepričanje, da inventivna in inovativna kultura ter vrednote veljajo zgolj za zasebni sektor, javni pa lahko ostane še naprej rutinski ali celo rutinerski, ni ustrezno.

3 Prednosti regionalnega pred globalnim

Trenutno prevladujoča globalna neoliberalna razvojna paradigma ne izpolnjuje načel razvojne odličnosti. Idealiziran scenarij, po katerem naj bi globalizirana neoliberalna tržna ekonomija na dolgi rok povečala blaginjo vseh in vsega, se v vsakodnevni praksi ne uresničuje. Z globalizacijskimi procesi se spreminja tudi vloga nacionalnih držav pri spodbujanju in uresničevanju razvoja. Spremembe se kažejo predvsem na dva načina. Prvi se odraža pri izgubi pristojnosti za oblikovanje makroekonomske politike, ki se prenaša na nadnacionalno raven (v našem primeru najprej na skupno raven Evropske unije). Pomembno je vedeti, da se ostale ekonomske politike prenašajo na nižje ravni (regije, pokrajine), ki s tem dobivajo drugo vsebino in težo. Druga pomembna sprememba se nanaša na mesto in vlogo posameznih nivojev države v razmerju med nadnacionalnimi institucijami, nacionalno državo, regijo ali lokalno skupnostjo, da ne omenjamo večje vloge nevladnih organizacij in interesnih skupin nasploh. Dosedanje izkušnje majhnih držav kažejo, da se je v globalizacijske procese najlažje vključevati preko predhodnih regionalnih integracij. Vzpostavitev učinkovitih razvojno zasnovanih regionalnih integracij (ne zgolj upravno-administrativnih) omogoča lažji dostop do globalnih produkcijskih sistemov, svetovne trgovine in svetovnih finančnih virov.

Regionalna integracija je realen odgovor na globalizacijo tudi zato, ker se danes še vedno lažje globalizira znanje in tehnologija kot pa proizvodnja in trgovina. Zaradi tega bo internacionalizacija proizvodnje in trgovine še vedno potekala intenzivneje znotraj posameznih regij. K temu prispevajo tudi aglomeracijske prednosti, ki jih omogoča regionalno povezovanje. In ne nazadnje, regionalna integracija predstavlja

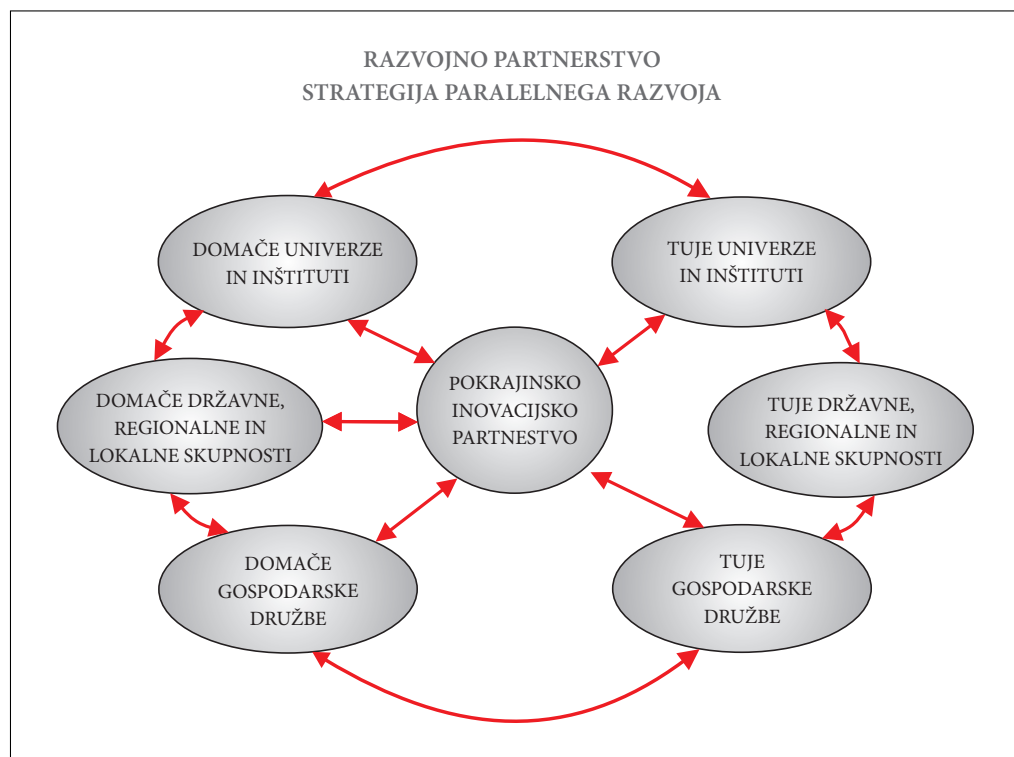
začasen ščit pred nekaterimi negativnimi učinki globalizacije, saj kolektivni protekcionizem podaljšuje čas za prilagajanje izzivom globalizacije.

Prednosti regionalnega koncepta pospeševanja razvoja pred globalizacijskim izhajajo tudi iz načel zakona o hierarhiji zaporedja in soodvisnosti. Upravljanje z velikimi sistemi (multinacionalnimi) težko izpolnjuje pogoje celovitosti pri spodbujanju ustvarjalnosti večine ljudi znotraj sistema. Še težje se celovitost ustvarjalnega sodelovanja doseže izven sistema (zagotavljanje demokratičnosti in soodvisnosti med številnimi javnimi in zasebnimi socialnimi partnerji). Bistvena posledica pomanjkanja celovite demokratičnosti se kaže v obliki zelo šibkega aktiviranja le manjšega dela ustvarjalnih sposobnosti podrejenih ljudi. Pojavi se občutek odtujenosti od organizacije in njenih ciljev. Posledica je brezbržnost in neodgovornost, ker je težko pokazati lastno ustvarjalnost, ki končno vodi v rutinerstvo in neustvarjalnost (Seljak 2001).

Regionalni koncept lažje zagotavlja širšo socialno integracijo pri razvojnem pospeševanju (javnega in zasebnega sektorja), ker ljudje z vplivom na določitev ciljev upravljajo, imajo torej oblast. Pri tem uporabljajo znanje, ki jim daje odgovor na tri temeljna vprašanja:

- zakaj pri razvoju sodelovati (smotri in cilji izhajajo iz njihovih potreb),
- kaj naj počno (določajo in opravljajo naloge, ki so potrebne za doseg ciljev),
- kako naj to počno (določajo postopke in programe za izvedbo nalog).

Multinacionalni sistemi znatno težje omogočajo tovrsten način organiziranja hierarhičnega zaporedja in soodvisnosti, kar daje večini ljudi občutek, da imajo oblast le nad seboj. Zato na vsa tri temeljna vprašanja odgovarjajo le zase, za sistem pa ne. Iz ustvarjalca se spremenijo v izvajalca, ki išče le odgovore, kako bo opravil ukazane naloge.



Slika 2: Možna oblika organiziranja lokalnega oziroma regionalnega menedžmenta.

Pomembna naloga današnje družbe in njenega prihodnjega razvoja leži v iskanju odgovora o predstavi prihodnosti, ki bo dala dovolj motivacijskih moči in začrtala smer, v kateri se lahko družba in posameznik razvijata. Za predstave o takšni prihodnosti veljajo naslednje značilnosti (Todaro 1994):

- morajo biti verjetne (realnost možnega kljub večjemu naporu),
- morajo imeti vizionarski značaj in biti visoko pozitivne (lepša slika prihodnosti v primerjavi s trenutnim stanjem),
- so nezaključene (morajo omogočati alternative),
- odgovarjati morajo na vprašanja, ki izhajajo iz sedanjih prevladujočih predstav,
- so združevalne (oživljanje skupnega družbenega duha).

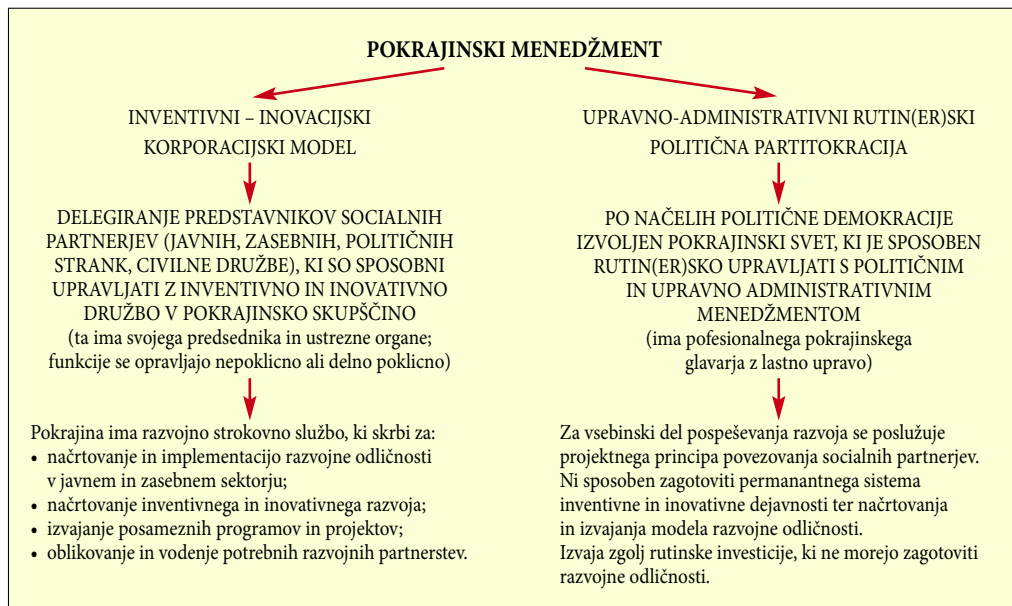
Takšna predstava prihodnosti je lahko družba, ki se razvija na načelih uravnoveženega razvoja. Scenariji uravnovežene družbe kažejo, da je z drugačno opredelitvijo ekonomske rasti mogoče omejiti ogromne razdelitvene neenakosti, ki jih povzročata delovanje trga. Trenutni uničujoči vplivi neenakosti in onesnaževanja okolja niso neizogibni spremljevalci razvoja in rasti. Uravnovežena družba prav tako ne bi negativno vplivala na materialni standard prebivalstva v razvitih državah, izrazito pozitivno pa bi delovala na revnejši del prebivalstva (Archibugi in Nijkamp 1989).

Krizo vrednot, ki je značilnost večine zahodnih družb, je možno rešiti s konceptom uravnoveženega razvoja, saj daje veliko prostora za različna videnja prihodnosti. Bistven element implementacije koncepta uravnoveženega razvoja leži v oblikovanju majhnih lokalnih in regionalnih iniciativ. V današnji globalizacijski družbi predstavlja največji problem opredelitev nosilcev koncepta uravnoveženega razvoja. Najmočnejši nosilci sedanje razvojne paradigme (velika podjetja in države) zanesljivo niso in ne bodo glavni snovalcu nadaljnjega razvoja uravnovežene družbe. To vlogo lahko opravijo le lokalna in regionalna razvojna partnerstva, ki so sestavljena iz predstavnikov javnega in zasebnega sektorja (Čelan 2005). Slovenija se glede na majhnost ekonomije in razpoložljive surovinske vire lahko uspešno razvija s pomočjo tako imenovane strategije paralelnega razvoja (slika 2).

4 Model razvojne pokrajine

V kolikor želi Slovenija postati enakopravni partner v evropskih in svetovnih integracijah, mora tudi prihodnje pokrajine vzpostaviti predvsem kot inventivne in inovacijske strukture – funkcionalne inovacijske pokrajine. Kljub številnim tujim zgledom vzpostavljanja pokrajin je treba imeti v vidu prvenstveno našo lastno razvojno učinkovitost. Pri tem projektu je potrebno državotvorno obnašanje v smislu celovite kakovostne preobrazbe. Tovrstna pokrajina naj skrbi prvenstveno za pospeševanje razvojne odličnosti in usklajevanje interesov med državo, občino, zasebnim in javnim sektorjem, nevladnimi organizacijami, civilno družbo ...

Njihova primarna naloga mora biti povezana s pospeševanjem razvojne odličnosti, ki ne skrbi zgolj za zagotavljanje dovolj velike količine dobrin, ampak prvenstveno skrbi za zagotavljanje dovolj velikega števila kakovostnih delovnih mest. Za doseganje teh prioritet je treba oblikovati takšna območja, ki so sposobna doseči skupen razvojni dogovor. V nobenem primeru se ne sme zgoditi, da bi razvojne prioritete v pokrajini povzročale številna nasprotovanja. Do tega bi zagotovo prišlo, v kolikor bi dobili pokrajine, ki združujejo večje število mestnih občin in manjših občin. Za zagotovitev razvojnega dogovora je v Sloveniji treba ustanoviti pokrajine s središčem v mestnih občinah. Za doseganje razvojne odličnosti bo v prihodnji pokrajini treba vzpostaviti takšno obliko organiziranja in delovanja, ki bo zagotovila, da bodo pri odločanju lahko sodelovali vsi ključni nosilci razvoja, zato je treba pokrajine osnovati po elektorskih načelih, podobno kot to velja za volitve v Državni svet Republike Slovenije (slika 3). Na kandidatno listo za pokrajinski svet se lahko uvrstijo kandidati z ustrežno formalno izobrazbo in strokovnimi kompetencami. Prav tako mora biti struktura zaposlenih v prihodnji pokrajinski upravi sestavljena predvsem iz ljudi, ki imajo znanja in kompetence za inoviranje. Ustanavljanje pokrajin kot zgolj instrumentov politične oblasti je zagotovo slaba rešitev.



Slika 3: Razlika med inventivnim, inovativnim in upravno-administrativnim modelom pokrajine.

Uspešnost razvojnih prizadevanj bo tem večja, čim bolj bo sedanji razvoj skladen in oprt na izkoriščanje lokalnih razvojnih zmogljivosti. Nacionalni razvoj je zato pogojen z regionalno skladnostjo, prav tako kot z rastjo blaginje in njenim uravnotežanjem po gospodarski, socialni in okoljski plati.

Pokrajine lahko same najbolje identificirajo medsebojno komplementarnost lokalnih razvojnih potencialov in opredelijo svoje razvojne usmeritve. Za učvrstitev konkurenčnosti v novem evropskem kontekstu morajo slovenske pokrajine razviti svoje specifične konkurenčne prednosti, ki bodo omogočile njihov endogeni razvoj, vendar pa se morajo med seboj tudi dobro infrastrukturno, informacijsko-komunikacijsko, kulturno in drugače povezati v enoten slovenski razvojni pol. Nova regionalna politika v evropskih razmerah ne more biti več namenjena zgolj odpravljanju razvojnih razlik, ampak predvsem spodbujanju razvojnih polov in mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Pri tem pa je treba intenzivneje pomagati tistim regijam, ki imajo slabše razvojno izhodišče, oziroma območjem, ki so z vidika slovenske regionalne politike na ravni občin opredeljena kot območja s posebnimi razvojnimi problemi, vendar le na osnovi regionalnih razvojnih programov (Čelan 2008).

5 Viri in literatura

- Archibugi, F., Nijkamp P. 1989: Economy and Ecology: Towards Sustainable Development. Dordrecht.
- Čelan, Š. 2005: Varnost in zdravje pri delu, Varovanje okolja. Ptuj.
- Čelan, Š. 2008: Zakaj je potrebno namesto 3 do 6 upravno-administrativnih pokrajin kot instrumentov politične oblasti ustanoviti 11 do 14 pokrajin kot instrumentov za pospeševanje razvojne odličnosti. Ptuj.
- Čelan, Š., Mulej, M., Kos, M., Klinar, D., Ženko, Z., Bezljaj, C. 2002: Od invencije do inovacije. Ljubljana.
- Čelan, Š., Mulej, M., Kos, M., Klinar, D., Ženko, Z., Bezljaj, C., Knez-Riedl, J., Bastič, M. 2002: Okvirni metodološki priročnik od invencije do inovacije. Ljubljana.
- Lipton, B., Bhaerman, S. 2009: Spontaneous evolution. Kranj.

Med mreže 1: <http://www.illusionscollection> (24. 9. 2015).

Mulej, M. 1996: Teorija sistemov. Maribor.

Mulej, M., Čelan, Š. 2000: 21. PODIM, Vloga inoviranja pri pospeševanju regionalnega razvoja Slovenije, Povzetki referatov. Maribor.

Rebernik, M., Močnik, D., Knez-Riedl, J., Tominc, P., Širec, K., Rus, M., Krošlin, T., Dajčman, S. 2004: Slovenski podjetniški observatorij 2003. Maribor.

Seljak, J. 2001: Kazalec uravnoteženega razvoja, Sustainable Development Indicators. Ljubljana.

Svetlič, M. 1997: Pravi pasti globalizacija sta provincializem in neznanje. Teorija in praksa 34-4. Ljubljana.

Todaro, M. P. 1994: Economic Development. New York.

IZZIVI SOCIALNEGA PODJETNIŠTVA

Dane Podmenik

Montinjan 6, 6273 Marezige
dane.podmenik@gmail.com

UDK: 911.3:330.342.146(497.4)
330.342.146(497.4)

IZVLEČEK

Izzivi socialnega podjetništva

V prispevku obravnavamo dosedANJI razvoj in značilnosti socialnega podjetništva v Sloveniji. V širši kontekst socialnega podjetništva se sicer uvrščajo različni tipi organizacij: nevladne organizacije, zadruga, invalidska podjetja, zaposlitveni centri, registrirana socialna podjetja in podjetja z družbenim učinkom, vendar pa vseh ne moremo enačiti s socialnim podjetništvom. Največ pozornosti namenjamo registriranim socialnim podjetjem, med katerimi pa je velik delež takih, ki so bila ustanovljena šele pred kratkim. Kažejo se velike regionalne razlike, saj je zabeležena njihova izrazita koncentracija v Pomurju in Podravju (Maribor). Opazamo precejšnjo odvisnost od javnih sredstev, kar je povezano s tem, da večina izhaja iz nevladnega sektorja in z dosedanjo napačno politiko podpor s strani države. Socialno podjetništvo je izrazito lokalno vpeto, zato je treba vlagati v socialni kapital in razvoj ekosistema na lokalni ravni ter motivacijo zlasti izobraženih mladih, saj so oni ključni nosilci njegovega razvoja.

KLJUČNE BESEDE

socialno podjetništvo, socialna podjetja, družbeni učinek, podporno okolje, država, regije, občine

ABSTRACT

The challenges of social entrepreneurship

The paper deals with development and characteristics of social entrepreneurship in Slovenia. In the wider context of social entrepreneurship we can classify different types of organizations: non-governmental organizations, cooperatives, work integration social enterprises (WISE), registered social enterprises and so called enterprises with social impact, but all cannot be automatically equated with social entrepreneurship. We focus mainly on registered social enterprises. Among those a large proportion has been established only recently. The significant regional disparities are recorded, with the strong concentration in the regions of Pomurje and Podravje (Maribor). Data show considerable dependence on public funds, which can be linked to the fact that the majority of social enterprises are originating from non-governmental sector and with the unsuitable public policy support scheme. Social entrepreneurship is local embedded, so it is necessary to invest in social capital and development of ecosystem at the local level and motivation especially of educated young people, since they are key agents for its development.

KEY WORDS

social entrepreneurship, social enterprise, social impact, supporting environment, state, regions, municipalities

1 Uvod

Socialno podjetništvo je v Sloveniji postalo predmet širšega zanimanja v zadnjih letih, kar lahko pripišemo predvsem gospodarski krizi in iskanju novih ekonomskih modelov, ki bi bili socialno in okoljsko bolj trajnostni. Z razmahom socialnega podjetništva narašča potreba po raziskovanju in navsezadnje tudi merjenju učinkov na regionalni razvoj. Pri tem enega ključnih izzivov predstavlja odsotnost enotnejših opredelitev področja socialnega podjetništva, kar lahko pripišemo tudi njegovi kompleksnosti. V stroki in širši javnosti tako prihaja do različnih in včasih tudi nasprotno si pogledov ter pristopov obravnavanja socialnega podjetništva. Posledično za enkrat nimamo natančnejšega vpogleda v stanje socialnega podjetništva v Sloveniji, kar pa velja tudi za večino ostalih evropskih držav. Zato je naš namen prispevati k boljšem razumevanju socialnega podjetništva in predstaviti njegove ključne značilnosti. Pri tem se metodološko naslanjamo na študij in analizo sekundarnih podatkov ter opravljeno kvalitativno raziskavo v obliki intervjujev s predstavniki socialnih podjetij, podpornih organizacij in strokovnjaki.

2 Polje socialnega podjetništva v Sloveniji

V Sloveniji lahko širše gledano na področje socialnega podjetništva umeščamo organizacije socialne ekonomije: nevladne organizacije, zadruga, zaposlitvene centre in invalidska podjetja. Tem lahko dodamo še organizacije s statusom socialnega podjetja, ki pa v veliki večini prihajajo iz nevladnega sektorja ter nova in razvijajoča se podjetja z družbenim učinkom. Pri tem ne gre za »klasična« družbeno odgovorna podjetja, ampak zlasti za podjetja, ki že v svojem bistvu oziroma poslovnem modelu rešujejo družbene ali okoljske probleme in s tem ustvarjajo pozitiven družbeni učinek. Njihova dodatna značilnost je, da so nosilci predvsem visoko izobraženi mladi in visoka stopnja kreativnosti ter inovativnosti. Pri tem je treba poudariti, da vseh navedenih organizacij ne moremo preprosto enačiti s socialnim podjetništvom.

Pri umeščanju navedenih organizacij na polje socialnega podjetništva smo si zato pomagali s konceptualnim okvirjem, ki so ga zasnovali raziskovalci združeni v Evropski raziskovalni mreži za socialno podjetništvo (EMES) in naj bi omogočal natančnejšo opredelitev socialnega podjetništva in identifikacijo oziroma ločevanje socialnih podjetij od klasičnih podjetij in neprofitnih organizacij (Defourny in Nyssens 2012). Avtorji, ki se sicer močno naslanjajo na socialno ekonomijo, so opredelili tri ključne vidike s pripadajočimi kazalniki:

- ekonomski/podjetniški vidik (trajno opravljanje ekonomskih aktivnosti, visoka stopnja ekonomskega tveganja in zaposlovanje oziroma prisotnost plačanega dela),
- družbeni vidik (ključni cilj je delovanje v družbeno korist/družbeni učinek, omejena delitev dobička in ustanovitelji so skupine državljanov ali organizacije civilne družbe),
- vidik participativnega upravljanja (visoka stopnja avtonomnosti od države in profitnih podjetij, demokratičnost vodenja, ki ni pogojena s kapitalskim vložkom in udeležba različnih deležnikov pri upravljanju).

Z vidika umeščanja posameznih tipov organizacij v kontekst socialnega podjetništva je ključno poudariti naslednje:

- Nevladne organizacije v večini izpolnjujejo družbene kriterije in kriterije participativnega upravljanja, le malo pa jih izpolnjuje tudi ekonomske kriterije socialnega podjetništva, zato veliko večino ne moremo enačiti s socialnim podjetništvom. Kot socialna podjetja lahko smatramo tiste, ki izvajajo tržne dejavnosti in z njimi ustvarijo večji del prihodkov ter pri tem vključujejo tudi (redno) plačano delo oziroma zaposlujejo. Ocenjujemo, da je med vsemi nevladnimi organizacij, ki jih je okoli 26.000, takih med 5 in 10 %.
- Zadruga v večini izpolnjujejo ekonomske kriterije ter kriterij neprofitnosti, manj pa kriterije participativnega upravljanja. Vprašljivo pa je predvsem njihovo širše družbeno poslanstvo oziroma učinek, saj so usmerjene zlasti v zasledovanje ožjih interesov članstva.

- Invalidska podjetja in zaposlitveni centri v večini izpolnjujejo ekonomske kriterije, zaposlitveni centri so sicer nekoliko bolj odvisni od javnih sredstev, ter kriterij neprofitnosti. Družbeno poslanstvo oziroma učinek je v veliki meri vezan izključno na zaposlovanje invalidov. Večina pa jih ne sledi načelom participativnega upravljanja.
- Vpogled v delovanje podjetij z družbenim učinkom je zaenkrat zelo omejen. Zato gre bolj za subjektivne ocene oziroma pričakovanja, da izpolnjujejo ekonomske kriterije in kriterij delovanja v družbeno korist, v manjšem obsegu pa kriterije povezane z (ne)deltivijo dobička in participativnim upravljanjem.

2.1 Registrirana socialna podjetja

Po zakonu o socialnem podjetništvu (Zakon ... 2011) lahko pravna oseba nepridobitnega značaja pridobi status socialnega podjetja. Konec leta 2014 je bilo registriranih 56 socialnih podjetij. Med temi je največ društev (20) in zasebnih zavodov (18), kar dokazuje, da se za registracijo odločajo zlasti nevladne organizacije. Zadrug je deset, družb z omejeno odgovornostjo pa sedem (Evidenca socialnih podjetij 2014). Nizka številka podjetij je povezana zlasti s tem, da je zakon zelo ozko usmerjen in prinaša dodatne zahteve pri poslovanju, ob tem pa zaenkrat tudi ni v veljavi posebnih ugodnosti ali subvencij. V zadnjem letu sicer beležimo trend rasti socialnih podjetij, ki pa je povezan zlasti s tem, da so organizacije, ki so pridobile sredstva iz naslova javnih del za spodbujanje socialnega podjetništva, primorane pridobiti status.

Pregled delovanja pokaže širok spekter dejavnosti socialnih podjetij, od trgovine, izobraževanja, varovanja okolja, kmetijstva, turizma, gostinstva, raziskovanja, do kulture in umetnosti. Najbolj pa izstopa področje socialnega varstva. Omeniti še velja, da se le eno od podjetij uvršča med inovativna tehnološka podjetja. Z namenom analize poslovanja smo pregledali finančna poročila socialnih podjetij za leto 2013 (Javna objava ... 2013). Pregled je pokazal, da kar 90 % podjetij deluje pet let ali manj oziroma da jih je bilo več kot polovica ustanovljenih v zadnjih dveh letih. To pomeni, da gre v večini za organizacije v začetni fazi razvoja. Zato je tudi v tem letu le 32 (od 56) podjetij izkazovalo prihodke. Prihodki socialnih podjetij so skupaj znašali 6,2 mio EUR. Pri tem bode v oči dejstvo, da sta dve organizaciji ustvarili kar tri četrtine vseh prihodkov socialnih podjetij. Skupaj je petina podjetij ustvarila prihodke višje od 100.000 EUR, enako število se jih uvršča v razred od 50.000 do 100.000 EUR ter tudi v razred od 20.000 do 50.000 EUR. Enajst podjetij je ustvarilo manj kot 20.000 EUR prihodkov. Socialna podjetja so v 2013 zaposlovala okoli 165 oseb, pri tem sta zgoraj omenjeni podjetji zaposlovali kar 80 % vseh zaposlenih v socialnih podjetij. Ostalih 19 socialnih podjetij pa je zaposlovalo 34 oseb, kar v povprečju pomeni 1,6 zaposlenega na podjetje. Poudariti je treba, da gre v večini za zaposlitve preko javnih del. Enajst podjetij ni imelo zaposlenih. V 2014 se je število zaposlenih, zlasti zaradi posebnega razpisa javnih del, po naših ocenah povečala na okoli 240 oseb. Pregled virov financiranja pokaže, da je približno ena tretjina podjetij zelo odvisna od javnih sredstev, saj jim ta predstavljajo 80 ali več % celotnih prihodkov. Dobri desetini podjetij javna sredstva predstavljajo od 50 do 80 % vseh prihodkov. Polovica podjetij pa ustvari 50 % ali več prihodkov na trgu. Skupno gledano delež javnih sredstev med vsemi prihodki znaša kar okoli tri četrtine. Kot ključne značilnosti socialnih podjetij lahko izpostavimo naslednje:

- V večini gre za nove iniciative oziroma poslovne in projektne ideje, nizko število takih podjetij, ki bi že obstoječi (uspešni) posel nadgradila v socialno podjetništvo.
- Prevladujejo nevladne organizacije in posledično se postavlja vprašanja ali lahko govorimo o podjetniškem pristopu oziroma delovanju na trgu ali pa gre bolj za projektne ideje financirane predvsem iz javnih sredstev.
- Gre za izrazito lokalno vpeta podjetja, saj je širše oziroma izvozno naravnanih podjetij malo. O inovativnosti lahko govorimo zlasti z vidika uvajanja novih storitev v lokalnem okolju, med tem ko je visoko tehnološko podjetje le eno.
- Visok delež oseb zaposlujejo preko javnih del, kar pomeni, da so plače zaposlenih minimalne in da gre za časovno omejene oziroma enoletne zaposlitve, kar pa ni v skladu z načeli socialnega podjetništva, ki naj bi predstavljal trajnejše zaposlovanje.

Preglednica 1: Organizacije na polju socialnega podjetništva z oceno izpolnjevanja glavnih kriterijev socialnega podjetništva (Evidenca ... 2014; Javna objava ... 2013; NVO sektor ... 2015; Register ... 2015; Seznam zaposlitvenih centrov ... 2015).

		ocena izpolnjevanja glavnih kriterijev socialnega podjetništva						
		ekonomski/podjetniški		socialni		organizacijski		
število	letni prihodek v mio EUR	število zaposlenih	trajno opravljanje ekonomskih aktivnosti/ pridobivanje s prodajo proizvodov, blaga ali storitev na trgu	zaposlovanje/ prisotnost plačanega dela	primarno delovanje v družbeno ali okoljsko korist/ družbeni učinek	omejena delitev dobička/ dobiček se vplaga v razvoj podjetja ali skupnosti	avtonomnost delovanja	demokracičnost vodenja, ki ni pogojena s kapitalskim vložkom/ različni deležniki so vključeni v upravljanje
registrirana socialna podjetja	56	6.2	okoli 240	+	+	++	++	++
nevladne organizacije	26.000	804	7500	+	0	++	++	++
zadruge	311	811	3203	++	++	+	++	+
invalidska podjetja	140	?	11.000	++	++	+	++	0
zaposlitveni centri	39	?	okoli 500	+	++	+	++	+
podjetja z družbenim učinkom	?	?	?	++	++	++	0	+

Legenda: ++ = večinoma velja, + = delno velja, 0 = večinoma ne velja, ? = ni podatka

3 Socialno podjetništvo po regijah

Analiza pokaže, da je absolutno gledano največ organizacij socialnega podjetništva v Osrednjeslovenski, Podravske in Savinske regiji. Vendar pa, upoštevajoč stanje glede na število prebivalcev, ugotavljamo, da sta glede na razvitost socialnega podjetništva v ospredju Pomurska in Obalno-kraška regija. V grobem lahko zaključimo, da je socialno podjetništvo bolj prisotno v manj razvitih regijah.

Preglednica 2: Organizacije socialnega podjetništva po statističnih regijah (Adam in sodelavci 2014; Evidenca ... 2014; Register ... 2015; Seznam zaposlitvenih centrov ... 2015; Statistični urad Republike Slovenije 2015).

organizacije socialnega podjetništva / statistična regija	nevladne organizacije	zadruge	invalidska podjetja in zaposlitveni centri	socialna podjetja	število organizacij socialnega podjetništva na 1000 prebivalcev
Gorenjska	2078	32	16	2	10,4
Goriška	1360	19	6	1	10,5
JV Slovenija	1672	17	7	0	11,9
Koroška	815	9	10	1	11,5
Obalno-kraška	1434	20	3	4	13,1
Osrednjeslovenska	6275	75	42	9	11,9
Primorsko-kraška	639	10	6	0	12,4
Podravska	3321	47	31	16	10,5
Pomurska	1588	28	11	16	13,8
Savinjska	2976	12	29	4	11,6
Spodnjeposavska	806	16	15	1	11,9
Zasavska	416	3	6	2	9,6

Če se osredotočimo na registrirana socialna podjetja, lahko izpostavimo opazne regionalne razlike. Velika večina registriranih socialnih podjetij ima sedež v Podravju (16) in Pomurju (16). Pri tem izstopa zlasti Maribor, kjer je registriranih kar 13 socialnih podjetij. Enako število podjetij je lociranih v osrednji Sloveniji, od tega devet v Ljubljani. V ostalih regijah, z izjemo Obalno-kraške regije in Savinjske regije, je socialnih podjetij bistveno manj. V Primorsko-kraški regiji in JV Sloveniji ni registriranega niti enega socialnega podjetja.

Veliko število socialnih podjetij v Podravju in Pomurju lahko povežemo zlasti z gospodarsko krizo in visoko stopnjo brezposelnosti ter s posebnimi spodbudami oziroma nepovratnimi sredstvi za razvoj socialnega podjetništva. To je vidno zlasti v Pomurju, kjer se je veliko socialnih podjetij ustanovilo v pričakovanju pridobitve nepovratnih sredstev iz naslova Zakona o razvojni podpori pomurski regiji (2009), v okviru katerega je bilo skupaj predvidenih skupaj 1,2 mio EUR za socialno podjetništvo. Ker pa je bilo do sedaj teh sredstev veliko manj od pričakovanih, veliko od teh podjetij praktično ne posluje oziroma deluje. V primeru Maribora je treba izpostaviti še zelo pomembno vlogo občine, saj je le-ta izdatno podprla razvoj socialnega podjetništva in močno podporno okolje, ki je nastala pod okriljem Centra za alternativno produkcijo (CAAP) in Fundacije Prizma.

4 Podporno okolje

V Sloveniji lahko opredelimo tri ključne nivoje podpornega okolja: država, občine in (nevladne) organizacije, ki delujejo na področju promocije, zagovornišva in spodbujanja socialnega podjetništva.

Država se je začela aktivneje ukvarjati s spodbujanjem socialnega podjetništva pred dobrimi petimi leti. Ključni nosilec je bilo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je tudi vodilo postopke priprave zakonodaje, sprejete leta 2011. Kljub temu, da so bili v proces priprave zakonodaje vključeni različni deležniki, pa je nezadovoljstvo z zakonom veliko, tako med podjetniki, kot tudi podpornimi organizacijami in strokovnjaki. Ključna kritika je, da je zakon naravnán preozko in da ni skladen z dejanskim stanjem ter potrebami na terenu ter tako ne zagotavlja razvoja socialnega podjetništva. Zakonu je (z zamudo) sledilo sprejetje Strategije razvoja socialnega podjetništva 2013–2016 (2013), ki pa ni prineslo zelenega premika, saj po večini ni prišlo do implementacije predvidenih ukrepov spodbujanja socialnega podjetništva. Ključna usmeritev ukrepov je bila zagotavljanje zaposlovanja ranljivih skupin, med tem ko je bil podjetniški vidik odmaknjen v ozadje, kar pa je problematično z vidika zagotavljanja ekonomske trajnosti projektov oziroma podjetij. Največ sredstev je bilo namenjenih preko dveh razpisov za spodbujanje razvoja socialnega podjetništva, v okviru katerih je bilo potrjenih 26 projektov v skupni vrednosti okoli 6,5 mio EUR (od tega je bila večina sredstev iz Evropskega strukturnega sklada). Z regionalnega vidika so bila dodeljena sredstva izrazito skoncentrirana na Osrednjeslovensko regijo oziroma Ljubljano, saj je bila kar polovica vseh upravičencev iz te regije. Pet upravičencev je bilo iz Pomurja, druge regije pa so bile slabše zastopane. Okoli 2,5 mio EUR je bilo namenjenih preko razpisa za spodbujanje enakih možnosti in socialne vključenosti na trgu dela (Seznam upravičencev ... 2013). Država je v 2014 začela z ukrepom spodbujanja zaposlovanja ranljivih skupin v socialnih podjetjih tipa B, ki je bil izveden v okviru javnih del in za katerega je bilo predvidenih 2 mio EUR. Do konca leta 2014 je bilo iz tega naslova za zaposlitev 114 oseb namenjenih okoli 800.000 EUR (Javna dela 2014). Omenimo lahko še programe čezmejnega sodelovanja in LEADER, v okviru katerih je bilo podprtih nekaj projektov za spodbujanje socialnega podjetništva.

Pri razvoju socialnega podjetništva, zlasti zaradi velike lokalne vpetosti podjetij, igrajo zelo pomembno vlogo tudi občine. Možnosti podpore občin so lahko različne, kar spodbuja tudi zakonodaja. Trenutno je najbolj pogosta oblika podpore nudenje občinskih prostorov v brezplačni najem in sofinanciranje zaposlovanja preko javnih del. Največ neizkoriščenih možnosti za podporo je na področju javnega naročanja in koncesij, saj to prinaša dolgoročne pozitivne učinke na poslovanje podjetij in s tem tudi manjšo odvisnost od subvencij. Izpostaviti je treba, da med posameznimi občinami prihaja do velikih razlik v podpori socialnemu podjetništvu. Pri tem je eden ključnih dejavnikov osebni (subjektiven) odnos županov in/ali zaposlenih na občini do socialnega podjetništva. Kot primere občin, ki najbolj podpirajo socialno podjetništvo lahko navedemo Brežice, Piran, Sevnico, Slovensko Bistrico, Šentrupert. Najbolj pa izstopa občina Maribor, ki je v 2014 sofinancirala več kot polovico (okoli 60) vseh zaposlitev realiziranih na državni ravni preko programa javnih del za spodbujanje socialnega podjetništva. Za primerjavo lahko navedemo, da je občina Ljubljana podprla le 4 (Javna dela 2014).

V Sloveniji je relativno veliko število organizacij, ki opravljajo funkcijo podpornega okolja za socialno podjetništvo. Pri tem gre v veliki večini za nevladne organizacije, ki so se razvile oziroma začele z delom na področju socialnega podjetništva spontano, kot odziv na potrebe v lokalnem okolju. Posledično delujejo zelo odprto, so močno povezane s »terenom« in poznajo dogajanje oziroma iniciative ter jih zaradi tega tudi lažje dosežejo. S tega vidika se ključno razlikujejo od »konvencionalnih« organizacij podpornega okolja za podjetništvo (na primer RRA in točke VEM). Pogosto pa nimajo dovolj človeškega kapitala, zlasti na področjih podjetništva, trženja in financiranja. Prav slednja so tista področja, kjer bi socialna podjetja potrebovala največ podpore. S tega vidika lahko govorimo o vrzeli med ponudbo podpornega okolja in potrebami socialnih podjetij. Zabeleženo je šibko povezovanje z gospodarstvom ter tudi med samimi podpornimi organizacijami, ki so si med seboj celo konkurenti, saj jih je večina odvisnih od javnih sredstev. Kot primer dobre prakse lahko omenimo Sklad 05, ki velja za edino podporno okolje, specializirano za financiranje socialnega podjetništva. V sodelovanju z različnimi partnerji (tudi komercialnimi bankami) so vzpostavili inovativne načine financiranja, kot so na primer premostitveni krediti, mikro krediti in družbene naložbe. Sedaj so v fazi (so)ustanavljanja prve etične banke v Sloveniji. Prav razvoju mehanizmov financiranja socialnega podjetništva bo treba v prihodnje nameniti več pozornosti.

5 Sklep

V Sloveniji na polje socialnega podjetništva lahko umeščamo različne organizacije. Zaenkrat so z vidika doseganja socio-ekonomskih učinkov najbolj pomembne »tradicionalne« organizacije, zlasti invalidska podjetja in zadruga, ki pa ne izpolnjujejo vseh kriterijev socialnega podjetništva in jih ne moremo avtomatično enačiti s socialnimi podjetji. Vendar pa podobno velja tudi za registrirana socialna podjetja, saj je med njimi veliko takih primerov, kjer ne gre za podjetništvo, ampak delovanje vezano na javna sredstva. To je povezano tudi z dosedanjo napačno politiko podpore socialnega podjetništva, ki je temeljila na zaposlovanju ranljivih skupin. Menimo, da bi država morala prednostno spodbujati razvoj podjetništva, inovativnosti in zaposlovanje mladih vodilnih kadrov v podjetjih, kar prinaša zdrave temelje tudi za nova (trajnejša) delovna mesta in navsezadnje manjšo odvisnost od javnih sredstev. Vzporedno je potreben razvoj ustreznega podpornega okolja in finančnih mehanizmov ter promocija socialnega podjetništva.

Socialno podjetništvo vsekakor predstavlja potencial za trajnostni razvoj, zlasti z lokalnega vidika in je tudi priložnost za socio-ekonomsko revitalizacijo podeželja, saj so ključni potenciali prav v (ekološkem) kmetijstvu, predelavi, trgovini z lokalnimi produkti in različnih oblikah (zelenega) turizma. Zato je zelo pomembna vloga akterjev na lokalni ravni, da v sodelovanju ustvarijo ugoden podporni ekosistem. Pri tem je ključno vlaganje v krepitev socialnega kapitala in stimuliranje visoko izobraženih mladih, saj so le ti ključni nosilci razvoja socialnega podjetništva.

6 Viri in literatura

- Adam, F., Modic, D., Podmenik, D., Čančar, I. 2014: Študija o tretjem sektorju v Sloveniji za potrebe projekta ENRI. Ljubljana.
- Defourny, J., Nyssens, M. 2012: The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective. EMES Working Paper 12-03. Medmrežje: https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/180666/1/EMES%20WP%2012_03%20JD%20MN.pdf (10. 5. 2015).
- Evidenca socialnih podjetij. 2014. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/.../socialno.../evidenca_so_p (10. 5. 2015).
- Javna dela 2014 – seznam izbranih izvajalec. 2014. Medmrežje: http://www.ess.gov.si/_files/5283/JD_2014_seznam_izbranih_izvajalcev.xls (10. 5. 2015).
- Javna objava letnih poročil za društva, zadruga in podjetja za leto 2013. 2013. Medmrežje: <http://www.ajpes.si> (10. 5. 2015).
- NVO sektor: dejstva in številke. 2015. Medmrežje: http://www.cnvos.si/article?path=/podrocja_dela/zagovornistvo/nvo_sektor:_dejstva_in_stevilke (10. 5. 2015).
- Register invalidskih podjetij. 2015. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/invalidi_vzv/invalidska_podjetja_v_rs/register_invalidskih_podjetij (10. 5. 2015).
- Seznam upravičencev po Operativnem programu razvoja človeških virov 2007–2013. 2013. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/kohezijska_politika/evropski_socialni_sklad/ess_upravicenci (10. 5. 2015).
- Seznam zaposlitvenih centrov z opisom dejavnosti. 2015. Medmrežje: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/invalidi_vzv/zaposlitveni centri (10. 5. 2015).
- Statistični urad Republike Slovenije. 2015. Medmrežje: <http://www.stat.si> (10. 5. 2015).
- Strategija razvoja socialnega podjetništva 2013–2016. 2013. Medmrežje: <http://www.mddsz.gov.si> (10. 5. 2015).
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015. Uradni list RS 87/2009. Ljubljana.
- Zakon o socialnem podjetništvu. Uradni list RS 20/2011. Ljubljana.

LEADER PRISTOP K SPODBUJANJU LOKALNEGA RAZVOJA V SLOVENIJI

Barbara Medved - Cvikl, Doris Gumilar, dr. Martina Berlič, Alenka Šesek

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Sektor za podeželje

Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana

barbara.medved-cvikl1@gov.si, doris.gumilar@gov.si, martina.berlic@gov.si, alenka.sesek@gov.si

UDK: 711.3(497.4)

IZVLEČEK

LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji

Pristop LEADER je v programskem obdobju 2007–2013 predstavljal orodje za doseganje ciljev Programa razvoja podeželja po tako imenovanem pristopu »od spodaj navzgor«. Pristop »od spodaj navzgor« omogoča lokalnemu prebivalstvu, da z oblikovanjem lokalnih akcijskih skupin (LAS) aktivno odloča o prioritetah in razvojnih ciljih lokalnega območja, vključno z viri financiranja za doseganje ciljev lokalnega območja. V preteklem programskem obdobju je v Sloveniji bilo vzpostavljenih 33 LAS, v okviru slednjih pa financiranih več kot 1400 različnih projektov. Razvojni pristop, temelječ na partnerskem sodelovanju v okviru LAS se je izkazal za vključujoč in učinkovit način upravljanja prepletenih in kompleksnih podeželskih razvojnih izzivov. Pomen tovrstnega razvojnega pristopa se bo v novem programskem obdobju 2014–2020 še okrepil v okviru instrumenta lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (Community led local development (CLLD)).

KLJUČNE BESEDE

lokalni razvoj, pristop LEADER, lokalne akcijske skupine (LAS)

ABSTRACT

Promotion of local development in Slovenia through the LEADER approach

In the 2007–2013 programming period, LEADER represented a tool for achieving the objectives of the Rural Development Programme based on a 'bottom-up approach'. The 'bottom-up approach' enables local population to actively participate in decision-making on priorities and development of local areas, including sources of funding, through creation of local partnerships, the so-called local action groups (LAGs), in order to achieve the objectives of local areas. In the previous programming period, 33 LAGs were set up in Slovenia. In the framework of those LAGs more than 1,400 different projects were funded. Development based on LAG partnerships has proven to be an inclusive and effective way for addressing complex rural development challenges. The importance of this approach towards local development issues will be further strengthened in the new programming period 2014–2020 under the community-led local development (CLLD).

KEY WORDS

local development, approach LEADER, local action groups (LAGs)

1 Uvod

Pristop LEADER predstavlja novo paradigmo na področju politik upravljanja s podeželjem in je odgovor Evropske unije na negativne razvojne trende evropskega podeželja. Temelji na prenosu centralističnega upravljanja s podeželjem na decentralizirano upravljanje z aktivacijo endogenega potenciala podeželja ter koriščenjem lokalnih virov. Temelji na sedmih načelih, in sicer: inovativnosti, povezovanju in več sektorskih ukrepih oziroma aktivnostih, povezovanju v mrežo, sodelovanju, aktiviranju lokalnih akcijskih skupin (v nadaljevanju: LAS) kot javno-zasebnih partnerstev, pristopu od »spodaj navzgor« pri izdelavi in izvajanju strategij lokalnega razvoja (v nadaljevanju: SLR), izhajajočih iz območja. Čeprav se pri pristopu LEADER poudarja pomen pristopa od »spodaj navzgor«, je v samem postopku izvajanja ukrepov LEADER pomemben tudi pristop od »zgoraj navzdol«, saj sta Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP) in Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: agencija) odgovorna za načrtovanje, izvajanje in financiranje pristopa LEADER. Izvajanje ukrepa LEADER teče preko LAS. Te v okviru javnega razpisa za izbor in potrditev potrdi MKGP. Delujočim LAS se tako z odločbo dodelijo sredstva na letni ravni. LAS-i v nadaljevanju izvedejo izbor in izvedbo projektov, vključno z nadzorom, spremljanjem in poročanjem. Po uspešni izvedbi projektov LAS-i vložijo pri agenciji zahteve za izplačilo, na podlagi katerih se po administrativnih in vsebinskih kontrolah izvede izplačilo zahtevkov.

Po izteku programskega obdobja 2007–2013 in več kot 1400 realiziranih projektih (Podatek se navezuje na stanje v evidencah na datum 31. 12. 2014. Končni podatki o številu financiranih projektov v okviru pristopa LEADER bodo znani konec leta 2015, saj so LAS-i lahko zahteve za izplačilo sredstev za izvedene projekte vlagali do 30. 6. 2015. Prav tako so vse analize v nadaljevanju prispevka navezujejo na stanje v evidencah na datum 31. 12. 2014 in ne predstavljajo končnega stanja izvedenih projektov na pristopu LEADER za programsko obdobje 2007–2013. Do konca leta 2014 je bilo zaključenih 1190 projektov.) je nastopil čas, da se vprašamo ali so se z izvajanjem pristopa LEADER izboljšale razvojne možnosti podeželskih območij in če smo z aktiviranjem in vključevanjem lokalnih pobud uspeli aktivirati lokalni »*know-how*« ter nenazadnje tudi, kako vključujoč je dejansko pristop LEADER.

2 Građiva in metode

V prispevku predstavljamo delne ugotovitve izvajanja pristopa LEADER v Sloveniji. Kvantitativno analizo zbranih podatkov dopolnjujemo s kvalitativno analizo ter ugotovitvami tujih avtorjev na področju izvajanja pristopa LEADER v članicah Evropske unije. V kvantitativni analizi smo na podlagi podatkov o zaključenih in izplačanih projektih LAS analizirali podatke o številu izvedenih projektov, povprečni višini izplačila projektov, vsebinski opredelitvi projektov, območju izvajanja projektov ter načrtovanih in realiziranih delovnih mestih v okviru pristopa LEADER. Kvalitativna analiza temelji na analizi anketnih vprašalnikov, izvedenih med člani LAS, ter ostalimi obiskovalci Kmetijsko živilskega sejma AGRA 2014.

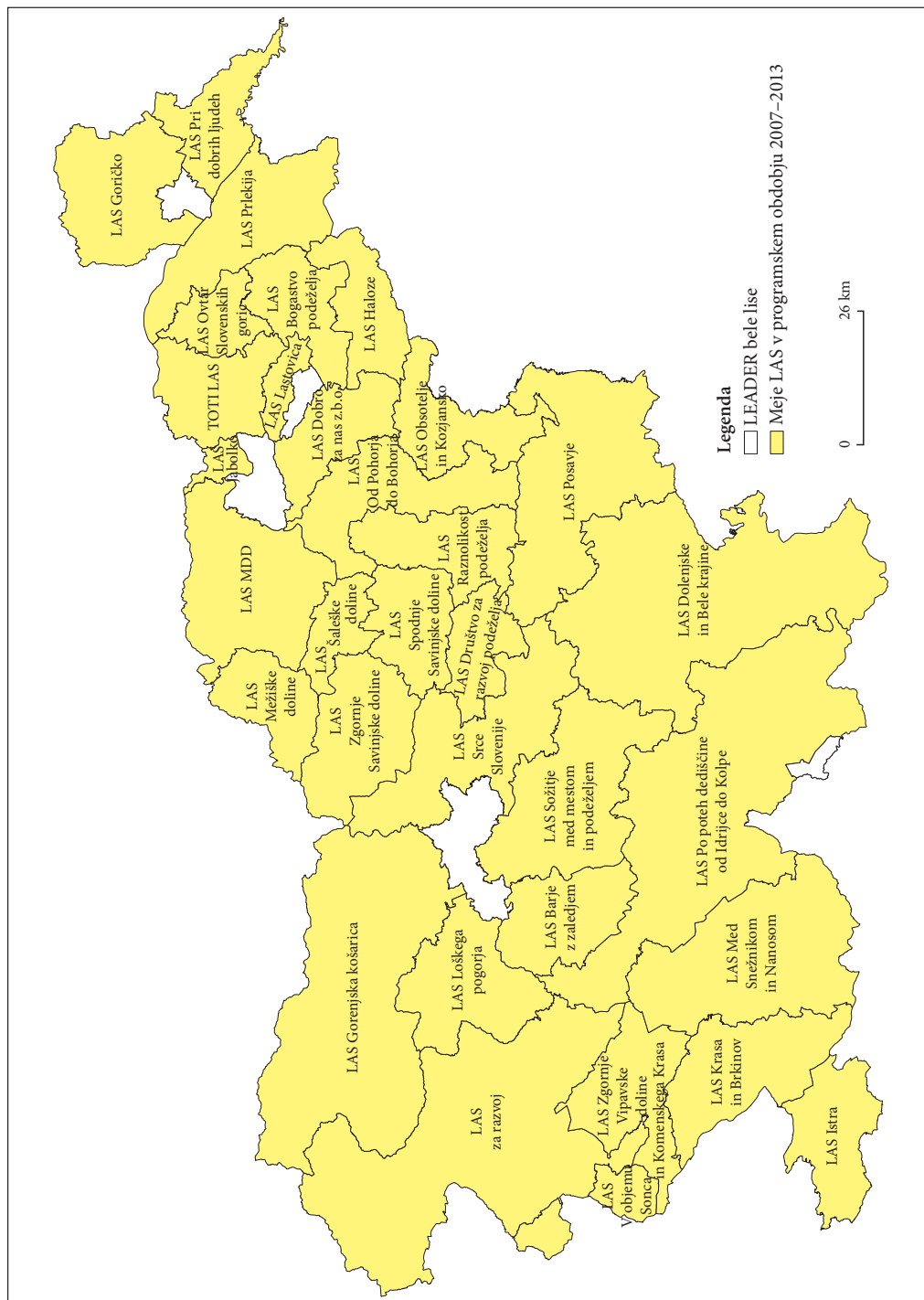
3 Rezultati in razprava

3.1 LAS kot osnovna enota pristopa LEADER

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo na ozemlju Slovenije ustanovljenih 33 LAS, slednji so skupno zajemali 19.349,6 km² površine oziroma 97 % slovenskega podeželja. V ustanovljene LAS je vključenih 1.269.308 prebivalcev oziroma 94 % podeželskega prebivalstva, pri čemer je treba poudariti, da

Slika 1: Pokritost Slovenije z LAS in tako imenovana območja belih lis. ►

LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji



ciljno skupino predstavlja prebivalstvo na podeželskih območjih, živeče v naseljih z manj kot 10.000 prebivalci. Povprečna površina LAS znaša 586,4 km², na njenem območju živi 38.464 prebivalcev, povprečna gostota poseljenosti je 65,6 prebivalca na km². LAS predstavljajo prostorsko homogene enote, kjer se izkazuje pripravljenost različnih interesnih skupin za doseg skupnih razvojnih ciljev in potreb, niso omejene na obstoječe regionalne in upravne razdelitve. Tako oblikovana območja morajo zagotavljati kritično maso človeških, socialnih in ekonomskih virov za učinkovito izvajanje SLR, kar je pogojevalo široko vključenost celotnega ozemlja Slovenije v LAS. V preteklem programskem obdobju v LAS niso bile vključene občine: Domžale, Mengeš, Murska Sobota, Rače-Fram, Ruše, Vodice, Medvode, Osilnica, Komenda, Lovrenc na Pohorju ter Trzin. Te občine so predstavljale tako imenovane bele lise in v njih ni bilo mogoče koriščenje sredstev LEADER.

Deležniki LAS znotraj posameznih financiranih projektov vzpostavljajo mrežne strukture sodelovanja, na katerih temelji nadaljnji razvoj podeželja. Z njihovo vzpostavitvijo se na podeželju zgloblja moč kmečkega prebivalstva in njihovih organizacij ter se oblikuje nov sloj nosilcev razvoja. Kovach in Kučerova (2009) ugotavljata, da se z implementacijo pristopa LEADER na podeželju oblikuje skupina podeželskega prebivalstva z znanjem in izkušnjami za vodenje projektov. LEADER se pogosto omenja kot instrument lokalne demokracije, kjer se možnost odločanja o lokalnem razvoju prenaša na lokalno raven, vendar se vse pogosteje pojavlja argument, da so te strukture oblikovane nedemokratsko, saj so vzpostavljene zaradi skupnega interesa javnih in zasebnih pobud ter civilne družbe in niso demokratično izvoljene (Thuesen 2010). Določilo, da LAS predstavlja tripartitno partnerstvo, uveljavlja stalen vzorec oblikovanja LAS, kar Goodwin (1998) imenuje paternistična tradicija, s katero se zagotavlja nenačrta zastopnost deležnikov v organih odločanja ter nadvlada/prevlada lokalnih elit (Kovach 2000; Kovach in Kučerova 2006). Cunder in Bedrač (2010) ugotavljata, da imajo v organih odločanja LAS v Sloveniji partnerji iz zasebnega sektorja najmanj 50 % glasov v postopkih odločanja, v nekaterih LAS-ih je ta odstotek še višji.

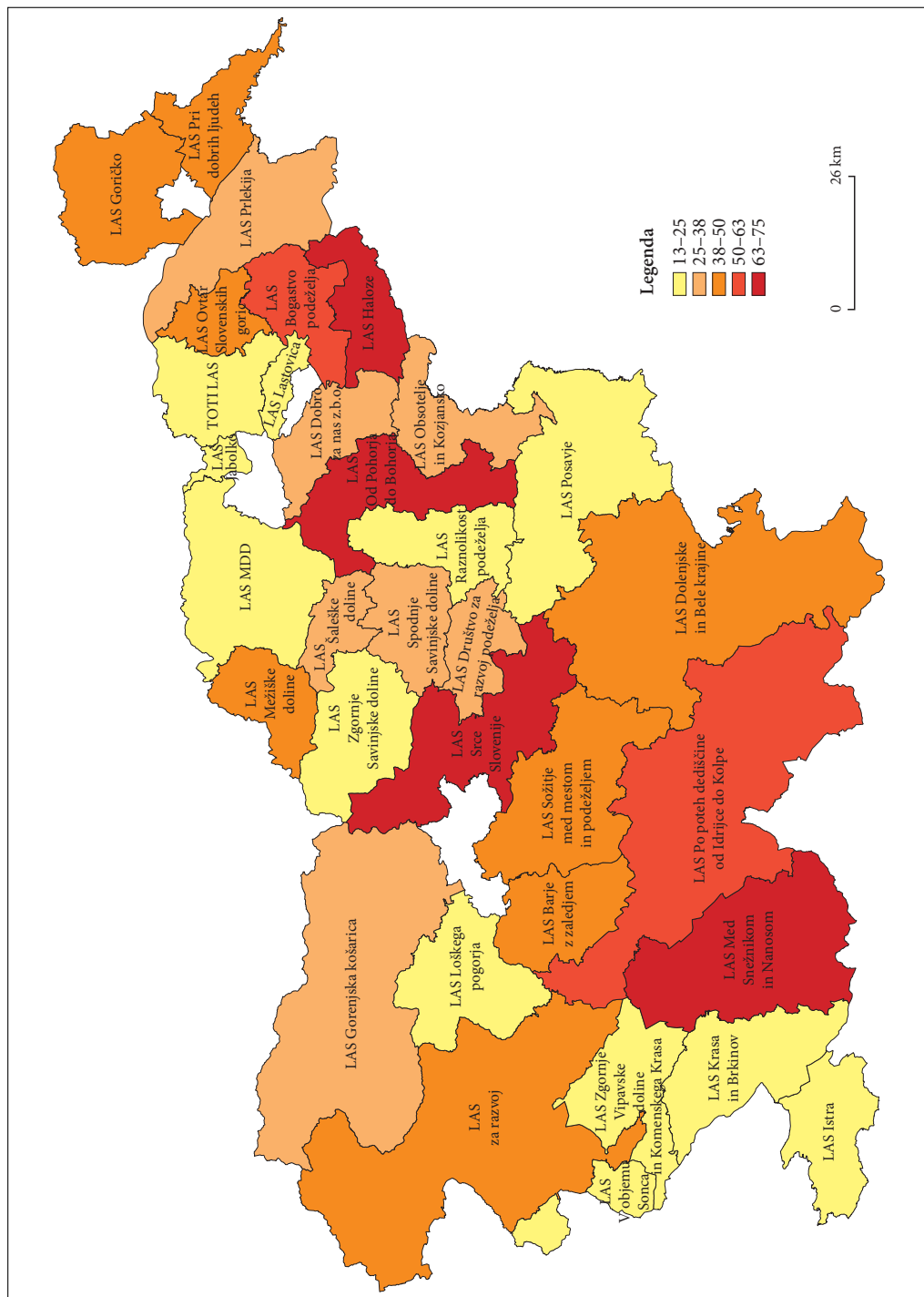
Na zelo zaprte ustroje LAS kažejo raziskave le-teh z Danske in iz Anglije. Ugotovljeno je bilo, da so člani LAS posamezniki z visokim socialnim kapitalom in da do vključevanja širšega kroga lokalnega prebivalstva ali ranljivih skupin prihaja le izjemoma (Granberg in sodelavci 2015). Podobno, kot ugotavljajo tuje raziskave na področju izvajanja pristopa LEADER, ugotavljamo tudi v Sloveniji, da so LAS-i kot tripartitno partnerstvo na lokalni ravni precej zaprte strukture, z delovanjem katerih je širša lokalna skupnost slabo seznanjena. Zato se v novem programskem obdobju posebna pozornost namenja bolj vidnim javnim pozivom za vključevanje zainteresiranih javnosti v LAS, saj LAS predstavlja odprto strukturo na lokalni ravni, v katero se lahko vključijo vse zainteresirane javnosti, kar je nemalokrat neznan lokalnemu prebivalstvu. LAS je odgovorna za izbor projektov, ki jih skladno s finančnim okvirjem posamezne LAS ter SLR potrdi nacionalna pisarna LEADER, zato se v novem programskem obdobju večji poudarek namenja bolj jasnim in transparentnim postopkom pri izbiri projektov LAS, prav tako morajo ti merljivo prispevati k uspešnosti izvajanja SLR.

3.2 Analiza izvajanja projektov

Tako, kot obstajajo razlike v velikosti LAS, njihovi aktivnosti in vključenosti v lokalno okolje, obstajajo razlike v številu in obsegu izvajanja projektov. Izbor in izvajanje projektov je v pristojnosti LAS, pri čemer je nujno, da se s projekti odpravljajo lokalne pomanjklivosti, ugotovljene v SLR. V bolj homogeno razvitih LAS-ih se odločajo za realizacijo manjšega števila večjih projektov, s katerimi se izboljšuje diverzifikacija dejavnosti na podeželju ter povečuje prepoznavnost območja, medtem ko se pri LAS-ih, ki pokrivajo bolj raznovrstna (na primer LAS Od Pohorja do Bohorja ali LAS Srce Slovenije) ali slabše razvita podeželska območja (kot so na primer Haloze) odločajo za večje število manjših projektov, s čimer se poskuša izboljšati kakovost življenja na podeželju skozi financiranje posameznih dejavnosti

Slika 2: Število izvedenih projektov v LAS v programskem obdobju 2007–2013. ►

LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji



(podjetji, kmetiji, društev ...) ali potreb (na primer ureditev zbiralnic ločenih frakcij komunalnih odpadkov, igrala v vaških jedrih, ureditev tematskih in gozdnih poti ...).

Do konca leta 2014 je v okviru pristopa LEADER sredstva za uspešno izvedene projekte prejelo 1480 upravičencev. Z zaključenimi projekti konec leta 2014 je bila tako že presežena ciljna vrednost pristopa, ki znaša 1.310 upravičencev, kar pomeni, da je realizacija 113 % (Poročilo ... 2015). Število upravičencev bo po pričakovanjih v letu 2015 še naraslo zaradi zaključevanja že odobrenih projektov.

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo v povprečju na posamezno LAS izvedenih 37 projektov, pri čemer je 12 LAS izvedlo med 13–25 projektov (slika 2). Glede na število izvedenih projektov izstopajo LAS Med Snežnikom in Nanosom s 75 projekti, LAS Haloze s 73 projekti, LAS Srce Slovenije z 70 projekti ter LAS Od Pohorja do Bohorja s 64 projekti. V analiziranem obdobju so najmanj projektov izvedli v okviru LAS Jabolko (15) TOTI LAS (13), LAS Posavje (17) in LAS Loškega pogorja (16). 58 % LAS je izvedlo manj kot 37 projektov v preučevanem obdobju, medtem ko jih je 42 % izvedlo več kot 37 projektov. Mogoče je opaziti povezanost med LAS-i z velikim številom manjših projektov ter visokimi vrednostmi indeksa razvojne ogroženosti, na primer LAS Med Snežnikom in Nanosom s 75 projekti je umeščen v Notranjsko-kraško regijo, kjer znaša indeks razvojne ogroženosti 127, LAS Haloze s 73 projekti v Podravsko regijo z indeksom razvojne ogroženosti 116,8.

Za izvajanje ukrepov LEADER so se sredstva v okviru sedme spremembe Programa razvoja podeželja 2007–2013 (2007) zmanjšala za 2 milijona evrov in obsegajo 31.760.006 evrov sredstev. Do konca leta 2014 je bilo izplačanih 27.688.461,21 evra sredstev, kar pomeni 87 % razpoložljivih sredstev za to os. 20 % sredstev je namenjenih delovanju LAS, ostalih 80 % pa izvedbi projektov. Finančni viri za izvedbo projektov so med LAS razporejeni na podlagi treh kriterijev in v razmerjih: ocena kakovosti SLR (40 %), velikost LAS (30 %) ter število podeželskega prebivalstva (30 %).

Vrednost povprečnega zneska izplačila na projekt je znašala 17.492,87 evrov. Največji zneski izplačil so bili izplačani za LAS Dolenjske in Bele krajine, LAS za razvoj in LAS Po poteh dediščine od Idrijce do Kolpe (slika 3).

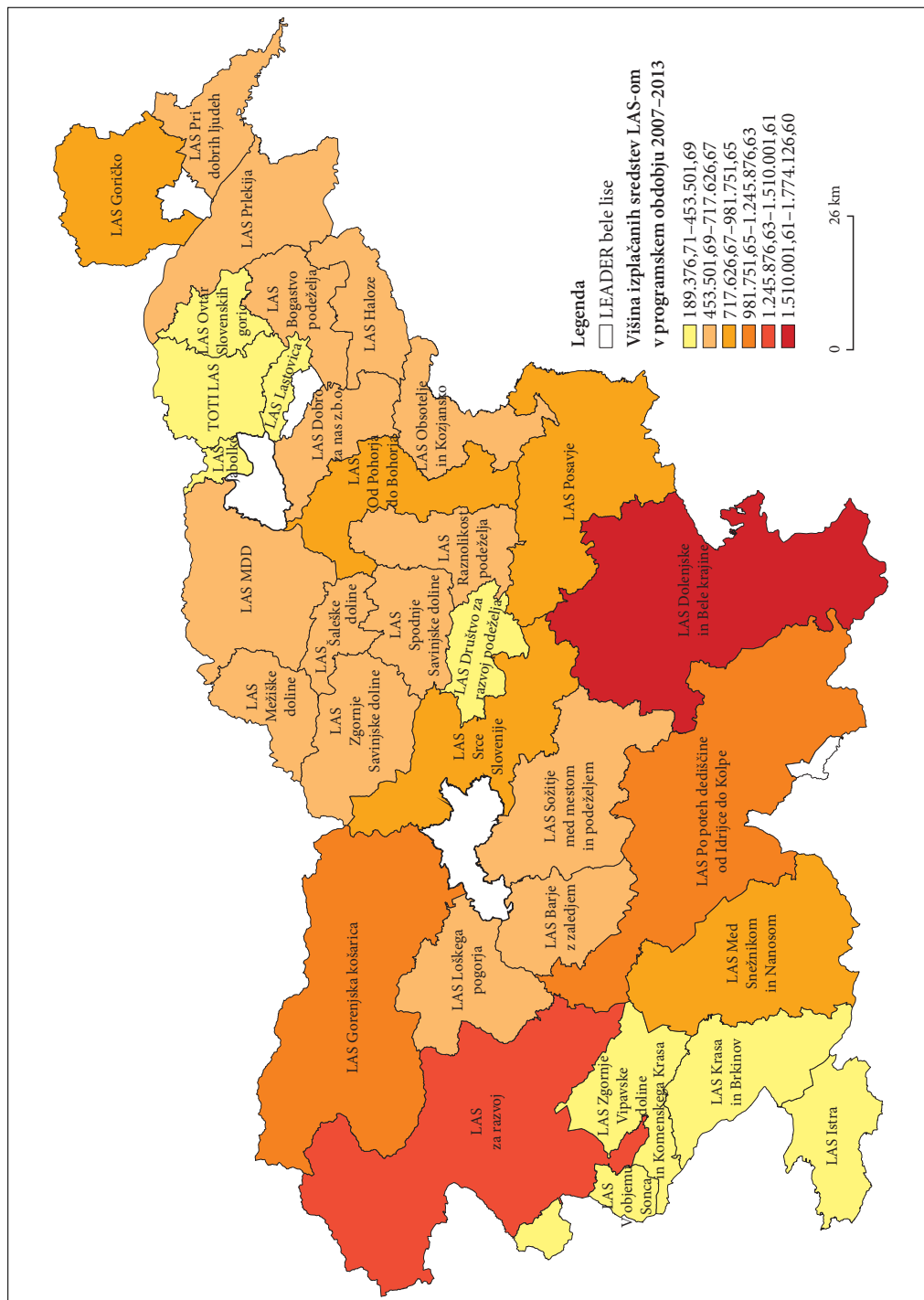
LAS Posavje je v preteklem programskem obdobju dobila izplačan najvišji povprečni znesek izplačila na projekt, in sicer 52.892,65 evra, sledi LAS Loškega pogorja z 38.099,31 evra, LAS Dolenjska in Bela krajina s 37.747,37 evra, LAS Gorenjska košarica z 31.239,16 evra in LAS za razvoj z 29.084,79 evra. Najnižje vrednosti izplačil za izvedene projekte so bile izplačane pri LAS Ovtar Slovenskih goric (5847,19 evra), LAS Haloze (7429,75 evra), LAS Mežiške doline (10.962,73 evra), in LAS Društvo za razvoj.

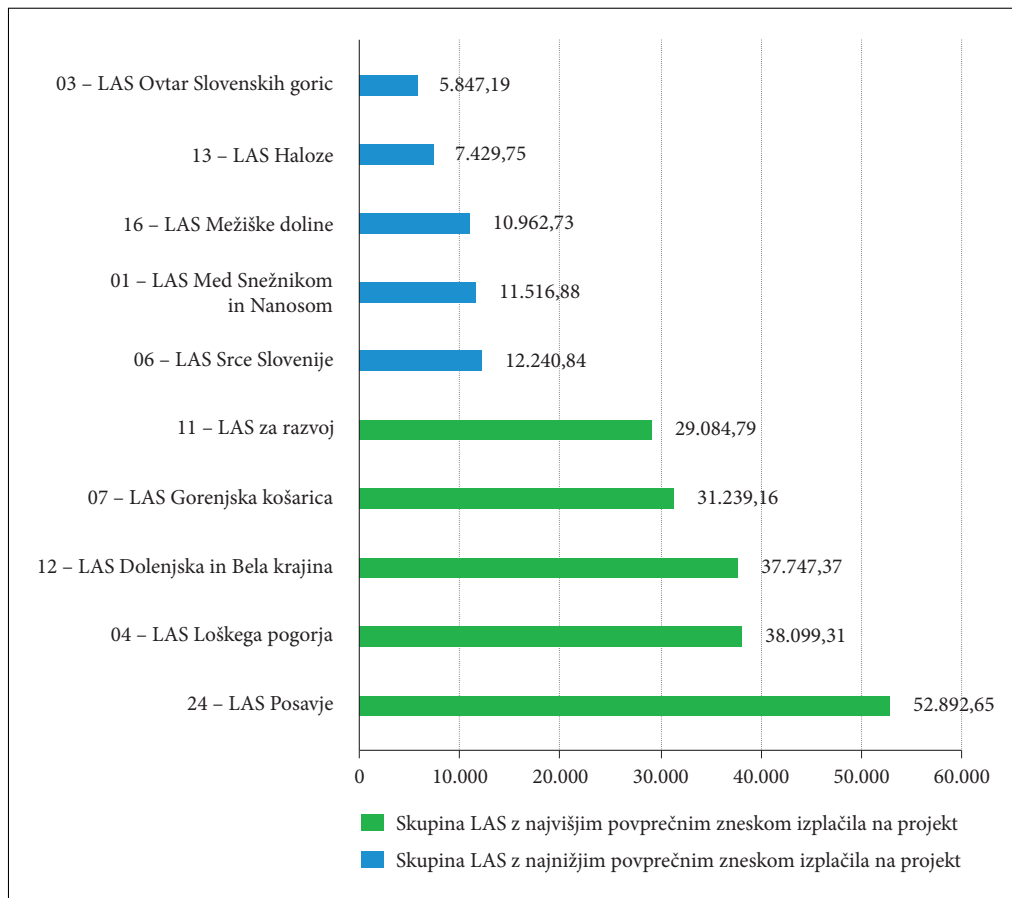
Ukrep LEADER v svoji osnovi teži k ustvarjanju dodane vrednosti na podeželju skozi povezovanje različnih sektorjev ter različnih organizacijskih struktur, kar vpliva tudi na ustvarjanje novih delovnih mest. Analiza načrta izvedbenih projektov (v nadaljevanju: NIP) je pokazala, da je bilo v okviru NIP 2011 in NIP 2012 predvidenih 72 novih delovnih mest. Od tega jih je bilo 65 % realiziranih v NIP 2012 in 35 % v NIP 2011. Največ delovnih mest je bilo predvidenih v LAS Dobro za nas z. b. o., in sicer 8, sledita LAS Dolenjske in Bele krajine ter LAS Istre s 6 ter LAS Lastovica, LAS Od Pohorja do Bohorja, LAS Srce Slovenije in LAS za razvoj s 5 delovnimi mesti. Glede na vsebinsko opredelitev je 32 % delovnih mest načrtovanih na področju turizma, 23 % na področju izobraževanja, 13 % na področju obnove in razvoja vasi, 11 % na področju podjetništva in 20 % pod kategorijo drugo. Če govorimo o absolutnih številkah, se je do konca leta 2014 v okviru sredstev LEADER po poročanju LAS ustvarilo 71,5 novih delovnih mest (Poročilo o napredku ... 2015).

Če postavimo zgornjo informacijo v širši kontekst izvajanja pristopa LEADER v drugih državah EU, lahko ugotovimo, da je pristop LEADER le v Angliji tradicionalno vezan na ekonomske cilje, kot so ustvarjanje novih delovnih mest ter vzdrževanje ekonomske vitalnosti podeželskih območji (Granberg in sodelavci 2015), v nasprotju z drugimi državami, kjer je v ospredju vzpostavljanje mrežnih struktur ter vključevanje ranljivih skupin. Cunder in Bedrač (2010) za Slovenijo ugotavljata, da je v preteklem programskem obdobju kar 46 % strateških ciljev SLR bilo namenjenih izboljšanju ekonomskega

Slika 3: Višina izplačil v LAS za programsko obdobje 2007–2013. ►

LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji



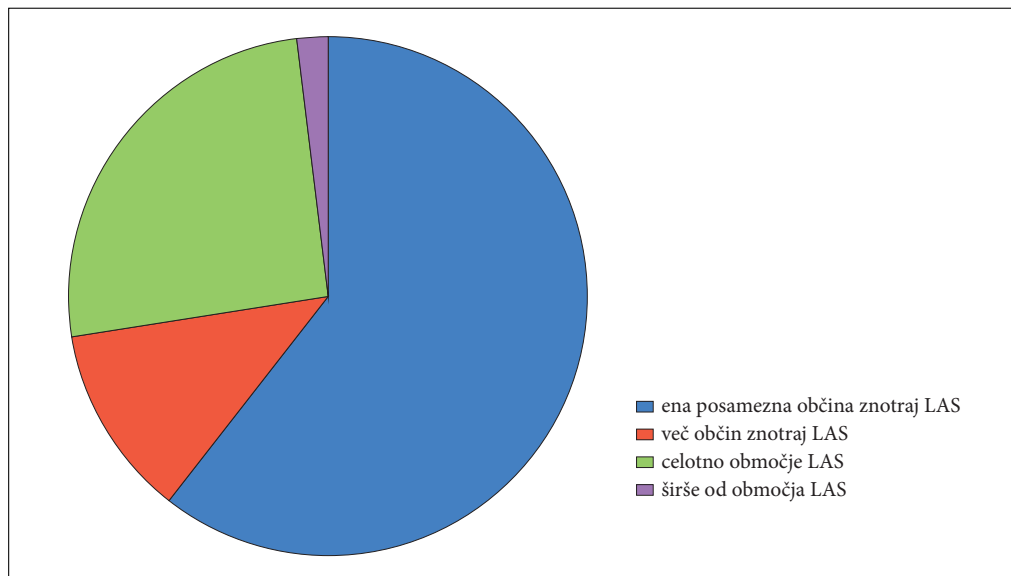


Slika 4: Primerjava povprečnega zneska izplačil na projekt pri LAS z najmanjšimi in največjimi vrednostmi.

sektorja podeželskih območji skozi financiranje projektov v kmetijstvu, turizmu in mikro-podjetjih s poudarkom na povečanju proizvodnje in trženju lokalnih produktov. Ugotavljamo, da je v preteklem programskem obdobju bilo v ospredju vzpostavljanje mrežnih struktur. Zaradi poostrenih ekonomskih razmer sta pri doseganju ekonomskih ciljev prevladovala ustvarjanje novih delovnih mest in večja merljivost tega cilja. Tako se v okviru nove Uredbe o izvajanju CLLD, katerega pomemben del predstavlja izvajanje pristopa LEADER, večja pozornost namenja ekonomskemu cilju ustvarjanju novih delovnih mest (Uredba ... 2015).

3.3 Delež projektov glede na območje izvajanja projekta

LAS kot osnovna organizacijska enota izvajanja ukrepa LEADER je odgovorna za aktivno vključevanje zainteresiranih javnosti v delovanje LAS in izvajanje projektov. Struktura tripartitnih partnerstev LAS v Sloveniji se močno razlikuje. Vsem je skupna prevladujoča vloga občin v javnem sektorju (Cunder in Bedrač 2010). Analiza vseh izvedenih projektov je pokazala, da je kar 61 % vseh izvedenih projektov bilo izvedenih na območju ene posamezne občine, 12 % na območju več občin znotraj LAS in 26 % na celotnem območju LAS, le 2 % izvedenih projektov je zajemalo širše območje (slika 5). Posebej izsto-



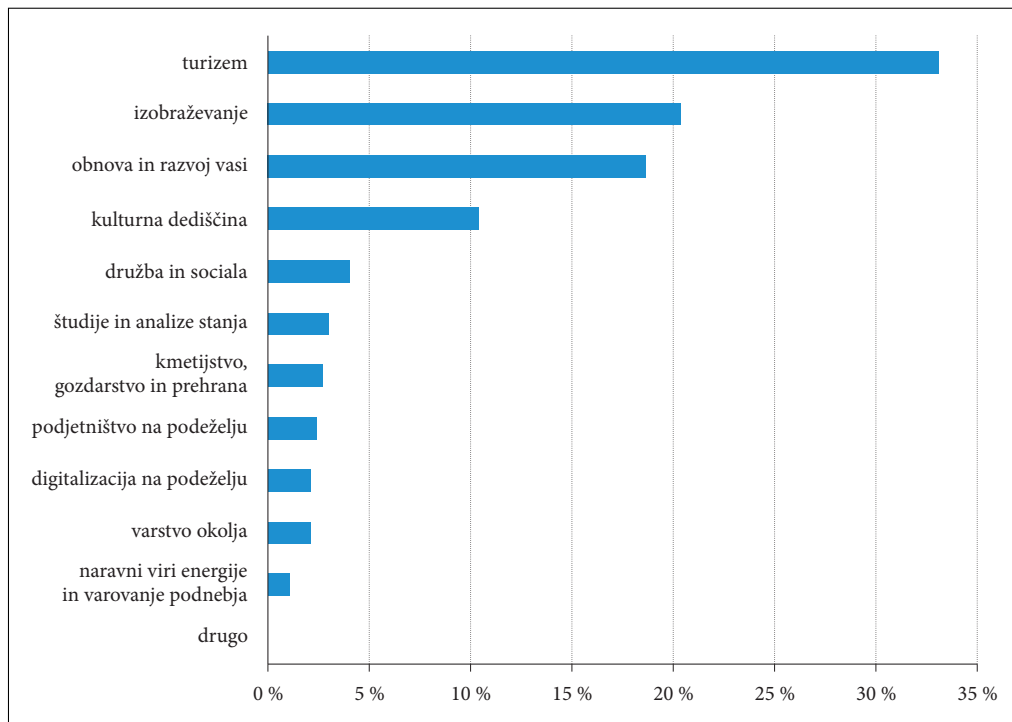
Slika 5: Delež projektov glede na območje izvajanja projekta.

pajoč je visok delež izvedenih projektov na območju ene posamezne občine, saj je bilo v kar 17 LAS tovrstnih projektov več kot polovica (LAS Haloze (92 %), LAS Lastovica (86 %), LAS Med Snežnikom in Nanosom (82 %), LAS Spodnje Savinjske doline (77 %), LAS Prlekije (76 %), LAS Krasa in Brkinov (72 %) ter LAS Pri dobrih ljudeh (71 %)). Z visokim deležem izvedenih projektov na celotnem območju občine izstopajo LAS Loškega pogorja (75 %), LAS MDD (62 %) in TOTI LAS (69 %). Glede na vse izvedene projekte so le v LAS po poteh dediščine od Idrije do Kolpe ter v LAS Gorenjska košarica prevladovali projekti, izvedeni v več občinah znotraj LAS. Ti rezultati izkazujejo, da se je ukrep LEADER v glavnem izvajal na območju ene posamezne občine, kar v veliki meri onemogoča razvoj močnih in učinkovitih mrež ter odnosov. V novem programskem obdobju se bo tako oblikoval samostojen javni razpis, namenjen le projektom sodelovanja med LAS-i znotraj države, z območji v različnih državah članicah ali z območji v tretjih državah.

3.4 Delež projektov glede na vsebinsko opredelitev

Eden izmed osnovnih namenov pristopa LEADER je inovativnost in aktiviranje lokalnega razvojnega potenciala. V tem pogledu se ukrep LEADER zelo približuje raziskovalnim projektom, saj skušajo v raziskovalnih projektih strokovnjaki razumeti obstoječi problem in podati uporabne praktične rešitve, s čimer se spreminja in razvija raziskovalno področje, medtem ko skuša pristop LEADER izboljšati lokalne razmere, nujno potrebne za razvoj lokalnih vizij.

Glede na vsebinsko opredelitev so v preučevanem obdobju prevladovali projekti na področju turizma (33 %), sledijo projekti na področju izobraževanja (20 %), obnove in razvoja vasi (19 %) in kulturne dediščine (10 %). Projekti na ostalih vsebinskih področjih so zavzemali manj kot 5 % delež izvedenih projektov, in sicer: družba in sociala 4 %, študije in analize stanja 3 %, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrana 3 %, podjetništvo na podeželju, digitalizacija na podeželju in varstvo okolja pa 2 % (slika 6). V okviru vsebinskega področja turizem so se v 27 % izvedenih projektov financirale turistične poti, v 24 % so se izvedle naložbe v turistično infrastrukturo in razvoj turizma ter v 21 % projekti, povezani z organizacijo raznovrstnih turističnih prireditev. 17 % izvedenih projektov je bilo namenjenih promociji LAS.



Slika 6: Delež projektov glede na vsebinsko opredelitev.

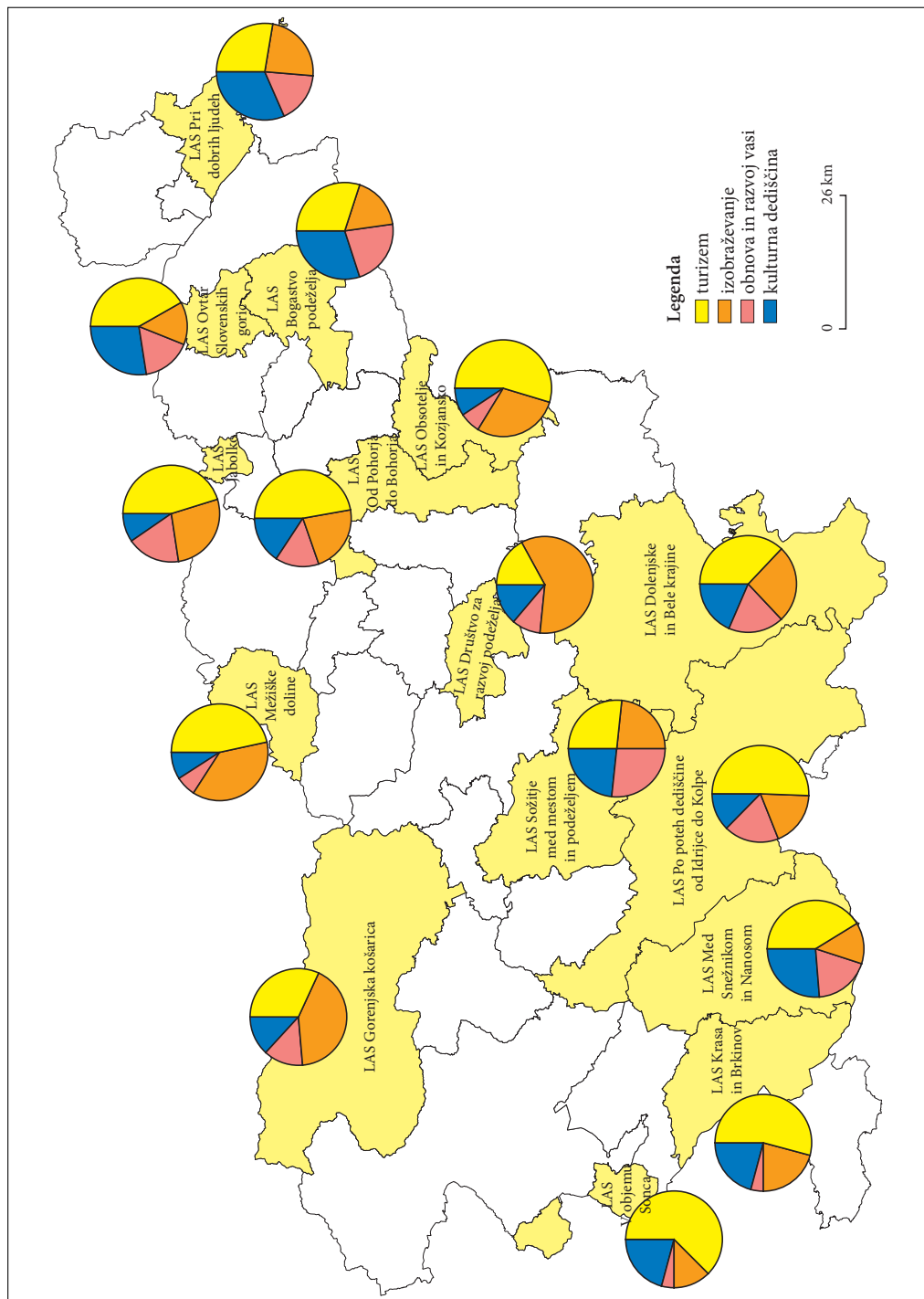
V okviru vsebinskega področja izobraževanja je bilo 19 % sredstev namenjenih izobraževanju na področju turizma in podjetništva, 17 % tradicionalnim znanjem na podeželju, 15 % kmetijstvu in 9 % zdravi prehrani in gibanju. Kar 29 % izvedenih projektov je bilo namenjenih raznovrstnim izobraževanjem, opredeljenim pod kategorijo drugo. V okviru vsebinskega področja obnova in razvoj vasi je bilo 29 % sredstev namenjenih trženju na podeželju, 15 % gradnji ali obnovi zgradb ter zunanjih prostorov za šport in prostočasne dejavnosti, 13 % izvedenih projektov je financiralo zgradbe za medgeneracijsko druževanje in kulturno-umetniško udejstvovanje, 9 % izvedbenih projektov pa je urejalo otroška igrišča in igrala. Izvedeni projekti na področju kulturne dediščine so v 63 % financirali živo dediščino in v 37 % nepremično dediščino.

Analiza je pokazala, da je kar 16 LAS sredstva za izvedbo projektov namenilo vsebinskim področjem turizem, obnova in razvoj vasi ter kulturna dediščina in izobraževanje, pri čemer so se med seboj razlikovali v deležih, namenjenih posameznemu vsebinskemu področju. Ta rezultat kaže na visoko mero vsebinskega poenotenja SLR v preteklem programskem obdobju, kar je sicer prispevalo k hitrejšemu izvajanju pristopa LEADER na terenu, vendar ni nujno izboljšalo lokalnih razmer oziroma okolja, s čimer bi se omogočil boljši in hitrejši razvoj podeželskih območij.

Analiza razporeditve sredstev po posameznih vsebinskih sklopih je pokazala, da se namenja turizmu več sredstev od povprečne vrednosti za turizem (to je 33 %) na zahodnem koncu Slovenije: LAS V objemu Sonca, LAS Krasa in Brkinov, LAS Istre, LAS Zgornje Vipavske doline. Prav tako je opazno, da se izobraževanju namenja manj pozornosti v LAS-ih na vzhodnem koncu Slovenije, medtem ko po

Slika 7: LAS-i, ki so sredstva namenili izvedbi projektov na vsebinskih področjih turizem, obnova in razvoj vasi, kulturna dediščina in izobraževanje. ►

LEADER pristop k spodbujanju lokalnega razvoja v Sloveniji



sredstvih, namenjenih izobraževanju, izstopajo LAS Društvo za razvoj podeželja, LAS Gorenjska košarica, LAS Posavje in LAS Mežiške doline. Nadpovprečna sredstva, namenjena obnovi in razvoju vasi, to je nad 19 %, so bila izplačana LAS Barje z zaledjem (51 %), LAS Lastovica, LAS MDD, LAS Spodnje Savinjske doline in LAS Goričko. Sredstva, namenjena kulturni dediščini, so povprečna izplačila (10 %) presejala v TOTI LAS, LAS Sožitje med mestom in podeželjem in LAS Bogastvo podeželja.

Pristopu LEADER se pogosto pripisuje dvojna vloga. Na eni strani se z njim dosegajo alokacija virov iz kmetijskega sektorja na celotno podeželje ter na drugi strani se učinki tega pristopa ne izkazujejo le skozi ekonomske učinke, ampak se dotikajo tudi okoljskih, družbenih in socialnih problemov (Andersson in Kovach 2010). Slednje lahko trdimo za LAS-e, ki so v Sloveniji poleg klasičnih vsebinskih področij (turizem, obnova in razvoj vasi, kulturna dediščina) sredstva namenili tudi projektom, namenjenim za vsebinska področja družba in sociala (LAS Raznolikost podeželja 9 %, LAS Haloze 12 % in LAS Prlekija 21 %), študije in analize (LAS MDD 5 %, LAS Posavje 6 %, LAS Istra 10 %, TOTI LAS 15 %, LAS Raznolikost podeželja 22 %) in varstvo okolja (LAS za razvoj 10 % sredstev, LAS Zgornje Vipavske doline in Komenskega in LAS Loškega pogorja 13 % sredstev), digitalizacija na podeželju (LAS Posavje 6 %, LAS Spodnja Savinjska dolina 9 % in LAS Šaleške doline 10 %). Preučevanje pristopa LEADER v Italiji je pokazalo, da slednji vpliva na premik razvoja podeželja iz centralistično/hierarhičnega pristopa k bolj tržno usmerjenemu pristopu (Osti 2000). Zаметki bolj tržnega pristopa pri razvoju podeželja v Sloveniji so se sicer kazali pri posameznih projektih znotraj že omenjenih vsebinskih področij (na primer v okviru vsebinskega področja izobraževanje je bilo 19 % sredstev namenjenih turizmu in podjetništvu, v okviru vsebinskega področja obnova in razvoj vasi je bilo trženju na podeželju namenjenih 29 % sredstev, v okviru vsebinskega sklopa kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pa je bilo kar 33 % sredstev namenjenih blagovnim znamkam kmetijskih proizvodov). Sredstva za razvoj podjetništva na podeželju so namenile LAS Goričko in TOTI LAS (8 %) ter Srce Slovenije (9 %). Kar 76 % sredstev na vsebinskem področju podjetništva na podeželju je bilo namenjenih naložbam v mikro-podjetja, 15 % naložbam v kmetije z dopolnilno dejavnostjo in 9 % socialnemu podjetništvu.

4 Sklep

S pristopom LEADER se na evropskem in slovenskem podeželju dogajajo pomembne spremembe, ki se kažejo na različnih ravneh kompleksnega podeželskega prostora. Ker temelji pristop LEADER na LAS-ih kot osnovni enoti delovanja, se z ustanavljanjem le-teh na podeželju vzpostavljajo mreže, ki predstavljajo elemente kmetijskega prostora, kjer se akumulira znanje o izvajanju projektov ter boljše razumevanje lokalnih razmer in potencialov. Čeprav so v Sloveniji tako kot v drugih članicah Evropske unije te strukture razmeroma zaprte in slabo prepoznavne v širšem podeželskem prostoru, se v novem programskem obdobju spodbuja njihovo odpiranje, saj kljub svoji zaprtosti predstavljajo pomembne elemente podeželske družbe, na katerih bo temeljilo nadaljnje projektno financiranje politik razvoja podeželja.

Tako imenovano projektno financiranje politik razvoja podeželja je način, skozi katerega Evropska unija financira aktivnosti razvoja na podeželju, in sicer brez neposrednega financiranja proračuna držav članic. V kontekstu evropskih politik razvoja podeželja je projekt kratkotrajen dogodek, s katerim se želi zagotoviti dolgoročne učinke. Ta paradoks bo morda v prihajajočih letih podlaga za ustanovitev bolj stabilnih struktur in mrež, ki bodo zagotavljale ustrezno podporo dolgoročnim učinkom politik razvoja podeželja. Ta dilema bi lahko ogrozila osnovni koncept pristopa LEADER, to je premik iniciative za razvoj na lokalno raven. Pomemben vidik pristopa LEADER so mnogi uspešno izvedeni projekti na podeželju. Slednji so v preteklem programskem obdobju prispevali predvsem k boljši opremljenosti podeželja z osnovno in turistično infrastrukturo, večji izobrazbenosti podeželskega prebivalstva ter reševanju okoljskih vprašanj. Opazen je premik k bolj tržnim pristopom na podeželju, saj so LAS Goričko in TOTI LAS namenile podjetništvu na podeželju 8 % vseh sredstev ter LAS Srce Slovenije 9 % vseh sredstev, medtem ko so znatni deleži sredstev bili namenjeni bolj tržnim pristopom na podeželju.

V okviru vsebinskega področja obnova in razvoj vasi se je trženju namenilo 29 % sredstev in v okviru vsebinskega področja kmetijstvo blagovnim znamkam kmetijskih proizvodov 33 % sredstev.

Gledano prostorsko je mogoče zaznati, da se v LAS-ih, ustanovljenih v zahodni Slovenije, več sredstev od povprečja namenja vsebinskemu področju turizem, saj je ta na zahodu Slovenije pomemben ekonomski sektor. V vzhodni Sloveniji se manj sredstev od povprečja namenja izobraževanju, kar je posledica nižje stopnje razvoja in s tem povezane težnje po izvedbi projektov z otipljivimi cilji, povezanimi z obnovo in razvojem vasi ter kulturno dediščino.

Med LAS-i obstajajo razlike v številu izvedenih projektov, obsegu porabljenega denarja za posamezna vsebinska področja in strukturi izvedenih projektov. Ne glede na slabosti, ki so se pokazale v dosedanem izvajanju pristopa LEADER (in jih poskušamo z različnimi postopki odpraviti v novem programskem obdobju 2014–2020), lahko zaključimo, da se je s pristopom LEADER izboljšalo razumevanje lokalnih razmer. Slednje vodi k večji angažiranosti lokalnega prebivalstva pri reševanju lokalnih problemov, kar pa pomeni, da se ne ustvarja le novo znanje, ampak tudi strukture/sposobnosti za oblikovanje novih inovativnih rešitev na podeželju. LAS-i kot najbolj prepoznavna struktura pristopa LEADER tako predstavljajo pomembne akterje pri razvoju podeželja tudi v prihodnje, saj kaže več kot 1190 zaključenih projektov ter 1480 upravičencev s podporo (do konec leta 2014) na nezanemarljivo vpetost pristopa LEADER v slovensko podeželje.

5 Viri in literatura

- Andersson, K. 2009: Orchestrating regional development through projects: The »innovation paradox« in rural Finland. *Journal of environmental policy & planning* 11-3. New York.
- Andersson, K., Kovach, I. 2010: Lagging behind or LEADER in local democracy? Assessment of LEADER-type development projects as a tool for democratic integration in the Contested countryside. Swedish school of social science, University of Helsinki. Helsinki.
- Cunder, T., Bedrač, M. 2010: The »LEADER approach« – new development opportunity for rural areas in Slovenia. *Revija za geografijo – Journal for geography* 5-2. Maribor.
- Granberg, L., Andersson, K., Kovach, I. 2015: Evaluating the European approach to rural development, grass-roots experiences of the LEADER Programme. Farnham.
- Godwin, M. 1998: The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas. *Journal of rural studies* 14-1. Oxford.
- Kovach, I. 2000: LEADER, a new social order and the Central- and East-European countries. *Sociologia Ruralis* 40-2. Oxford.
- Kovach, I., Kucerova, E. 2006: The project class in Central Europe: the Czech and Hungarian cases. *Sociologia Ruralis* 46-1. Oxford.
- Kovach, I., Kučerova, E. 2009: The social context of project proliferation – the rise of project class. *Journal of environmental policy & planning* 11-3. New York.
- Osti, G. 2000: LEADER and partnerships. The case of Italy. *Sociologia Ruralis* 40-2. Oxford.
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2007.
- Thuesen, A. 2010: Is LEADER elitist or inclusive? Composition of Danish LAG boards in the 2007–2013 rural development and fisheries programmes. *Sociologia Ruralis* 50-1. Oxford.
- Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja RS 2007–2013 za leto 2014. 2015. Medmrežje: http://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PRP_NOVA/2_PRP_2007-2013/2_4_Spremljanje_in_vrednotenje/Letna_porocila_o_napredku/Letno_poročilo_PRP_2014.pdf (9. 8. 2015).
- Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020. Uradni list RS, št. 42/2015. Ljubljana.

STAGE – INTERAKTIVNO ORODJE ZA DISEMINACIJO GEOPROSTORSKIH STATISTIK

Igor Kuzma, Mojca Merc

Statistični urad Republike Slovenije,

Litostrojska cesta 54, 1000 Ljubljana

igor.kuzma@gov.si, mojca.merc@gov.si

UDK: 91:311.218

311.218:004.738.5

IZVLEČEK

STAGE – interaktivno orodje za diseminacijo geoprostorskih statistik

Celovito načrtovanje in spremljanje razvoja funkcionalnih območij na globalni, regionalni ali lokalni ravni zahteva ustrezno informacijsko in podatkovno podporo, zato statistični uradi vzpostavljajo nove diseminacijske infrastrukture. Povezovanje geografskih in statističnih informacij trenutno doživlja pravi prerod s podporo najvišjih ravni globalnega in regionalnega odločanja, kot so Združeni narodi in Evropska komisija. Statistični urad RS je mednarodnim tokovom sledil z vzpostavitvijo celovitega sistema za izkazovanje geoprostorskih statistik, katerega osrednji del je interaktivno orodje STAGE. Ta zajema širok nabor spremljivk na ravni administrativnih enot ter hierarhične mreže in je prispevek uradne statistike k podatkovni podpori pri oblikovanju regionalnih politik.

KLJUČNE BESEDE

statistika, geografija, regionalni razvoj, hierarhična mreža, spletna kartografska aplikacija

ABSTRACT

STAGE – interactive tool for the dissemination of geospatial statistics

Comprehensive planning and monitoring of the development of functional areas at global, regional or local levels requires adequate information and data support. National statistical institutes are therefore establishing new dissemination infrastructures to meet these user needs with the focus on integration of geographical and statistical information, which has recently been receiving strong support from the highest levels of global and regional decision makers such as the United Nations and the European Commission. The Statistical Office of the Republic of Slovenia followed these international trends by establishing an integrated system for the dissemination of geospatial statistics with its front interactive tool called STAGE. This tool includes a wide range of variables presented at the level of administrative units or hierarchical grid. STAGE is considered as an important contribution of official statistics to the data support of the regional policy making.

KEY WORDS

statistics, geography, regional development, hierarchical grid, web mapping application

1 Uvod

»Česar ne zmoremo opisati, ne moremo upravljati« (Backer 2010, 3). Odločevanje na podlagi dejstev postaja prevladujoč način načrtovanja trajnostnega razvoja na vseh ravneh in je močno odvisen tudi od kakovostnih statističnih podatkov, ki opisujejo različne pojave v prostoru in času. Hitro narašča tudi uporaba geoprostorskih statističnih informacij in tako javni ter zasebni sektor prepoznava lokacijo in prostor kot ključna elementa za učinkovito sprejemanje odločitev (United Nations Initiative ... 2013, 6). Povezovanje statistike in geografije pa je tudi pomemben temelj uresničevanja Ciljev Združenih narodov za trajnostni razvoj (Petri 2014, 2).

S tovrstnimi izzivi, ki izhajajo iz potreb po novih oblikah merjenja in opisovanja spreminjajoče se družbe, se je Evropski statistični sistem celovito spoprijel v svoji Strategiji 2020 (The European Statistical System ... 2014). Med drugim je evropski statistični urad Eurostat za namene zagotavljanja informacijske in podatkovne podpore različnim skupinam uporabnikov sprejel program, ki strokovno in finančno spodbuja nacionalne statistične urade k integraciji statističnih in geoprostorskih informacij. V okviru teh programov je Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) leta 2011 začel vzpostavljati celovit sistem za izkazovanje geoprostorskih statistik. Osnovni namen tega sistema je zagotavljanje kakovostnih statistik velike pozicijske natančnosti (Kvamme in sodelavci 1997, 458), to je njihovo izkazovanje na majhnih statističnih enotah, ki so v hierarhični strukturi administrativnih delitev držav nižje od ravnih občin. SURS je tako v letu 2014 združil različne produkte in storitve s področja geoprostorskih statistik v eno orodje za prikazovanje in posredovanje teh statistik – STAGE (STATistika in GEOgrafija) (medmrežje 1).

2 STAGE – izhodišča in razvoj

Proces obdelave statističnih podatkov se v Sloveniji do določene mere že tradicionalno navezuje tudi na geoprostorske informacije. Medtem ko so se v 1960-ih in 1970-ih letih različnim ravnem administrativnih enot pripisovali zgolj alfanumerični atributi, imamo že od leta 1980 dalje vzpostavljen in centralno voden Register prostorskih enot z digitaliziranimi mejami prostorskih enot. Hkrati je bil vzpostavljen še Centralni register prebivalstva, s čimer so bili postavljeni temelji za številne registre in evidence, danes georeferencirane na naslov natančno (to je na centroid stavbe).

Kljub razmeroma veliki pozicijski natančnosti uradnih statistik postaja čedalje očitnejše, da se infrastrukture, vzpostavljene pred 15 ali več leti, ne morejo več ustrezno in pravočasno odzivati na dejanske potrebe uporabnikov. Odzivi uporabnikov geoprostorskih statističnih podatkov kažejo, da zdajšnjim načinom produkcije in izkazovanja uradnih statistik primanjkujejo:

- večji pogostost in pravočasnost objavljanja pomembnih geoprostorskih statističnih podatkov,
- standardni nabor spremenljivk, dosegljivih na nižjih prostorskih ravneh,
- inovativne metode za zaščito podatkov,
- storitev, ki zagotavlja odprte, enostavno dostopne ter brezplačne geoprostorske statistične podatke,
- spletna aplikacija, ki omogoča vizualizacijo in analizo statističnih podatkov.

Zavedajoč se teh pomanjkljivosti je SURS sprejel strategijo za vzpostavitev integriranega sistema za produkcijo in posredovanje geoprostorskih statistik.

Prvi pomembnejši prispevek k temu je bilo povezovanje različnih podatkovnih virov v skupno podatkovno infrastrukturo, ki je v letu 2011 omogočila izvedbo popisa prebivalstva, temelječega izključno na registrskih virih. Upoštevajoč pravila o zaupnosti statističnih podatkov je SURS za izkazovanje popisnih spremenljivk kot geoprostorskih statistik opredelil najnižje ravni administrativnih prostorskih enot in najmanjšo velikost celice hierarhične mreže. Popisne spremenljivke so bile hkrati objavljene prek vseh diseminacijskih poti, tudi prek spletne kartografske aplikacije KASPeR. Tako so različne skupine uporabnikov dobile hkrati dostop do spletne storitve za pregledovanje in prenos geoprostorskih statističnih podatkov z visoko prostorsko ločljivostjo v velikosti celic 100 m × 100 m.

Pridobljena spoznanja in odzivi so SURS spodbudili k načrtom za nadgradnjo vzpostavljenih postopkov in k izvedbi omenjene strategije v okviru Eurostatovega razpisa »*Merging statistics and geospatial information*«. V obdobju 2012–2014 so bile aktivnosti tako osredotočene na optimizacijo in izboljšanje proizvodnih postopkov ter razvoj celovitega sistema za izkazovanje geoprostorskih statistik. Njegov osrednji del je interaktivna spletna kartografska aplikacija za prikazovanje in posredovanje geoprostorskih statističnih podatkov, imenovana STAGE 1.0. SURS je omenjeno aplikacijo razvil v sodelovanju z Geodetskimi inštitutom Slovenije.

Razvoj aplikacije STAGE je rezultat združitve in nadgradnje predhodnih spletnih storitev SURS-ove interaktivne kartografije, tako v smislu funkcionalnosti kot vsebinskega nabora podatkov. Konceptualne rešitve delovanja Interaktivnega statističnega atlasa Slovenije in aplikacije KASPeR ter upravljanje obeh so v STAGE dopolnjeni s poenostavljenimi in deloma avtomatiziranimi procesi nalaganja podatkov iz podatkovnega portala SI-STAT, kar izboljšuje učinkovitost in pravočasnost diseminacije geoprostorskih statističnih podatkov. Za lažje upravljanje sta bila razvita skrbniški in uporabniški vmesnik. Prvi je namenjen SURS-ovim skrbnikom pri upravljanju podatkovnih in vsebinskih elementov aplikacije, drugi pa omogoča uporabnikom interaktivno upravljanje različnih funkcionalnosti aplikacije, in sicer:

- kartografsko vizualizacijo in prostorsko poizvedovanje po geoprostorskih statističnih podatkih,
- deljenje kartografskih pogledov v lastnih storitvah, sistemih in produktih,
- integracijo geoprostorskih statističnih podatkov v lastne prostorske podatkovne infrastrukture.

V aplikaciji STAGE je v obliki tematskih kart mogoče spremljati časovni razvoj različnih pojavov za več kot 300 spremenljivk, razporejenih po 20 statističnih področjih (na primer prebivalstvo, plače, pokojnine, zdravje, nacionalni računi). Podatki so na podlagah Google Zemljevidi prikazani za ravni 10 prostorskih enot, od regionalno-lokalne ravni do ožjega bivalnega okolja, prikazanega s sistemom hierarhičnih mrež. Uporabnik lahko z uporabo prostorskega poizvedovanja združuje prostorske enote v nova zaključena območja ter ustvarja nove statistike po svoji meri. S povezovanjem celic na mreži lahko celo oblikuje nova funkcionalna območja, ne da bi se bilo treba ozirati na obstoječe administrativne enote. Prednastavljene kartografske poglede lahko z upravljanjem interaktivne legende preoblikuje v poljubne poglede, jih deli z drugimi uporabniki, integrira v svoje spletne strani ali pa shrani na svoje naprave (v obliki slike ali kot surove geoprostorske podatke). Z uporabo orodij GIS lahko geoprostorske



Slika 1: Primer prostorskega poizvedovanja po številu prebivalcev, mreža 100 m × 100 m, 2014 (medmrežje 2).

statistične podatke kombinira z drugimi prostorskimi podatki in tako podatkovno nadgrajuje svoje prostorske analize. Metapodatkovni opisi in omrežne storitve, vključene v aplikacijo STAGE, sledijo standardom direktive INSPIRE.

Aplikacija STAGE je z vidika izkazovanja podatkov pomembna za celotno državno statistiko, saj poleg podatkov SURS-a vsebuje tudi podatke nekaterih pooblaščenih izvajalcev državne statistike (Zavoda RS za zaposlovanje, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Nacionalnega inštituta za javno zdravje). Državna statistika lahko tako z enim diseminacijskim orodjem zadovolji potrebe različno zahtevnih uporabniških skupin po tovrstnih statističnih podatkih.

Potrebe posameznih uporabniških skupin so zelo različne in statistične podatke uporabljajo za različne namene. Splošna javnost posega po statističnih podatkih, ki jih potrebuje za sprejemanje osebnih odločitev, medtem ko podjetja v vlogi poročevalskih enot sodelujejo pri zbiranju statističnih podatkov, kot uporabniki statističnih podatkov pa povprašujejo po analizah, pripravljenih po meri lastnih potreb. Ključni uporabniki uradnih statistik so odločevalci in oblikovalci politik, novinarji in raziskovalci. Ti pri svojem delu iščejo odgovore na pomembna vprašanja o evropski družbi, za kar potrebujejo zanesljive, primerljive in pravočasne statistične podatke (The European Statistical System ... 2014, 4).

Aplikacija STAGE kot enotna vstopna točka do geoprostorskih statističnih podatkov ponuja na enem mestu najširši obseg statističnih podatkov z geoprostorsko informacijo. V njen nabor so vključeni tako absolutni podatki kot statistični kazalniki. Ti so na voljo do najnižje prostorske ravni, za katero je ob upoštevanju statistične zaupnosti mogoče zagotoviti dovolj kakovostne podatke. Med njimi so objavljeni tudi številni taki, ki jih SURS do sedaj še ni objavljval.

Statistični kazalniki so v veliki meri prepoznani kot primerno sredstvo za spremljanje stanja in vrednotenje učinkov bodisi razvojnih ali sektorskih politik. V zvezi z nadzorom izvajanja regionalne politike na podlagi statističnih kazalnikov so bile v preteklosti ugotovljene nekatere slabosti, na primer težave z nerazpoložljivostjo podatkov za posamezno geografsko enoto, nezadostna razčlenjenost (nezadovoljiva disagregacija), zamude pri objavi (Nared in Kavaš 2009, 44). Aplikacija STAGE na te pomanjkljivosti v določeni meri odgovarja z razširjenim naborom podatkov (vsebinskim in po prostorskih ravneh), zaradi samodejnega sistema objavljanja podatkov pa omogoča, da so geoprostorske statistike še hitreje dosegljive.

Poleg tega se zadovoljevanja potreb uporabnikov po podatkih loteva s sodobnejšim načinom izkazovanja statističnih podatkov, takim, ki obenem dviga tudi geoprostorsko statistično pismenost uporabnikov. V aplikaciji so podatki iz obsežnih tabel vizualizirani v obliki preglednih kart, ki nazorno in razumljivo prikažejo razporeditev posameznih statističnih pojavov v prostoru in s tem dajejo statističnim podatkom dodatno uporabniško vrednost (povečajo njihovo sporočilnost). Na podlagi logičnega sklepanja omogoča povezovanje podatkov v nove informacije o prostoru, kar širi posameznikovo prostorsko predstavo o ozemju in širšem okolju.

3 Formalni okviri za izbor prostorskih enot v STAGE-u

Pomembna uporabniška skupina geoprostorskih podatkov so tudi odločevalci in oblikovalci politik od lokalne do globalne ravni, ki so za uresničevanje svojih vizij vezani na vrsto formalnih razdelitev evropskega prostora ali prostora posameznih držav. STAGE kot orodje za podatkovno podporo tovrstnim uporabnikom omogoča uporabo dveh dopolnjujočih se oblik delitve prostora. Tradicionalnemu zajemu in izkazovanju podatkov na ravni administrativnih enot se namreč v zadnjem desetletju učinkovito pridružujejo tudi podatki, izkazani na hierarhični mreži.

Tudi statistični uradi pri izkazovanju podatkov sledijo evropski in nacionalni zakonodaji, ki opredeljujeta delitev prostora na različnih ravneh in za različne namene. Raven prostorske enote znotraj hierarhije prostorskih enot tako določa ustreznost izkazanih podatkov za oblikovanje in spremljanje politik v večjem ali manjšem merilu.

Temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja je razvojna regija, ki jo v novito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter v kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. Razvojna regija obsega občine, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 v okviru statistične teritorialne členitve Republike Slovenije (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja 2011). Usklajeno razumevanje in izvajanje tovrstne delitve prostora na evropski ravni poleg Uredbe NUTS (Uredba (ES) ... 2003) opredeljuje tudi sistem enot LAU (*Local Administrative Units*) (medmrežje 3), ki jih v Sloveniji predstavljajo upravne enote (LAU 1) in občine (LAU 2). Administrativne enote so zaradi upravljanja širokega nabora podatkovnih baz pričakovano pomemben podatkovni vir uradnih statistik in posledično je večina spremenljivk, objavljenih v STAGE, dostopna na ravni občin ali njim nadrejenih prostorskih enot.

Z vidika teritorialne razdelitve Republike Slovenije je za SURS pomembna tudi Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE) (2007), ki dopolnjuje statistično klasifikacijo teritorialnih enot, kot jo določa Uredba NUTS. To prepletenost evropske in nacionalne zakonodaje omenjamo tukaj zato, ker Uredba SKTE v hierarhijo prostorskih enot za občinami uvršča naselja, ki so najmanjša administrativna enota za prikazovanje podatkov v STAGE.

Pri oblikovanju in udejanjanju razvojnih politik bodo v prihodnosti pričakovano pomembne tudi pokrajine, za katere pa Lorberjeva ugotavlja, da jih nekateri velikokrat zmotno primerjajo s statističnimi regijami, čeprav so cilji popolnoma drugačni. Pri statističnih regijah gre predvsem za tehnične okvire za zajemanje statističnih podatkov za potrebe Evropske unije in možnost kandidiranja za sredstva iz njenih strukturnih in investicijskih skladov. Pokrajine pa se ustanavljajo z namenom, da se zagotovi uravnoteženi gospodarski, socialni in okoljski razvoj slovenskega prostora (Lorber 2002, 496).

Institucionalizacija pokrajin je za regionalni razvoj odločilnega pomena (Nared 2007, 8), deležnikom pri njihovem oblikovanju pa STAGE ponuja poleg podatkov na ravni občin in naselij tudi podatke na različnih ravneh hierarhične mreže. Te prostorske enote bodo gradniki prihodnjih pokrajin in naprednejšim uporabnikom podatkovna infrastruktura v STAGE-u omogoča, da prostorske enote poljubno združujejo v nova združena območja ter sproti preverjajo njihovo funkcionalno zaokroženost.

Ker se posodabljanje sprememb na ravni regij (NUTS 3) izvaja na evropski ravni zgolj obdobjno, to pomeni nerealno in pristransko uporabo uradnih statistik pri sprejemanju in spremljanju razvojnih politik (Petri 2013, 4). Velike razlike v površini teh regij in številu prebivalcev v njih med posameznimi državami pa so evropske statistične urade še dodatno spodbudile, da so začeli sistemsko izkazovati statistike tudi na hierarhični mreži. Njeno opredelitev, usklajeno na evropski ravni, smo dobili s sprejetjem Direktive INSPIRE (Direktiva ... 2007, 11), ki govori o usklajeni večločljivostni mreži s skupno točko izvora in s standardizirano lokacijo ter z velikostjo mrežnih celic. Bistveni prednosti mrež sta njihova neodvisnost od administrativnih enot in časovna stabilnost. Nazadnje omenjena lastnost omogoča, da lahko SURS podatke v aplikaciji STAGE izkazuje na prostorskih enotah, za katere velja stanje, prikazano v objavljenih podatkih, s čimer je uporabnikom omogočen tudi vpogled v spremembe administrativnih prostorskih enot v Sloveniji skozi čas.

Eurostat je obdelavo in izkazovanje statistik na mreži izrazilo podprl v okviru serije projektov GEOSTAT 1 (medmrežje 4; medmrežje 5), katerih namen je bil vzpostavitev metodoloških in diseminacijskih infrastruktur za podatke o prebivalcih na mreži $1 \text{ km} \times 1 \text{ km}$. Ta je poleg administrativnih enot predvidena tudi kot uradna prostorska enota za izkazovanje podatkov v popisih prebivalstva leta 2021 na ravni Evropske unije. Projekt GEOSTAT 2 (medmrežje 6), ta je v teku, pa je namenjen metodološki uskladitvi agregacije statističnih podatkov v celice mreže in za popise v letu 2021 predvideva lociranje vseh podatkov na točko natančno, kar v Sloveniji pomeni centroid stavbe z naslovom.

SURS izkazuje v STAGE podatke na šestih ravneh hierarhične mreže. Število objavljenih razpoložljivih spremenljivk na mreži je bistveno manjše od števila administrativnih enot, kar je praviloma posledica zavezanosti SURS-a k varovanju statistične zaupnosti poročevalskih enot. Kljub temu je treba upoštevati tudi dejstvo, da nekateri kazalniki zaradi premajhnega vzorca preprosto niso reprezentativni na

tako majhnih prostorskih enotah. Takšni so na primer vsi anketni podatki, ki so zajeti in objavljeni večinoma na ravni statističnih regij (NUTS 3). Podlaga za določitev najmanjše velikosti celice mreže za objavo podatkov v STAGE-u, 100 m × 100 m, so bile analize potreb evropskih uporabnikov (GEOSTAT ... 2011, 13) in priporočil v nacionalnih dokumentih o upravljanju prostora (Ravbar 2001, 45).

4 Hierarhična mreža v praksi

Odmevnejših zgledov za uporabo podatkov na hierarhični mreži za potrebe oblikovanja ali spremljanja politik regionalnega razvoja v Sloveniji za zdaj še nimamo, nekaj primerov pa lahko najdemo pri evropskih institucijah, kjer so bili uporabljeni prebivalstveni podatki na mreži 1 km × 1 km za leto 2006. Ti podatki so bili eden ključnih rezultatov prej omenjenih projektov GEOSTAT 1.

Prebivalstveni podatki na mreži so tako vključeni v različne evalvacije obstoječih metodologij, temelječih na administrativnih enotah. Zgled za to je opredelitev mestnih in podeželskih območij, v okviru katere je več evropskih institucij s podatki na mreži 1 km × 1 km postavilo novo metodologijo, ki odpravlja glavno oviro v Evropi uveljavljene metodologije Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, to je razliko v površinah LAU 2 (v Sloveniji občine) in NUTS 3 (v Sloveniji statistične regije) med evropskimi državami (medmrežje 7).

Vključeni sta bili tudi v dve študiji s področja prometa. Prva proučuje dostopnost do javnega prometa v izbranih evropskih mestih (Poelman in Dijkstra 2015). Druga pa je nazoren zgled za spremljanje učinkovitosti regionalnih politik in za sprejemanje regionalnih razvojnih politik brez predhodnih analiz in ugotavljanja dejanskega stanja in potreb. Evropsko računsko sodišče je namreč v enem izmed pregledov (EU funded airport infrastructures ... 2014) ugotovilo zelo neučinkovito porabo več kot 1 milijarde eur evropskih sredstev, namenjenih za gradnjo letališke infrastrukture v Španiji, Italiji, Grčiji, Estoniji in na Poljskem. Sodišče v svojem poročilu ugotavlja, da so bile v okviru kohezijske politike načrtovane postavitve 20 novih letališč večinoma neustrezne tako z vidika bližine konkurenčnih letališč kot tudi zaradi premajhnega zaledja morebitnih/potencialnih potnikov. Za objektivno oceno tega so bili ključni prav podatki na mreži. Skrb vzbujajoče je tudi dejstvo, da je bila pri dveh državah glavno merilo za izbiro izkazana sposobnost porabe denarja v predvidenih rokih. Posledica takega ravnanja so prazni in predimenzionirani objekti ter dejstvo, da 16 od 20 zgrajenih letališč posluje z izgubo in sedem izmed njih ne kaže realnih možnosti za izboljšanje poslovanja.

Navedeni primeri dobrih praks zavezujejo SURS k promociji uporabe tovrstnih geoprostorskih podatkov v Sloveniji. Hkrati se SURS tudi zaveda, da mora z evropskimi partnerji iskati inovativne rešitve za zagotavljanje statistične zaupnosti poročevalskih enot – take, ki bodo omogočale zdajšnji nabor spremljivk razširiti tako, da bodo dostopne tudi na majhnih prostorskih enotah.

5 Sklep

STAGE je zgodba o širjenju geoprostorske statistične pismenosti, ki jo SURS piše skupaj s slovensko geodetsko stroko. SURS s tem orodjem spodbuja najširšo javnost h kritičnemu spremljanju stanja in razvoja prostora skozi čas, in to na osebni, lokalni in regionalni ravni. Politika odprtih podatkov v STAGE ne postavlja nobenih omejitev glede njihove uporabe in posledično ne daje prednosti nobeni uporabniški skupini v zagovarjanju njenih političnih, družbenih ali poslovnih stališč.

Preprosta uporaba aplikacije STAGE, kompleksna podatkovna infrastruktura in inovativen način posredovanja brezplačnih, prosto dostopnih geoprostorskih statistik, so elementi, ki so jih prepoznale tudi nekatere evropske statistike, ki načrtujejo njegovo integracijo v lastna diseminacijska okolja. Kljub pozitivnim odzivom domače in mednarodne javnosti pa se SURS zaveda, da je optimizacija ali nadgradnja posameznih funkcionalnosti orodja nujna, zato namerava v letu 2016 predstaviti novo različico tega

orodja, STAGE v2.0, ki bo obogatena tudi z novimi podatkovnimi vsebinami. Hkrati SURS načrtuje platformo za razvoj mobilnih aplikacij, ki bi nadgradile izkušnjo statistike na ravni osebnega bivanjskega okolja.

SURS bo pri vseh načrtovanih nadgradnjah sistema za celovito izkazovanje geoprostorskih statistik še naprej tesno sodeloval s svojimi uporabniki in v največji meri upošteval njihove predloge z namenom, da še izboljša uporabniško izkušnjo z aplikacijo STAGE in razširi uporabnost geoprostorskih statistik.

6 Viri in literatura

- Backer, L. H. 2010: Modelling with grids. Medmrežje: http://www.efgs.info/workshops/efgs-2010-tallinn-estonia/efgs2010/23_Grid%20Paper%20-Modelling%20Issues%20for%20the%20SDI%20discussion%20in%20Tallinn_Vilni%20Verner%20Holst%20Bloch%20Lars%20Hendrik%20Backer.pdf (15. 6. 2015).
- Direktiva (ES) 2007/2/EC o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE). Uradni list EU, L 108, 2007. Strasbourg. Medmrežje: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:SL:PDF> (15. 6. 2015).
- EU funded airport infrastructures: poor value for money. Special report, 2014. Luksemburg. Medmrežje: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_21/QJAB14021ENC.pdf (15. 6. 2015).
- GEOSTAT 1A Final report. 2011. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/gisco_Geographical_information_maps/documents/ESSnet%20project%20GEOSTAT1A%20final%20report_0.pdf (15. 6. 2015).
- Kvamme, K., Oštir - Sedej, K., Stančič, Z., Šumrada, R. 1997: Geografski informacijski sistemi. Ljubljana.
- Lorber, L. 2002: Vloga geografije pri interdisciplinarnem načrtovanju regionalnega razvoja. Dela 18. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.4312/1378>
- Medmrežje 1: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/interaktivno/karte-in-geopodatki/atlas> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 2: <http://gis.stat.si/> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 3: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 4: <http://www.efgs.info/geostat/1A> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 5: <http://www.efgs.info/geostat/1B> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 6: <http://www.efgs.info/geostat/2> (15. 6. 2015).
- Medmrežje 7: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Urban-rural_typology (15. 6. 2015).
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16. Ljubljana.
- Nared, J., Kavaš, D., 2009: Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Ljubljana.
- Petri, E. 2013: Overview of the elements of the geospatial statistical framework of the European statistical system. Medmrežje: http://ggim.un.org/docs/meetings/UNSG_EG/ESA_STAT_AC.279_P6_UN-GGIM-Expert-Group-Kick-Off-Paper-Eurostat-Item-6.pdf (15. 6. 2015).
- Petri, E. 2014: Integration of statistical and geospatial information – An overview of European and global initiatives. Medmrežje: http://www.efgs.info/workshops/efgs-2014-krakow-poland/efgs-2014-conference-1/3_efgs-2014-paper-ekkehardpetri (15. 6. 2015).
- Poelman, H., Dijkstra, L. 2015: Measuring access to public transport in European cities. Regional working paper. Medmrežje: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2015_01_publ_transp.pdf (15. 6. 2015).
- Ravbar, M. 2001: Poselitev in prostorski razvoj Slovenije. Ljubljana. Medmrežje: http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostor/pdf/prostor_slo2020/2_1_dokument.pdf (15. 6. 2015).
- The European Statistical System (ESS) Vision 2020. 2014. Medmrežje: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/756730/ESS-Vision-2020.pdf/8d97506b-b802-439e-9ea4-303e905f4255> (15. 6. 2015).

United Nations Initiative on global geospatial information management, Future trends in geospatial information management: the five to ten year vision. 2013. Medmrežje: <https://ggim.un.org/docs/meetings/2ndHighLevelForum/UN-GGIM%20Future%20Trends%20Paper%20-%20Version%202.0.pdf> (15. 6. 2015).

Uredba (ES) št. 1059/2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS). Uradni list EU, L 154, 2003. Bruselj. Medmrežje: <http://www.stat.si/dokument/8475/Uredba-1059-2003-nuts.pdf> (15. 6. 2015).

Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot. Uradni list RS 9/07. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 20/2011. Ljubljana.

INTERDISCIPLINARNI PRISTOP PRI OBLIKOVANJU SISTEMSKIH REŠITEV NA PODROČJU JAVNEGA ZDRAVJA: PRIMER DOBRE PRAKSE V POSAVJU

Damijan Ganc

Družinski inštitut Zaupanje
Trg svobode 11, 8290 Sevnica
damijan.ganc@gmail.com

UDK: 614(497.43)

IZVLEČEK

Interdisciplinarni pristop pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju javnega zdravja: primer dobre prakse v Posavju

Izboljševanje položaja javnega zdravja v Sloveniji je tesno povezano z razvojem različnih družbenih (pod)sistemov. Raziskave kažejo, da je eden od ključnih sistemskih izzivov pri izboljševanju kazalcev javnega zdravja tudi vzpostavljanje učinkovitega, kakovostnega in trajnega sodelovanja med posameznimi družbenimi (pod)sistemi. Programi in projekti, ki temeljijo na interdisciplinarnem sodelovanju, nudijo bolj celovito obravnavo ranljivim ciljnim skupinam in zato prinašajo tudi bistveno boljše učinke. V prispevku je predstavljen primer dobre prakse v Posavju, kjer organizacije, vključene v interdisciplinarno skupino, sooblikujejo inovativne sistemske rešitve za ranljive ciljne skupine in se povezujejo v razvojno in izobraževalno mrežo. Prikazana je inovativna metodologija in ključni rezultati interdisciplinarnega razvojnega pristopa na lokalni in regionalni ravni.

KLJUČNE BESEDE

interdisciplinarni pristop, javno zdravje, socialno varstvo, inovativne sistemske rešitve, dobra praksa

ABSTRACT

Interdisciplinary approach to formation of systemic solutions in public health field: an example of good practice in Posavje

The improvement of the public health situation in Slovenia is closely linked to the development of various (sub)systems. The research identifies the foundation of effective, high quality and sustained cooperation between various social (sub)systems as one of the key systemic challenges in improvement of public health indicators. Programs and projects based on interdisciplinary collaboration offer a more comprehensive treatment of vulnerable target groups and therefore also bring significantly better effects. In the contribution there is presented an example of good practice in Posavje, where the organizations included the interdisciplinary team create innovative systemic solutions for vulnerable target groups. The cooperative organisations also form developmental and educational network. We introduce the innovative methodology and key results of interdisciplinary developmental approach at the local and regional level.

KEY WORDS

interdisciplinary approach, public health, social protection, innovative systemic solutions, good practice

1 Pomen interdisciplinarnega pristopa pri oblikovanju inovativnih sistemskih rešitev

Za izhodišče našega razmisleka o položaju in možnih izboljšavah javnega zdravja nam služi široka definicija zdravje, ki ni le odsotnost bolezni, temveč posameznikovo celovito fizično, duševno in tudi socialno blagostanje (World Health Organization 2006, 1). Skozi prizmo te definicije je toliko bolj razvidno, da soodgovornost za kakovost javnega zdravja nosijo vsi pomembni družbeni (pod)sistemi. Ob tem je razumljivo, da interdisciplinarni pristop pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju javnega zdravja v zadnjih desetletjih pridobiva na veljavi. Njegova temeljna predpostavka je, da je za uspešno spopadanje s kompleksnimi (socialnimi in javnozdravstvenimi) izzivi treba pogledati z različnih zornih kotov in sodelovati znotraj različnih med seboj dopolnjujočih se disciplin in ustanov (Choi in Pak 2006, 352). Številne raziskave po celem svetu so potrdile, kako močno so različni socialni dejavniki (na primer blagostanje, izobrazba, socialna mreža, poklic ...) povezani s posameznikovim zdravjem in kako se razlike med ljudmi odražajo na različnih področjih (Gilles 1998, 100; Powers in Faden 2006, 5). Znano je, da je nizek socialno-ekonomski položaj posameznika v otroštvu tesno povezan z razvojem številnih zdravstvenih obolenj ter doseganjem nižje življenjske dobe v odraslosti (Cohen in sodelavci 2010, 37). Nesporno dokazana je močna povezava med stopnjo izobrazbe in zdravstvenimi kazalniki (Eide in Showalter 2011, 778). Zato le ustrezna socialna, izobraževalna, zaposlitvena – skratka interdisciplinarna in sistematična podpora ranljivim skupinam lahko privede do pozitivnih rezultatov pri nižanju stroškov na področju zdravstvene nege (Addy in sodelavci 2015, 106).

Javnozdravstveni programi in zdravstvena politika se sicer določajo na državni ravni in pomembno vplivajo na kakovost dostopnih zdravstvenih storitev. Poudariti pa moramo, da tudi kakovostno sodelovanje v lokalnem okolju pomembno prispeva k oblikovanju javnozdravstvene slike posamezne lokalne ali regionalne skupnosti. Konkretno preventivne in tudi kurativne intervencije se namreč odvijajo v posameznikovem lokalnem okolju, njihovo izvajanje pa je pogosto odvisno od pripravljenosti posameznih ustanov, da sooblikujejo ustrezno podporno okolje za svoje uporabnike. Kultura medustanovnega sodelovanja in povezovanja v lokalni skupnosti lahko pogosto odločilno vpliva na to, kako predlagane rešitve zaživijo v praksi (MacQueen in sodelavci 2001, 1929; Parker in sodelavci 2003, 474).

V slovenskem prostoru moramo razmisliti o vlogi in pomenu razvijanja interdisciplinarnega sodelovanja pri oblikovanju inovativnih sistemskih rešitev na lokalni, regionalni in državni ravni. V tem prispevku se bomo osredotočili na uvajanje sistematičnega interdisciplinarnega razvojnega modela na lokalni in regionalni ravni, kar je po našem poznavanju prvi takšen prikaz v našem prostoru. Predstavili bomo metodologijo in prve rezultate interdisciplinarnega razvojnega pristopa v Posavju ter utemeljili pomen tovrstnega modela za nadaljnji regionalni razvoj v Sloveniji.

2 Temeljna načela uspešnega interdisciplinarnega modela

Oblikovanje ter ohranjanje kakovostnega interdisciplinarnega sodelovanja na lokalni in regionalni ravni je odvisno od številnih dejavnikov. Pomembno je, da vključuje ustrezno metodologijo in zasleduje cilje, ki so skupni različnim disciplinam. Raziskovalci na področju javnega zdravja izpostavljajo nekatere temeljna načela interdisciplinarnega modela pri uvajanju novih sistemskih rešitev (povzeto po Choi in Pak 2007, 225–230):

- **Kakovostna izbira članov interdisciplinarne skupine.** Interdisciplinarne skupine, ki so namenjene reševanju določene problematike, so običajno vzpostavljene za določeno obdobje in morajo biti tudi z vidika zasedbe prilagodljive na morebitne nove vidike reševanja problema. Po eni strani mora člane skupine (ter ustanove, ki jih zastopajo) združevati skupni interes pri reševanju problematike, hkrati pa je dobro, da skupino povezuje vodja z določeno (metodološko in vsebinsko) vizijo.

- **Dobro vodenje interdisciplinarne skupine.** Dobri voditelji interdisciplinarne skupine morajo imeti dobre ideje in vizijo, zavedati se morajo pomena posameznih disciplin pri oblikovanju interdisciplinarnih rešitev. Pomembne so tudi njihove medosebne sposobnosti, kot so komunikativnost, sposobnost povezovanja in zmožnost, da ovrednoti vlogo vseh članov skupine. Če so si člani skupine po disciplinah relativno sorodni, je dobro, da so vodje tisti, ki imajo uvide oziroma znanja iz drugih disciplin, saj tako razširjajo spoznanja in možne rešitve skupine.
- **Zrelost in prilagodljivost članov skupine.** Poleg sposobnosti komuniciranja in sodelovanja je pomembna tudi sposobnost članov, da znajo ovrednotiti pomen lastne stroke in pri iskanju najboljših rešitev upoštevati tudi vidike in pomen drugih disciplin.
- **Osebna motiviranost članov skupine.** Člani interdisciplinarne skupine so veliko bolj zavezani in motivirani delu v skupini, če so rezultati skupnega dela povezani z njihovim poklicnim napredkom, izboljšanimi rezultati ali pogoji njihovega dela in priznanjem v delovnem okolju. K ohranjanju motiviranosti članov lahko pomembno prispeva redno ocenjevanje skupnega dela in sledenje napredka pri iskanju inovativnih rešitev za kompleksne izzive.
- **Skupni cilj(i) in sooblikovana vizija članov skupine.** Zaradi različnih vidikov članov skupine sodi oblikovanje skupnih ciljev in skupne vizije vseh članov med zahtevnejše vidike interdisciplinarnega dela. Za oblikovanje skupne vizije je pomembno poznavanje ključnih načel, pristopov in tudi vsebine posameznih disciplin. Do optimalnih sinergičnih učinkov prihaja takrat, ko so uporabljena znanja in možnosti vseh vključenih disciplin.
- **Možnosti za redno srečevanje članov skupine.** Za uspešno delo so pomembna redna srečanja skupine, saj je pomembno, da se vsaj ključni člani skupine med seboj spoznajo in razvijejo medsebojno zaupanje. V določenih okoliščinah fizična srečanja lahko nadomestijo oziroma dopolnjujejo virtualne oblike skupinskega dela in različne oblike elektronske komunikacije.
- **Dobra komunikacija med člani skupine.** Za nastajanje inovativnih idej je pomembno deljenje informacij in spoznanj iz vsakodnevne prakse. Da se med člani vzpostavi potrebno zaupanje, je pomembno, da komunikacija, deljenje pogledov in podajanje predlogov poteka spoštljivo ter je naravnana k izražanju medsebojne podpore.
- **Podpora matičnih organizacij članov interdisciplinarne skupine.** Za uspešno delo skupine je ključnega pomena podpora organizacij članov. Njihovo delo v interdisciplinarni skupini mora biti prepoznano in cenjeno. V časih znotraj organizacije potrebujemo tudi prilagoditve, ki omogočajo angažiranost člana v interdisciplinarni skupini. Poleg podpore nadrejenih so za posameznega člana pomembne tudi jasno določene pristojnosti, ki so mu dodeljene v okviru interdisciplinarnega sodelovanja.

3 Primer dobre prakse: razvijanje interdisciplinarnega sodelovanja v Posavju

Od junija 2012 v Posavju poteka razvoj interdisciplinarnega sodelovanja pri oblikovanju in uvajanju novih sistemskih rešitev na področju socialnega varstva in javnega zdravja. Delo interdisciplinarne skupine temelji na načelih metodologije inovativnosti, ki vključuje faze odkrivanja (*discovery*), oblikovanja idej/rešitev (*ideation*), pilotnega uvajanja (*pilot implementation*) in ocenjevanja uvedenih rešitev (medmrežje 1).

V okviru projekta Uvajanje inovativnih sistemskih rešitev na področju sociale (2012–2013, prijavitelj Združenje zakonskih in družinskih terapevtov Slovenije, projekt je bil financiran s strani švicarskega mehanizma) je bila v Sevnici vzpostavljena interdisciplinarna občinska skupina za oblikovanje in uvajanje inovativnih rešitev na področju socialnega varstva in javnega zdravja. V skupini so aktivno sodelovali predstavniki Občine Sevnica, zdravstvenega doma, centra za socialno delo, zavoda za zaposlovanje, policije, vrtca, vseh osnovnih šol v občini ter drugih vladnih in nevladnih organizacij. Pred začetkom načrtovanja in uvajanja novih sistemskih rešitev so se člani interdisciplinarne skupine odpravili v Švico (Bern) na ogled tamkajšnjih dobrih praks in se seznanili z njihovo izkušnjo interdisciplinarnega sodelovanja. Ob ogledu dobre prakse v tujini se je začelo prvo načrtovanje možnih novih sistemskih

rešitev v sevniški občini. Srečanja interdisciplinarne skupine so po uvodni raziskovalni izkušnji nato potekala približno enkrat mesečno. Med delovne naloge vzpostavljene skupine je sodilo identificiranje kritičnih točk v lokalnem okolju in priprava nekaterih sistemskih rešitev in projektnih predlogov, ki naj bi temeljili na medustanovnem in interdisciplinarnem sodelovanju. Med pomembnejše rezultate interdisciplinarnega dela sodi vzpostavitev Socialno-varnostnega sosveta Občine Sevnica, vzpostavitev različnih oblik pomoči priseljenim družinam (tečaj slovenskega jezika, učna pomoč otrokom priseljenih družin, vključevanje otrok v različne preventivne programe ...) ter poglobitev sodelovanja med šolami in nevladnimi organizacijami na področju preventivnega dela s starši in otroki (delavnice, predavanja, svetovalno delo ...). Nekateri predlogi sistemskih rešitev interdisciplinarne skupine (začetek uličnega dela z mladimi, vzpostavitev svetovalnice v Sevnici, sistematično delo na področju ozaveščanja osnovnošolcev na področju zasvojenosti) v času trajanja projekta zaradi finančnih in časovnih omejitev niso zaživel, so pa postali osnova za novi projektni predlog, s katerim je konzorcij organizacij mreže uspešno kandidiral na razpisu norveškega finančnega mehanizma.

V okviru projekta Preventivni mozaik Posavja (2015–2016, prijavitelj Mladinski center Krško, projekt je financiran s strani norveškega mehanizma) tako poteka regijska nadgradnja zastavljenega interdisciplinarnega modela. Vzpostavljena je bila regijska interdisciplinarna mreža »Posavje za zdravje«, katere namen je povezovati različne javne in nevladne organizacije pri oblikovanju inovativnih sistemskih rešitev in projektnih predlogov. V mrežo je vključenih več kot 30 vladnih in nevladnih organizacij s področja zdravstva, socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, zaposlovanja, šolstva, sodstva, policije, mladinskega dela. Namen mreže je določiti kritične točke na področju javnega zdravja v regiji in oblikovati nove, na sodelovanju različnih ustanov temelječe programe za različne ciljne skupine. Med drugimi se v mreži pripravljajo interdisciplinarni programi za preprečevanje zasvojenosti in nasilja v družini, podporni programi za starše, mladostnike in otroke v stiski, okrepitev programov terenskega dela z ljudmi v (duševni) stiski, oblikovanje intervizijske podpore za strokovne delavce, vzpostavitev programa za preprečevanje nasilja med otroki in mladostniki, vzpostavitev mreže terapevtskih kmetij in podobno. Odločitev za tovrstno obliko razvojnega dela temelji na predpostavki, da interdisciplinarni pristop omogoča pripravo bolj kompleksnih in celovitih sistemskih rešitev in tudi bolj konkurenčnih projektnih predlogov, kot je to mogoče znotraj posamezne discipline. Drugi namen interdisciplinarnе mreže pa je organizacija izobraževanj med člani mreže, kar pomeni, da strokovni delavci različnih disciplin delijo svoja posebna strokovna znanja z drugimi člani mreže. Tovrstno deljenje strokovnih znanj znotraj mreže ima nekatere pomembne prednosti: prenos znanja med disciplinami (na primer primeri dobrih praks na področju duševnega zdravja) in ustanovami znotraj ene discipline (na primer predstavitve dobrih praks v osnovnih šolah), medsebojno spoznavanje aktivnosti, programov in specifičnih znanj v regiji, vzpostavljanje medsebojnega zaupanja in različnih oblik sodelovanj med posameznimi strokovnjaki oziroma ustanovami. Takšna oblika medsebojnega usposabljanja pa je tudi izjemno stroškovno učinkovita in dostopna, saj usposabljanja potekajo brezplačno, plačilo za prejeto znanje pa je ponujeno lastno strokovno znanje. Izobraževalna srečanja oziroma seminarji v okviru mreže »Posavje za zdravje« potekajo povprečno enkrat mesečno.

Med zelo pomembne posredne rezultate opisanega interdisciplinarnega dela v Posavju sodi bistveno izboljšanje medsebojnega poznavanja članov interdisciplinarne skupine, večja pretočnost uporabnikov zaradi izboljšane poznavanja programov različnih ustanov, vzpostavitev medsebojnega zaupanja med člani interdisciplinarne skupine ter uveljavitev nevladnih organizacij v lokalni skupnosti ter posledično večja izkoriščenost potenciala njihovih programov.

4 Sklepna priporočila za krepitev interdisciplinarnega pristopa pri uvajanju sistemskih rešitev

Na podlagi temeljnih predpostavk interdisciplinarnega razvojnega modela ter raziskav, ki potrjujejo učinkovitost interdisciplinarnega pristopa pri uvajanju sistemskih rešitev želimo opozoriti na priložnosti,

ki so povezane s preseganjem ozkih okvirjev posameznih disciplin. Primer dobre prakse v Posavju kaže na smiselnost oblikovanja lokalnih ali regijskih interdisciplinarnih skupin, ki bodo oblikovale večplastne in na sodelovanju temelječe projektne ideje. Delo interdisciplinarne skupine in sodelovanje med ustanovami in različnimi disciplinami naj temelji na 4-ih izhodiščih, ki osmišljajo interdisciplinarni pristop:

1. Medustanovno povezovanje in sodelovanje prinaša sinergične učinke in krepi vsako izmed vključenih organizacij.
2. Večplastne, na sodelovanju temelječe in regijsko pokrite projektne ideje so bolj konkurenčne pri pridobivanju razpisnih sredstev kot to velja za posamezne ustanove.
3. Razvijanje novih, na sodelovanju temelječih aktivnosti je osredotočeno na izboljšanje možnosti in oblikovanje bolj kakovostne ponudbe za ranljive skupine uporabnikov. Sodelovanje in uvajanje novih rešitev je smiselno, če se z oblikovanimi rešitvami izboljša kakovost življenja ranljivih skupin.
4. Interdisciplinarno sodelovanje je ob sinergičnih učinkih namenjeno tudi razbremenitvi strokovnih delavcev in ne nalaganju dodatnih obveznosti brez oprizemljivih učinkov.

Namesto boja moči med posameznimi disciplinami je potrebno vzpostaviti ustrezne pogoje za sodelovanje in skupno načrtovanje ter uvajanje sistemskih rešitev na vseh ravneh – državni, regionalni in lokalni (Medin in Krettek 2008, 858). Potreben je razmislek o povezovanju med posameznimi disciplinami na ravni univerzitetnega izobraževanja, čemur na primer v ZDA že posvečajo vse več pozornosti (Addy in sodelavci 2015, 106–108). Ocenjujemo, da je pri oblikovanju sistemskih rešitev na področju javnega zdravja smiselno razmisliti tudi o možnostih in priložnostih, ki jih prinaša povezovanje različnih družbenih podsistemov z gospodarstvom.

Preseganje ozkih okvirjev posameznih disciplin poteka s sočasnim oblikovanjem nove kulture sodelovanja. Ta nastaja s smernicami, ki jih oblikujejo odločevalci na najvišjih ravneh, kakor tudi z uspešnimi navezavami, ki jih uspejo oblikovati ustanove na lokalni in regionalni ravni. Področje javnega zdravja je izredno kompleksno in povezano z različnimi dimenzijami posameznikovega življenja, zato je pomembno, da iščemo nove, bolj kompleksne metode za doseganje bistvenih izboljšav (Leischow in sodelavci 2008, 202). Vzpostavljane kakovostnega ter sistematičnega interdisciplinarnega in medustanovnega sodelovanja je ena izmed takšnih metod. Ne le, da okrepi uporabnike programov različnih ustanov ter omogoča pomembne premike na področju javnega zdravja, temveč prinaša nov razvojni potencial vsem vključenim organizacijam (Jalleh in sodelavci 2013, 46). Zato razvoj interdisciplinarnega modela pri oblikovanju in izvajanju inovativnih sistemskih rešitev predstavlja enega izmed ključnih regionalnih izzivov tudi v slovenskem prostoru.

5 Zahvala

Prispevek je nastal v okviru projekta Preventivni mozaik Posavja, ki se izvaja v okviru Norveškega finančnega mehanizma 2009–2014.

6 Viri in literatura

- Addy, C. L., Browne, T., Blake, E. W., Bailey, J. 2015: Enhancing Interprofessional Education: Integrating Public Health and Social Work Perspectives. *American Journal of Public Health* 105-S1. Washington.
- Choi, B. C. K., Pak, A. W. P. 2006: Multidisciplinarity, interdisciplinarity and transdisciplinarity in health research, services, education and policy: 1. Definitions, objectives, and evidence of effectiveness. *Clinical and Investigative Medicine* 29-6. Ottawa.
- Choi, B. C. K., Pak, A. W. P. 2007: Multidisciplinarity, interdisciplinarity, and transdisciplinarity in health research, services, education and policy: 2. Promotors, barriers, and strategies of enhancement. *Clinical and Investigative Medicine* 30-6. Ottawa.

- Cohen, S., Janicki-Deverts, D., Chen, E., Matthews, K. A. 2010: Childhood socioeconomic status and adult health. *Annals of the New York Academy of Sciences* 1186-1. New York.
- Eide, E. R., Showalter, M. H. 2011: Estimating the relation between health and education: What do we know and what do we need to know? *Economics of Education Review* 30-5. Oxford.
- Gilles, P. 1998: Effectiveness of alliances and partnerships for health promotion. *Health Promotion International* 13-2. Oxford.
- Jalleh, G., Anwar-McHenry, J., Donovan, R. J., Laws, A. 2013: Impact on community organisations that partnered with the Act-Belong-Commit mental health promotion campaign. *Health Promotion Journal of Australia* 24. Collingwood.
- Leischow, S. J., Best, A., Trochim, W. M., Clark, P. I., Gallagher, R. S., Marcus, S. E., Matthews, E. 2008: Systems Thinking to Improve the Public's Health. *American Journal of Preventive Medicine* 35-2. New York.
- MacQueen, K. M., McLellan, E., Metzger, D. S., Kegeles, S., Strauss, R. P., Scotti, R., Blanchard, L., Trotter, R. T. 2001: What Is Community? An Evidence-Based Definition for Participatory Public Health. *American Journal of Public Health* 91-12. Washington.
- Medin, J., Krettek, A. 2008: An apple a day keeps the doctor away: Interdisciplinary approaches to solving major public health threats. *Scandinavian Journal of Public Health* 36-8. Oslo.
- Medmrežje 1: http://zdt.si/uploads/zdtslo/public/document/259-zbornik_projekta_final_verzija_sl.pdf (10. 6. 2015).
- Parker, E., Margolis, L. H., Eng, E., Henriquez-Roldan, C. 2003: Assessing the Capacity of Health Departments to Engage in Community-Based Participatory Public Health. *American Journal of Public Health* 93-3. Washington.
- Powers, M., Faden, R. 2006: Social justice: The moral foundations of public health and health policy. New York.
- World Health Organization: Basic Documents, Forty-fifth edition, Supplement. Constitution of the World Health Organization. Geneva, 2006.

REGIONALNI RAZVOJ V SOODVISNOSTI OD INSTITUCIJ ZNANJA, GOSPODARSTVA IN LOKALNEGA OKOLJA – PRISPEVEK UNIVERZE V MARIBORU

dr. Lučka Lorber

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Mariboru

Koroška cesta 160, 2000 Maribor

lucka.lorber@um.si

UDK: 91:711:378.4(497.4Maribor)

IZVLEČEK

Regionalni razvoj v soodvisnosti od institucij znanja, gospodarstva in lokalnega okolja – prispevek Univerze v Mariboru

Medsektorsko sodelovanje zagotavlja regionalni razvoj, ki temelji na endogenem pristopu deležnikov, ob upoštevanju naravnih, kulturnih in človeških virov ter ob danih gospodarskih potencialih posameznih okolij. Znanstveno-raziskovalne in izobraževalne institucije ključno prispevajo h gospodarskemu ter k tehnološkemu napredku regij. Cilj Univerze v Mariboru je razviti inovacijski ekosistem, ki bo ustvaril simbiozo med univerzo, gospodarstvom in lokalnimi skupnostmi skozi odprte inovacije in tehnologije ter ustvarjanje znanja za nove poklice.

KLJUČNE BESEDE

geografija, regionalni razvoj, Univerza v Mariboru, izobraževanje, raziskave in razvoj, inovativne odprte tehnologije, trojna vijačnica

ABSTRACT

Regional development in co-dependence with knowledge institutions, economy and local environment – the contribution of the University of Maribor

Intersectoral collaboration enables regional development that is based on an endogenous approach by stakeholders, taking into account natural, cultural and human resources as well as the given economic potentials of individual environments. Scientific and research institutions as well as educational institutions play a crucial role in contributing to the economic development and technological advancement of regions. The goal of the University of Maribor is to develop an innovative ecosystem which will create a symbiosis between the university, the economy and the local communities through open innovations and technologies and through the creation of knowledge for new professions.

KEY WORDS

geography, regional development, University of Maribor, education, research and development, innovative open technologies, triple helix

1 Uvod

Regionalni razvoj je namenjen zmanjševanju razvojnih razlik med regijami. Pojem izhaja iz latinške besede regio, regionis, in pomeni pokrajino, območje, predel ali ozemlje, ki ga oblikujejo podobne ali celo istovetne naravne in/ali družbene značilnosti. V prispevku smo se omejili na regionalno delitev NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*), ki se uporablja za zbiranje, razvoj in harmonizacijo regionalnih statistik, družbeno-gospodarske analize ter regionalno politiko. Slovenija je po tej nomenklaturi razdeljena na dve kohezijski regiji NUTS 2 – Zahodno in Vzhodno Slovenijo in dvanajst NUTS 3 regij (Skupna klasifikacija ... 2015).

Kohezijska politika je ključna za trajnostni in uravnotežen regionalni razvoj Slovenije. V obdobju 2014–2020 ima dva prioriteta cilja, in sicer »Naložbe za rast in delovna mesta« in »Evropsko teritorialno sodelovanje«. V prihodnje bo tesneje povezana z doseganjem ciljev Strategije Evrope 2020 (Evropa ... 2010) in okvirnim programom za raziskave, razvoj in inovacije – Obzorja 2020 (medmrežje 1).

Preglednica 1: Izbrani družbeno-gospodarski kazalniki kohezijskih regij, Vzhodna in Zahodna Slovenija (Statistični urad RS).

	Vzhodna Slovenija	Zahodna Slovenija
število prebivalcev v 1000, 2014	1094	969
povprečna starost, 2014	43,0	42,0
površina v km ² , 2014	12.212	8061
gostota poselitve, 2014	88,7	120,7
bruto družbeni proizvod (BDP) na prebivalca, indeks SI = 100, 2013	83,2	118,6
bruto dodana vrednost v kmetijskih dejavnostih, 2011	4,4	1,5
bruto dodana vrednost v industriji, 2011	38,5	23,7
bruto dodana vrednost v storitvenih dejavnostih, 2011	56,8	74,7
bruto domači izdatki za raziskovalno razvojno dejavnost, % glede na SI, 2011	29,8	70,1
bruto domači izdatki za raziskovalno razvojno dejavnost, % od regionalnega BDP, 2011	1,7	3,1
stopnja delovne aktivnosti, 2012	56,0	58,9
stopnja registrirane brezposelnosti, 2012	13,6	9,9
delovni migranti med regijama, 2014	12.638	51.638

Pri načrtovanju uravnoteženega regionalnega razvoja je treba preučiti dejansko stanje v regijah. Podatki iz preglednice 1 kažejo gospodarsko in socialno zaostajanje Vzhodne kohezijske regije. Že v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je Krugman spoznal, da samo ekonomski pogledi in teoretični modeli ne zadostujejo več za preučevanje regionalnega razvoja. Pri analizi gospodarskih gibanj je ugotovil, da je treba upoštevati tudi prostorske komponente. Z Novo ekonomsko geografijo (Krugman 1991) je stolpiv in ospredje prostor kot osnova za razumevanje prostorskih razlik, ki so posledica različnih dejavnikov in jih je treba raziskovati z interdisciplinarnim pristopom. Pospešen proces deindustrializacije je vzpostavil nove metodološke pristope in prehod gospodarskih dejavnosti iz sekundarnega v terciarni sektor. Gospodarske spremembe v času deindustrializacije so se najprej pokazale v regijah, kjer je prevladovala stara klasična industrijska proizvodnja. Novi razvojni trendi so krepili uslužnostne dejavnosti, pomen sekundarnih in še posebej primarnih gospodarskih dejavnosti pa se je zmanjševal (Lorber 1999). Spremembe v postindustrijskem obdobju je spremljala hitra urbanizacija, ki je vplivala tudi na strukturne spremembe podeželskega prostora. Stara paradigma razvoja podeželja je imela

za cilj zmanjševanje razlik, povečanje kmetijskega dohodka in večjo konkurenčnost kmetijske proizvodnje. V novi razvojni perspektivi razvoja podeželja (OECD 2006; Lorber 2013) je cilj zmanjšanja disparitet zamenjal cilj oblikovanja konkurenčnega podeželskega prostora. Posebna pozornost je bila usmerjena v ciljno ugotavljanje lokalnih prednosti in rabe virov. Za razvoj podeželja ni bil več ključni kmetijski sektor, temveč med seboj povezani različni sektorji gospodarskih dejavnosti. Za doseganje razvojnih ciljev so odločilna vlaganja tako v komunalno in informacijsko infrastrukturo kot v nove oblike gospodarskih dejavnosti, vključno z dopolnilnimi dejavnostmi. Uspešnost vlaganj je odvisna od optimalne uporabe danih lokalnih virov, naravnih in kulturnih potencialov regije v soodvisnosti od človeškega kapitala (Lorber 2003b; 2005; Lorber in Žiberna 2014). Ravbar in Bole (2007) utemeljujeta geografske razvojne dejavnike, ki jih spodbujajo različne oblike človekove ustvarjalnosti. Z njimi so povezani pomembni družbeno-gospodarski učinki, ki vplivajo na regionalne disparitete. Za gospodarsko perspektivna območja je značilno, da privlačijo ustvarjalno delovno silo (Kozina 2013). Prav tako je Porter opredelil pojem mreženja podjetij z analizo primerov dobrih praks in izpostavil tri glavne konkurenčne prednosti. Dvig konkurenčnosti podjetij na osnovi območja (lokalne prednosti), odprte inovacije (sodelovanje) in oblikovanje novih gospodarskih dejavnosti znotraj grozda. V sodobnem gospodarstvu je konkurenčnost odvisna od produktivnosti in ne od dostopa do virov, ugleda posameznih podjetij in od načina medsebojnega tekmovanja in ne od njenega področja delovanja (Porter 1998). V Sloveniji se je mreženje podjetij okrepilo na prelomu tisočletja. Največje možnosti za oblikovanje grozda in razvojni preboj pripisujemo strnjenim mrežam, ki lahko s svojo prostorsko bližino ustvarijo dobro delujoč lokalni/regionalni sistem, temelječ na javno-zasebnem partnerstvu, specializaciji in razvoju podporne okolja. Vendar sta ključnega pomena za oblikovanje grozda stalen dotok in izmenjava najnovejšega znanja in hiter pretok informacij, ki omogočata razvoj visokotehnoloških izdelkov in največji možni izkoristek proizvodnih faktorjev (Nared 2005; 2007). Regionalni razvoj lahko ustrezno razčlenimo na eksogeni in endogeni razvoj. Osnovni eksogeni faktorji temeljijo na ustreznem vrednotenju pomena uvoza sodobnih tehnologij in na neposrednih tujih investicijah, neredko v povezavi s pridobivanjem naravnih virov. Po drugi strani pa endogeni razvoj temelji na krepitvi lokalnega intelektualnega kapitala in podpori institucijam, kot so visokošolske ustanove, raziskovalni centri, inkubatorji podjetij in znanstveni parki, ustanovljeni z namenom, da se upoštevajo in uporabijo vsi razpoložljivi viri posameznih regij (Farinha in Ferreira 2013). V Mariboru so visokošolske ustanove nastajale v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom zadostiti potrebam gospodarstva, predvsem industrije in trga delovne sile. S krepitvijo gospodarstva je nastala tudi potreba po okrepljeni vlogi znanja in tehnološkega razvoja, zato so se samostojni visokošolski zavodi leta 1975 povezali v Univerzo v Mariboru (UM). Univerza danes združuje 17 fakultet, vključuje 20.000 študentov in 2000 zaposlenih. S prostorsko razmestitvijo svojih fakultet v šestih slovenskih NUTS 3 regijah danes UM predstavlja regionalno univerzo, ki se aktivno vključuje v regionalni razvoj z raziskovalnimi projekti, patenti in inovacijami v sodelovanju z gospodarstvom, razvojnimi agencijami in deležniki odločanja na lokalni in regionalni ravni. Aktivno sodelovanje Univerze v Mariboru pri razvoju gospodarstva na lokalnem in regionalnem nivoju je opredeljeno z modelom trojne (četverne) vijačnice.

2 Pomen institucij znanja in njihovo mreženje za regionalni razvoj

Znanje je postalo ključno za regionalne, inovativne in razvojne procese. Vsak razvoj je pogojen s sposobnostjo okolja do uvajanja in iskanja novih inovativnih rešitev. Trikotnik znanj predstavlja okvir prostorskega raziskovanja, v katerem medsebojno delujejo akterji, ki so vključeni v izobraževanje, raziskave in inovacije (Scott 2015). V ospredje regionalne inovativne in družbeno gospodarske razvojne politike stopa vloga znanstveno-raziskovalnih in izobraževalnih institucij. Institucije znanja sodelujejo pri reševanju globalnih izzivov in prispevajo h gospodarskemu in tehnološkemu razvoju ter družbenem napredku lokalnih skupnosti in regij. Spodbujanje posameznikove podjetniške miselnosti, ki v osnovni

definicije pomeni prepoznavanje kakršne koli potrebe in njeno izpolnitev, vodi k odprtosti do inovativnosti, širjenje znanja, izkušeni ter sodelovanja. Podjetniško usmerjene institucije znanja so odvisne od posameznikov in njihovih inovativnih pristopov. Spodbujanje podjetniške miselnosti ni nekaj novega, gre za prepoznavanje in na inovativni način obravnavanje tega, kaj že obstaja (Gibb 2013). Lokalna in regionalna razsežnost inovacijskih procesov in politik je vedno pomembnejša v postfordističnem obdobju regij znanja (Asheim 2007; Cooke in sodelavci 2004). Model trojne vijačnice izhaja iz analize akademske raziskave prestrukturiranja bostonskega gospodarstva v tridesetih letih dvajsetega stoletja v sodelovanju univerz, industrije in vlade (Etzkowitz 2002). V začetku je imela vlada vodilno vlogo (eksogeni pristop), nato industrija (endogeni pristop) in v tretji fazi, v na znanju temelječi družbi, institucije znanja (holistični pristop) v partnerstvu z gospodarstvom in vlado v skupnih pobudah pri uravnoteženih modelih (Etzkowitz in Leydesdorff 2000; Etzkowitz 2008; Leydesdorff 2012). Vodilni raziskovalci vpliva trojne vijačnice na regionalni razvoj so Etzkowitz, Leydesdorff, Stern, Ranga, Farinha, Ferreira ... in vpliva institucij znanja Potter, Gibb, Scott, Audretsch, Martin ... Izhajali so iz teoretičnih spoznanj Friedmanna, Krugmana, Porterja, Fukuyame ... Regionalni razvoj za zadovoljevanje širših družbenih potreb ni odvisen samo od razvoja gospodarstva, temveč tudi od razvoja negospodarskih dejavnosti. Tako se je razvil četverni vijačni sistem (*quadruple helix*), ki temelji na dodani četrti vijačnici, osredotočeni na uporabnika (Arnkil in sodelavci 2010). Za razvojni preboj je vse pomembnejši človeški kapital. Po podatkih World Bank ima v strukturi celotnega kapitala, definiranega kot proizvodni kapital, največji delež človeški kapital (*human capital*) okrog 64 %, naravna bogastva 20 % in finančni kapital 16 %. Človeški kapital, to je znanje in usposobljenost upravljanja s produkcijskimi procesi, je dosegel tako velik delež zahvaljujoč konstantnemu vlaganju v to obliko kapitala (Lorber 2002; 2003a). Vlogo univerze kot institucije znanja pri regionalnem razvoju lahko opredelimo na štirih področjih:

- podjetniška inovativnost, ki je tesno povezana, čeprav ne izključno z raziskovalno vlogo univerze,
- razvoj človeškega kapitala je povezan z izobraževalno funkcijo univerze,
- razvoj lokalne/regionalne skupnosti je povezan s funkcijo univerze kot javne institucije,
- četrto pomembno področje je prispevek univerze k institucionalnim zmogljivostim trajnostnega razvoja regije z aktivnim vključevanjem pri upravljanju na lokalni/regionalni ravni in vključevanju v civilno družbo (EU Regional Policy 2011).

Institucije znanja, pretežno aktivne na prvih dveh področjih, uvrščamo med pasivne deležnike regionalnega razvoja. Obe, tako endogena teorija rasti kot koncept trojne vijačnice – vzajemno delovanje univerza – gospodarstvo – uprava, poudarjata vlogo institucij znanja ne samo v ustvarjanju znanja in idej, temveč tudi v njihovem prenosu in praktično uporabo (Veugelers in Del Rey 2014). Slovenske institucije znanja se s politično podporo aktivneje vključujejo v globalne in regionalne razvojne modele šele v zadnjih letih, pri pripravah na črpanje kohezijskih sredstev v okviru programa Evropske unije Obzorje 2020. Napredek lahko dosežemo samo s stalnim izobraževanjem in sledenjem znanstvenih in praktičnih izkušenj, primerljivih z razvitejšimi okolji. Potrebna je nadgradnja učnih in raziskovalnih vsebin na vseh stopnjah izobraževanja, vključno s programi vseživljenjskega izobraževanja. Institucije znanja imajo pomembno vlogo pri razvoju človeškega kapitala, bazičnih in aplikativnih raziskav. Novi razvojni pristopi odprtih inovacij pri razreševanju razvojnih dilem kot tudi same družbene razmere, narekujejo odločnejše sodelovanje z gospodarstvom in lokalnim ter regionalnim okoljem.

3 Vključevanje Univerze v Mariboru v sodobne pristope mrežnega inovativnega regionalnega razvoja – projekt inovativnih odprtih tehnologij (IOT)

Univerza v Mariboru, kot institucija znanja, prispeva k regionalnemu razvoju s prevzemom aktivne vloge v procesu regionalnega razvoja, skupaj z ustreznimi regionalnimi deležniki. Potrebne aktivnosti so prepoznane in vključene v Strategijo razvoja Univerze v Mariboru 2013–2020 (2013):

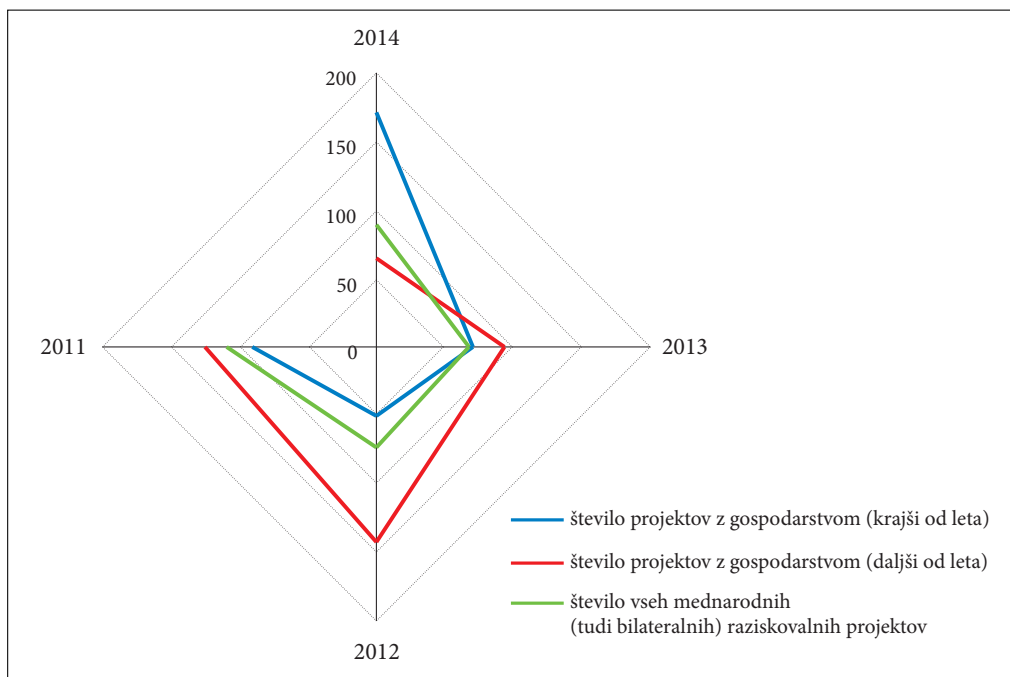
- usmerjenost k potrebam in zahtevam na lokalni in regionalni ravni,

- dialog z regionalnimi deležniki,
- prenos raziskovalnih dosežkov v regionalne razvojne procese.

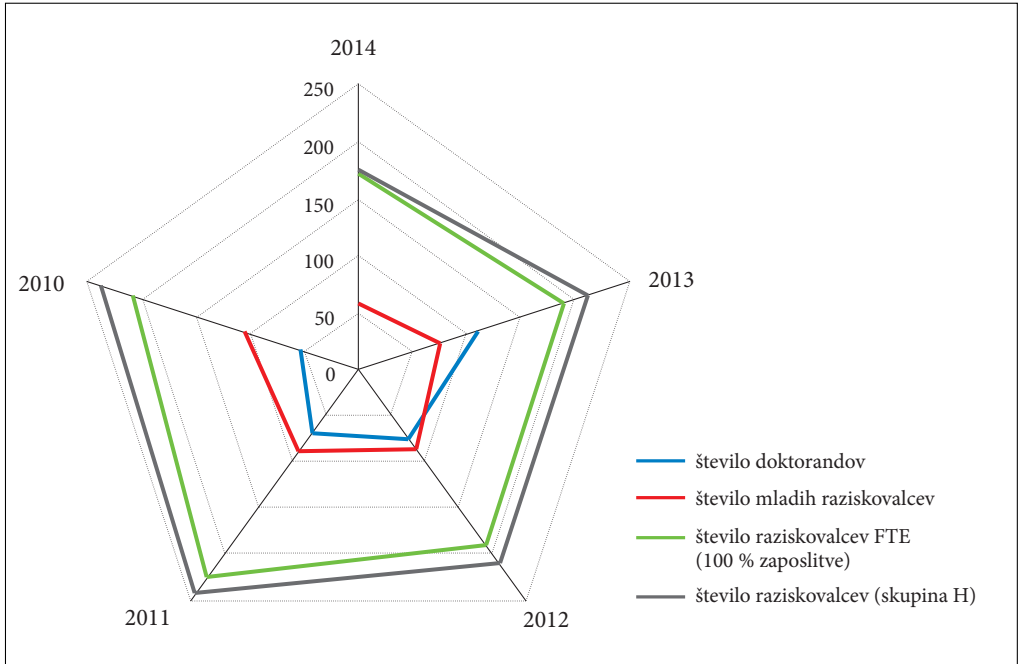
Univerza v Mariboru ob svojem osnovnem poslanstvu, izvajanje izobraževalne in raziskovalne dejavnosti, vse bolj razvija tudi tretje poslanstvo, sodelovanje z okoljem za potrebe trajnostnega in družbeno odgovornega razvoja. Temeljni cilj evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 je spodbujanje podjetniških naložb za krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij ter vzpostavitev povezav med podjetji, raziskovalnimi in razvojnimi centri ter visokošolskimi institucijami. Razvojni program Inovativne odprte tehnologije (IOT) predstavlja primer simbiozne povezave med univerzami oziroma raziskovalnimi organizacijami, gospodarstvom in lokalnimi skupnostmi za razvoj Vzhodne kohezijske regije. Pri Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (2014) je IOT primarno umeščen v tematski cilj 1 – Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij, sekundarno pa sledi tematskemu cilju 3 – Povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij (medmrežje 2). Projekt združuje ključne deležnike za razvojni preboj regije in sledi programskim ciljem:

- povečanje števila visokotehnoloških podjetij in konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij v regiji na osnovi razvoja in trženja novih inovativnih proizvodov, procesov, poslovnih modelov ...,
- ustvarjanje novih delovnih mest z visoko dodano vrednostjo in na ta način zaježitev bega možganov ter omogočanje dolgoročnega razvoja regije (medmrežje 3).

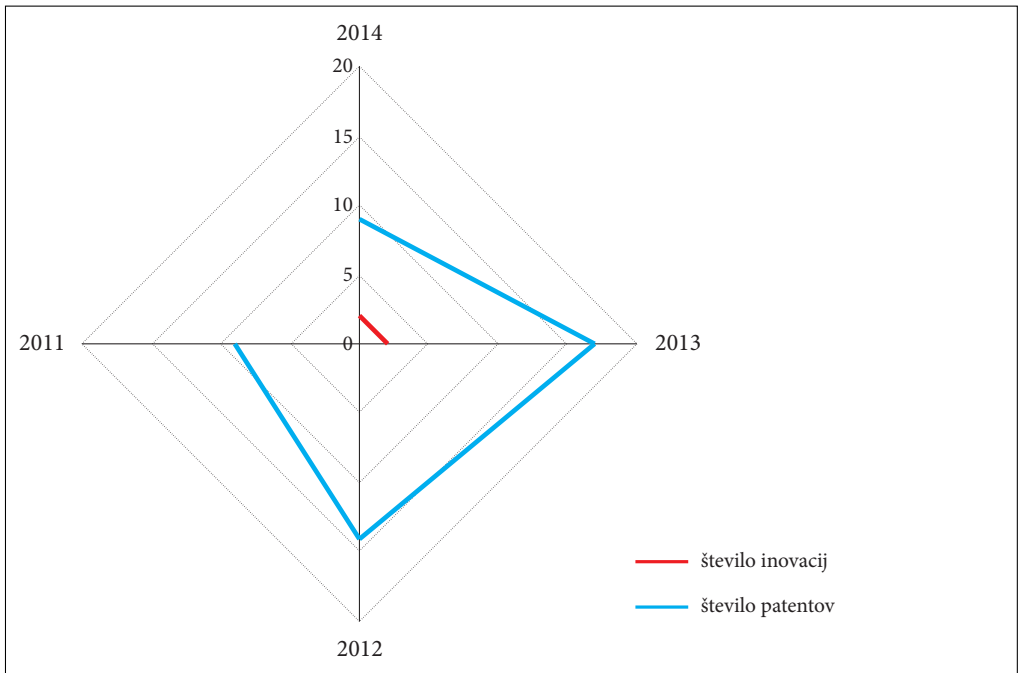
Univerza v Mariboru je za uresničevanje evropske kohezijske politike oblikovala tri projektne stebre: inovacijsko-podporni, infrastrukturni in raziskovalno-razvojni. Inovacijsko-podporni steber vzpostavlja učinkovito podporno okolje po načelu »vse na enem mestu«. Združuje profesionalne storitve, ki jih potrebujejo podjetja in raziskovalne institucije: iskanje primernih partnerjev v regiji in izven meja, pridobivanje evropskih sredstev, zaščita intelektualne lastnine, pomoč pri prodoru na tuje trge, pomoč pri uvajanju novih produktivnih linij ali ustanavljanju odcepljenih podjetij, privabljanje vlagateljev ... Za zagotavljanje teh storitev so združili moči in znanje: inovacijsko podporno okolje Univerze v Mariboru



Slika 1: Število projektov z gospodarstvom (strokovne službe UM 2015).



Slika 2: Število doktorandov, mladih raziskovalcev in število raziskovalcev (strokovne službe UM 2015).



Slika 3: Število patentov in inovacij (strokovne službe UM 2015).

(RAZ:UM, TehnoCenter UM – pisarna za prenos tehnologij in Tovarna podjetjov – univerzitetni inkubator), Mariborska razvojna agencija, Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj, Štajerska gospodarska zbornica in Štajerski tehnološki park. Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj je vodja kolokacije Ptuj, enega izmed centrov IOT-a. IOT sledi načelu policentričnega in komplementarnega razvoja. Infrastrukturni steber pomeni temeljno podporo za učinkovit raziskovalni in razvojni preboj ter dvig konkurenčnosti do razvitih regij. Pri tem je mišljena tudi souporaba raziskovalne opreme skupaj s podjetji in drugimi raziskovalnimi institucijami ter oblikovanje mreže kolokacij (medmrežje 4). Model *Living Lab* je okolje, kjer se vključujejo končni porabniki v raziskovalno razvojne inovacijske projekte za razvoj in testiranje novih proizvodov in inovacijskih tehnologij (Stählbröst in Holst 2012). Raziskovalno-razvojni steber je v skladu s pametno specializacijo vsebinsko usmerjen v prioritarno področje Obzorje 2020 »Družbeni izzivi – Zdravje, demografske spremembe in blaginja«, kar je še posebej aktualno za Podravje ter Slovenijo v celoti. Raziskovalno-razvojno delo je usmerjeno v potrebe podjetij in reševanje družbenih izzivov v regiji. Prizadevanja Univerze v Mariboru za sodelovanje z gospodarstvom se odražajo v številu projektov.

Uspešnost Univerze v Mariboru kot vodilne institucije znanja Vzhodne kohezijske regije pri regionalnem razvoju je odvisna od ustvarjanja podjetniške miselnosti, uvajanja novih odprtih inovacijskih izobraževalnih vsebin in raziskovalnih dosežkov v sodelovanju z lokalnim in regionalnim okoljem, s sodobnim pristopom trojne in/ali četverne vijačnice. Poleg tega podpira sodelovanje dijakov, študentov in mladih diplomantov pri inoviranju podjetij (medmrežje 5).

Porast števila doktorandov je posledica uspešnega doktorskega študija mladih raziskovalcev. Žal je pomanjkanje javnih finančnih sredstev vzrok upada števila mladih raziskovalcev.

Zmanjševanje števila patentov je delno posledica zmanjšanja dolgoročnih projektov z gospodarstvom ob hkratnem zaključku pomembnejših projektov. Glede na strukturo projektov, ki se izvajajo, pričakujemo predvsem porast inovacij in dolgoročno rast števila patentov.

4 Sklepi

Pri načrtovanju in izvedbi novih razvojnih projektov je ključnega pomena povezovanje znanja z gospodarstvom ob sodelovanju lokalnih in državnih institucij odločanja s pristopom odprtih inovacij in pametne specializacije. Konkurenčnost posameznih regij zagotavlja odprto medsektorsko sodelovanje, ki temelji na endogenem pristopu deležnikov. Pametna specializacija je pristop, ki ga Evropska komisija vključuje v svoje programe kohezijske politike. Razvoj strategij za raziskovanje in inovacije na podlagi koncepta pametne specializacije je eden od pogojev za dostop do strukturnih skladov od leta 2014 (medmrežje 6). S programom Obzorje 2020 je Evropska unija zagotovila raziskavam in inovacijam največji obseg finančnih sredstev doslej, v obsegu osemdesetih milijard evrov. Prednost pri črpanju sredstev znotraj posamezne članice imajo manj razvite kohezijske regije. Za uspešnost izvedbe projektov, ki zagotavljajo regionalni razvoj, je največja priložnost in odgovornost na institucijah znanja. Odgovorne so za spremljanje globalnih razvojnih trendov tako na teoretični (nove metode) kot praktični ravni (prenos dobrih praks). Njihova stalna odgovornost je, da vzpostavijo sodelovanje z lokalnim in regionalnim okoljem tako na podjetniški kot institucionalni ravni. Univerza v Mariboru kot vodilna institucija znanja v Vzhodni kohezijski regiji z modeli trojne vijačnice (četverne) in odprtih inovacij omogoča sinergijo različnih deležnikov tako na področju izmenjave in nadgradnje znanj kot možnost dostopa do uporabe skupne znanstveno-raziskovalne opreme. Raziskovalno delo je vedno bolj usmerjeno v regionalni prostor. Narašča število skupnih projektov z gospodarstvom, kar prispeva k dolgoročnemu trajnostnemu regionalnemu razvoju. S podpornimi institucijami inovacijskega ekosistema, ki delujejo znotraj univerzitetnega okolja se Univerza v Mariboru aktivno vključuje v lokalni, regionalni in mednarodni prostor (medmrežje 7).

5 Viri in literatura

- Arnkil, R., Järvensivu, A., Koski, P., Piirainen, T. 2010: Exploring Quadruple Helix Outlining user-oriented innovation models. Työraportteja 85 WP. Tampere. Medmrežje: <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/65758/978-951-44-8209-0.pdf?sequence=1> (12. 3. 2015).
- Asheim, B. 2007: Differentiated Knowledge Bases and Varieties of Regional Innovation Systems. The European Journal of Social Sciences 20. Victoria.
- Cooke, P., Heidenreich, M., Braczyk, H.-J. 2004: Regional Innovation Systems. The role of governances in a globalized world. New York.
- Etzkowitz, H. 2002: MIT and the Rise of Entrepreneurial Science. London.
- Etzkowitz, H. 2008: The Triple Helix. University- Industry- Government, Innovation in Action. London.
- Etzkowitz, H., Leydesdorff, L. 2000: The dynamics of innovation: from National Systems and »Mode 2« to a Triple Helix of university-industry-government relations. Research Policy 29-2. Brighton.
- EU Regional Policy 2011: Connecting Universities to Regional Growth: A Practical Guide. Medmrežje: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/universities2011/universities2011_en.pdf (12. 3. 2015).
- Evropa 2020. Evropska komisija. Bruselj, 2010. Medmrežje: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf (12. 3. 2015).
- Farinha, L., Ferreira, J. J. 2013: Triangulation of the Triple Helix: A Conceptual Framework. Medmrežje: <http://www.triplehelixassociation.org/wp-content/uploads/2013/01/Triangulation-of-the-Triple-Helix-A-Conceptual-Framework.pdf> (12. 3. 2015).
- Gibb, A. A. 2013: Developing the Entrepreneurial University of the Future. Key Challenges, Opportunities and Responses. Pariz.
- Kozina, J. 2013: Selitve prebivalcev z ustvarjalnim poklicem v Sloveniji. Ars & humanitas 7-2. Ljubljana.
- Krugman, P. 1991: Geography and trade. Cambridge, MA.
- Leydesdorff, L. 2012: The Triple Helix of University – Industry – Governments Relations. Medmrežje: <http://www.leydesdorff.net/th12/th12.pdf> (12. 3. 2015).
- Lorber, L. 1999: The economic transition of Slovenia in the process of globalization = Gospodarska tranzicija Slovenije v procesu globalizacije. Geografski zbornik 39. Ljubljana.
- Lorber, L. 2002: Vloga geografije pri interdisciplinarnem načrtovanju regionalnega razvoja. Dela 18. Ljubljana.
- Lorber, L. 2003a: Transfer of know-how and technology-economy, region, university = Transfer znanja i tehnologije-gospodarstvo, regija, sveučilište. Informatologia 36. Zagreb.
- Lorber, L. 2003b: Prenos znanja in tehnologij kot spodbujevalec regionalnega razvoja = Transfer of know-how and technology as stimulator for regional development. Podravina 3. Samobor.
- Lorber, L. 2005: Regionalni razvojni problemi Podravja = Regional development problems of Podravje. Podravina 8. Samobor.
- Lorber, L. 2011: Recent transformation of economic inequality in NUTS 3 regions in Slovenia = Suvremena promjena gospodarskih nejednakosti u NUTS 3 regijama Slovenije. Geoadria 16. Zadar.
- Lorber, L. 2013: Spremembe v pristopih k razvoju podeželja: nova razvojna paradigma. Revija za geografijo 15. Maribor.
- Lorber, L., Žiberna, I. 2014: Evropska kmetijska politika in strukturne spremembe kmetijskih gospodarstev v Podravju v obdobju 2002–2012. Podravina 25. Samobor.
- Medmrežje 1: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/> (12. 3. 2015).
- Medmrežje 2: <http://www.um.si/univerza/iot/Strani/Objave-v-medijih.aspx> (18. 3. 2015).
- Medmrežje 3: <http://www.um.si/univerza/iot/Strani/Namen-in-cilji.aspx> (18. 3. 2015).
- Medmrežje 4: <http://www.um.si/univerza/iot/Strani/Stebri.aspx> (18. 3. 2015).
- Medmrežje 5: <http://www.um.si/univerza/iot/Strani/default.aspx> (18. 3. 2015).
- Medmrežje 6: http://esiskladi.wix.com/strategijaps___!about/c1enr (5. 4. 2015).

- Medmrežje 7: <http://www.um.si/projekti/inovacijski-ekosistem/Strani/default.aspx> (18. 3. 2015).
- Nared, J. 2005: Geografski vidiki mreženja podjetij v Sloveniji. Geografski vestnik 72-2, Ljubljana.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16, Ljubljana.
- OECD 2006: The New Rural Paradigm: Policies and Governance. OECD Rural Policy Reviews. Pariz.
- Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. 2014. Medmrežje: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/Operativni_program/OP_12_01_2015_koncna_cistopis.pdf (2. 5. 2015).
- Porter, M. E. 1998: Clusters and the New Economics of Competition. Harvard Business Review. Boston, Ma.
- Ravbar, M., Bole, D. 2007: Geografski vidiki ustvarjalnosti. Georitem 6. Ljubljana.
- Scott, R. 2015: Higher Education Institutions in the Knowledge Triangle. IHME. Pariz.
- Skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot (NUTS). Medmrežje: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.1.6.html (14. 3. 2015).
- Stählbröst, A., Holst, M. 2012: The Living Lab Methodology Handbook. Medmrežje: http://www.ltu.se/cms_fs/1.101555!/file/LivingLabsMethodologyBook_web.pdf (2. 5. 2015).
- Strategija razvoja Univerze v Mariboru 2013–2020. 2013. Medmrežje: http://www.um.si/univerza/predstavitev/Documents/StrategijaUM_slo.pdf (2. 5. 2015).
- Veugelers, R., Del Rey, E. 2014: The contribution of universities to innovation, (regional) growth and employment. EENEE Analytical Report No. 8. München.

PREDLOG REGIONALNEGA RAZVOJA NA PRIMERU NOTRANJOSTI SLOVENSKE ISTRE

mag. Maja Simoneti, Gašper Okršlar, Maja Weisseisen, dr. Alma Zavodnik Lamovšek

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani

Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana

maja.simoneti@fgg.uni-lj.si, gasper.okrslar@gmail.com, maja.weisseisen@gmail.com,

alma.zavodnik@fgg.uni-lj.si

UDK: 711.3(497.472)

IZVLEČEK

Predlog regionalnega razvoja na primeru notranjosti slovenske Istre

Prispevek predstavlja rezultate mednarodne študentske delavnice Istra 2015. V osredju je teza, da morajo nove razvojne pobude upoštevati lokalne vire, pri čemer je ključna vloga človeških virov. Navezuje se na primere novih pobud kot so Krajinski park Dragonja in nove turistične kapacitete, ki svoj razvoj opirajo na lokalne vire. V jedru predstavi dve pobudi: razvoj razpršenega hotela v Padni in eko-turistični program v Pučah, rezultate pa poveže s primerom delovanja lokalne skupnosti Šmarje ter potrdi pomen družbene povezanosti za razvoj. Zaključni z ugotovitvijo, da je za regionalni razvoj in revitalizacijo podeželja koristno, da vključuje lokalno prebivalstvo in nove priseljence ter da zasleduje več razvojnih ciljev in koristi hkrati.

KLJUČNE BESEDE

podeželje, Istra, regionalni razvoj, razvoj podeželja, človeški viri, sodelovanje, vključevanje prebivalcev

ABSTRACT

Proposal of regional development: the case of inland Slovenian Istria

In the light of rural transition processes, the paper presents the results of the international student workshop Istra 2015. The central thesis is that, in order to effectively promote the development, the new development initiatives must take fully into consideration the local sources, particularly human resources. It relates to the cases of new initiatives, such as the Dragonja Landscape Park and the development of new tourist capacities relying on the local sources of Istrian rural areas. At the core of the paper is the workshop that tested two initiatives: the »diffuse hotel« (albergo diffuso in Italian) in Padna and the eco-tourist programme in Puče; the results are then connected to the case of Šmarje local community's operation, and confirm the significance social integration for the development. The paper ends with the conclusion that for conceiving regional development and rural revitalisation it is useful to include the development perspectives of the local residents and potential newcomers, and to pursue several development goals and benefits at the same time.

KEY WORDS

rural areas, Istra, regional development, rural development, human resources, cooperation, participation of inhabitants

1 Uvod

Podeželje se razvojno pogosteje obravnava z vidika posameznih problemov in področij kot celovito, z upoštevanjem fizičnega okolja in naravnih danosti, človeškega in kulturnega kapitala. Zaradi tega so učinki razvojnih ukrepov na podeželsko okolje in družbo večkrat omejeni, predvsem pa manj vsestranski kot bi lahko bili. Eden od načinov, ki lahko pomembno poveča učinkovitost razvojnih ukrepov, je vključevanje lokalne javnosti v njihovo pripravo in izvedbo (Jones in Stenseke 2011; Simoneti 2015). Ideja izhaja iz teze, da je delovanje človeka v prostoru kompleksen odziv na potencialne, zato mora biti osredičeno pri razvojnem načrtovanju. Načini naslavljanja razvojnih izzivov so upravičeno različni in v realnosti z razlogom delni. Z bolj doslednim upoštevanjem lokalnega prebivalstva, dediščine in novih človeških virov v pripravi vseh vrst projektov in programov je možno zagotoviti boljše vpetost ukrepov v lokalne razmere, boljši prenos razvojnih ciljev v stvarnost in boljše povezanost posameznih ukrepov. Vključevanje prebivalcev predstavlja vzvod za sprostitev endogenega potenciala lokalnega okolja. Odpiranje prostora za nove prebivalce, izvajalce programov in obiskovalce pa predstavlja dodatno moč za izvedbo načrtovanega in za pospeševanje razvoja. Za sprostitev razvojnega potenciala podeželja so nove skupine ljudi, ki predstavljajo nove vire znanja, kreativnosti, dela in kapitala, porabe in produkcije, vsaj toliko pomembne, kot lokalni prebivalci in dediščina njihovih prednikov. V tem duhu je pri načrtovanju razvoja, programov in projektov treba zagotoviti dovolj možnosti, to je: sredstev, časa in denarja za to, da se človeški kapital lahko sprosti. Na to misel navezujemo tudi delovno hipotezo, da morajo nove razvojne pobude upoštevati lokalne vire, pri čemer je ključna vloga človeških virov.

S tem problemom smo se ukvarjali tudi na mednarodni študentski delavnici, ki je potekala spomladi 2015 v Istri. Raziskava je razkrila, da je z vidika celovitega razvoja podeželja smiselno, da se tudi razvoj turizma ali novih turističnih kapacitet oziroma vsak posamezni projekt in program temeljito premisli v kontekstu lokalnega prebivalstva in človeškega potenciala, ki je potreben ne le za zagon, pač pa za dolgoročno izvajanje nove dejavnosti. Zaradi tega v skoraj prazni vasi Hrvoje načrtovani razvoj Trajnostnega parka počasi, a vztrajno napreduje. Prav tako postopoma in učinkovito poteka tudi prenova v naselju Šmarje.

2 Izhodišča

Slovenska Istra je podobno kot evropsko podeželje nasploh predmet novega razvojnega zanimanja. Tradicionalno pospeševanje razvoja podeželja kot način posredovanja v spontani razvoj, kakršno je bilo značilno za 20. stoletje, se v 21. stoletju in času splošne ekonomske krize razširja na nova področja, kot sta turizem in ohranjanje narave. Raziskovalci v mednarodnem projektu EDORA (2011) govorijo o strukturnih spremembah evropskega podeželja, ki se dogajajo ob prehodu od pretežno primarne produkcije v ekonomijo, v kateri imajo pomembnejšo vlogo sekundarne in terciarne dejavnosti. Napovedujejo, da se poraja nova podeželska ekonomija (*New Rural Economy*). Pri tem pa opozarjajo, da podeželje še zdaleč ni univerzalno okolje in da za podeželska območja podobno kot za urbana velja, da imajo posebne fizično-geografske in socialno-demografske značilnosti, da so torej svojstvena (EDORA 2011). Te posebnosti poosebljajo prepoznavna podeželska krajina, naravna in kulturna dediščina, kultura rabe prostora in ljudje. Proces preobrazbe, ki je določena podeželska območja praktično izpraznil in sočasno v drugih sprožil intenziviranje rabe in monokulturno rabo, je dinamičen in še vedno poteka. Podeželje se spreminja in se, kot opozarja Ravbar (2006), družbeno in fizično razslojuje. Drugače se spreminja na intenzivnem stiku z večjimi mesti, kot v bolj oddaljenih predelih, ki se jih sodobni tokovi delovne migracije manj dotikajo (Ravbar 2006). Ravbar tudi odpira vprašanje, kdo ali kaj bo nadomestil kmetijstvo oziroma kmečko prebivalstvo pri izvajanju dejavnosti. Pri raziskovanju možnosti nadaljnega razvoja podeželja se tako zdijo ključni prav človeški viri. Po ugotovitvah Mlinarja (2008, 105), ki izvirajo prav iz proučevanja razmer v slovenski Istri, brez prisotnosti ljudi, tudi tistih,

ki se ne ukvarjajo s kmetijsko pridelavo, v podeželskem prostoru ni mogoče zaustaviti procesov zaraščanja kmetijskih površin. Prav tako tudi ni mogoče sprožiti novih procesov razvojne narave, ki se opirajo na lokalne vire, prostor ter grajeno in naravno okolje.

Medtem, ko se kmečko prebivalstvo v Sloveniji kot tudi drugod v razvitem svetu vztrajno krči (Popis ... 2010), se podeželje hkrati polni z nekmečkim prebivalstvom. Za razliko od splošnega prepričanja so tudi življenjske prakse na podeželju bistveno bolj raznolike, kot so bile v preteklosti. Predvsem pa že dolgo življenje na podeželju ni več povezano izključno z obdelovanjem zemlje. Čeprav se obdelovanje ponovno vrača v prostor, je pri načrtovanju razvoja, še posebej, če se naslanja na kulturno krajino in ohranjanje narave, treba upoštevati razmere, stanje prebivalstva in možnosti priselitev novih prebivalcev. Treba je vzpostaviti pogoje za sodelovanje med postaranim in manj izobraženim lokalnim prebivalstvom. Izkušnje kažejo, da so najboljša priložnost za to programi in projekti, pri katerih prihaja do prenosa znanja med generacijami, med staroselci in nosilci novih idej. Načeloma velja, da je mlado in izobraženo prebivalstvo bolj odprto in dejavno pri iskanju odgovorov na razvojne spremembe in izzive na podeželju, a izkušnje kažejo, da je to res produktivno šele v sodelovanju s starejšimi in predvsem tudi s svežimi, neobremenjenimi deležniki (Simoneti in Kranjc 2015).

Podeželje se razvojno večkrat obravnava z vidika posameznih problemov in področij, kot celovito, upošteva celoto fizičnega okolja in človeških virov, naravnih in kulturnih virov. Zaradi tega se dogaja, da imajo ukrepi, kakršni se izvajajo za pospeševanje razvoja kmetijstva, prenovo naselij in turizma, omejene učinke, ali pa se celo izkažejo za neučinkovite. Primeri kažejo, da največkrat izostane upoštevanje družbenih danosti. Posamezne investicije so načrtovane, ne da bi se dovolj upoštevalo, kako prostor živi in deluje, kdo in kako ga že uporablja ter kaj lahko ljudje prispevajo k uresničitvi programov in razvojnih namer. Izolirano načrtovanje novih turističnih kapacitet tako ne predvideva, da privlačnost lokalnega okolja ustvarjajo prebivalci in lokalne dejavnosti, da imajo prebivalci nekatere podobne življenjske potrebe kot novi obiskovalci ter da nenazadnje lahko prebivalci ustvarijo tudi novo ponudbo in programe, ki podpirajo turistični in lokalni razvoj. Na ta način odtujeno načrtovanje deluje posebej slabo v majhnih lokalnih skupnostih in podeželskih krajih z omejeno populacijo.

Opisane procese na svojstven način potrjujejo tudi rezultati opravljene raziskave, ki je bila izvedena na mednarodni študentski delavnici Istra 2015. Zato je naseljem v istrskem zaledju treba dati nov zagon prav z novimi oblikami sodelovanja, vključevanja prebivalcev in povezovanja deležnikov v razvojne programe ter projekte. Raziskava je bila zato usmerjena v celostno obravnavo razvoja podeželja na območju slovenske in hrvaške Istre, konkretno na območju reke Dragonje. Pozornost je bila posvečena endogenim potencialom podeželskega zaledja, kot so: ljudje, kulturna in naravna dediščina ter grajene strukture. Območje je bilo z namenom prepoznavanja endogenih potencialov obravnavano celovito, na ravni območja doline reke Dragonje in na ravni posameznega naselja, pri čemer so bili upoštevani tudi vidiki čezmejnega povezovanja. Poleg ugotavljanja endogenih potencialov in oblikovanja predlogov za sprostitev tega potenciala, je bil poglobilni cilj raziskave sprožiti zanimanje deležnikov za povezovanje v procesu razvojnega načrtovanja in širiti znanje za sodelovanje.

3 Metodološki pristop

Delo je bilo razdeljeno v tri ključne faze: priprava, terensko delo ter priporočila. Vključevalo je različne metode in tehnike raziskovanja in povezovanja deležnikov, na primer predavanja, panelne razprave, intervjuji.

V pripravljalni fazi so bili na podlagi literature in drugih virov ugotovljeni stanje, problemi in potenciali obravnavanega prostora. V ta namen so bile izdelane predhodne analize za več naselij podeželskega prostora slovenske in hrvaške Istre, ki so služile kot podlaga terenskemu delu. Izdelana so bila demografska izhodišča, analiza dostopnosti in značilnosti grajene strukture ter pregled razvojnih programov in načrtov, proučitev potencialov, kot so naravni in kulturni viri, lokalna znanja in veščine.

V okviru večdnevnega terenskega dela so se najprej predstavili predstavniki lokalnega okolja, nato pa so bile iz lokalnih pobud oblikovane štiri konkretne naloge za ureditev razpršenega hotela v Padni in ekološko-etnološkega turističnega centra v Pučah. Vsaka naloga je bila obravnavana na dva načina tako, da je bila enkrat bolj izpostavljena perspektiva širšega okolja (pristop od zgoraj navzdol), drugič pa se je pri iskanju rešitev izhajalo iz perspektive kraja navzven v širše okolje (pristop od spodaj navzgor). Prvi osnutki predlogov in rešitev so bili zadnji dan terenskega dela s pomočjo plakatov predstavljeni lokalnim deležnikom (slika 1). Po vrnitvi s terenskega dela so bili oblikovani še zaključki s priporočili za nadaljnji razvoj istrskega podeželja. Vsi rezultati so povzeti v tiskani strokovni monografiji (Zavodnik Lamovšek 2015).

4 Ključni rezultati

Fizično geografsko območje polotoka Istra meja ločuje na hrvaški in slovenski del, razvojno pa je območje ločeno na dinamični urbani obalni del in izpraznjeno podeželsko zaledje. Strateško je slovenska Istra skupaj s Krasom predmet Regionalnega razvojnega programa za Južno Primorsko (2014). Dokument predvideva, da bo podeželski del Istre razvojno sodeloval v lokalni akcijski skupini. Med pripravami smo se seznanili z aktualnimi projekti, med njimi: Krajinski park Dragonja, Trajnostni park Istra v Hrvojih, Razpršeni hotel v Padni, Ekološko-etnološki doživljajski park Puče in Ureditev naselja Šmarje. Razlike med njimi razkrivajo pomen človeškega faktorja za razvoj. Medtem ko v Šmarjah, ki so že od leta 2007 predmet različnih oblik vključevanja prebivalcev v razvojno načrtovanje, lokalna skupnost prisega na pomen kakovosti bivalnega okolja za prebivalce in razvoj turizma gradi na privlačnosti socialno kohezivnega lokalnega okolja, v Padni za zagon turizma načrtujejo ureditev razpršenega hotela v praznih občinskih nepremičninah. Medtem ko občine slovenske Istre že od leta 1987 s prekinitvami načrtujejo ustanovitev



Slika 1: Predstavitev osnutkov predlogov lokalnim deležnikom.

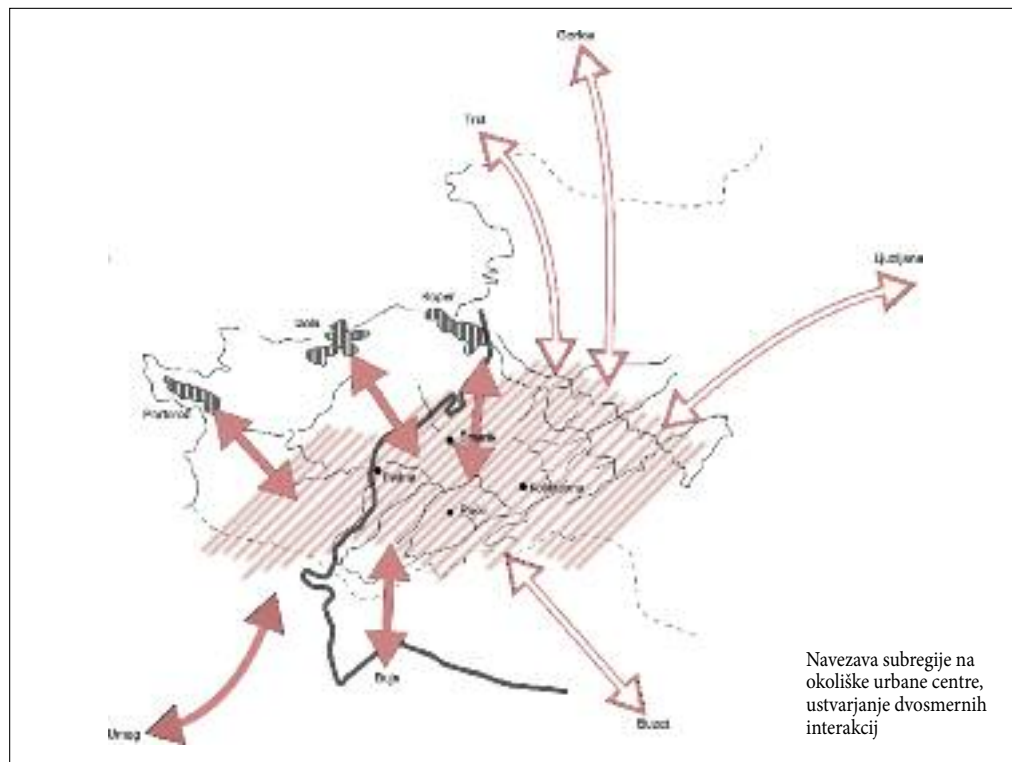
Krajinskega parka Dragonja, je država ustanovitev zaustavila. Kljub dobrim zgledom lokalno ustanovljenih parkov, kot je na primer Krajinski park Logarska dolina, občine same niso pristopile k ustanovitvi.

Kljub zavestno uporabljenima različnima metodološkima pristopoma, so rezultati pripeljali do skupnih ugotovitev, ki nagovarjajo lokalne pobudnike, naj se osredotočijo na prebivalce in potencialne priseljence ter izvajalce različnih novih dejavnosti. Za razvoj so najprej potrebni ljudje, sposobnost povezovanja in sodelovanja.

4.1 Kooperativa

Rezultati prve naloge so pokazali, da so glavni potenciali in hkrati problemi v neizkoriščenosti objektov, zaraščanje obdelovalnih površin in nekonkurenčnost malih kmetov. Kot odziv na to je bil podan predlog, ki obsega tri sklope ukrepov za povezovanje regije, kooperativno bivanje ter pridelovanje in politiko priseljevanja. Ideja Kooperative gradi na čezmejnem povezovanju Istre (slika 2) in delitvi vloge med naselji, ki so zato v vsakodnevni interakciji.

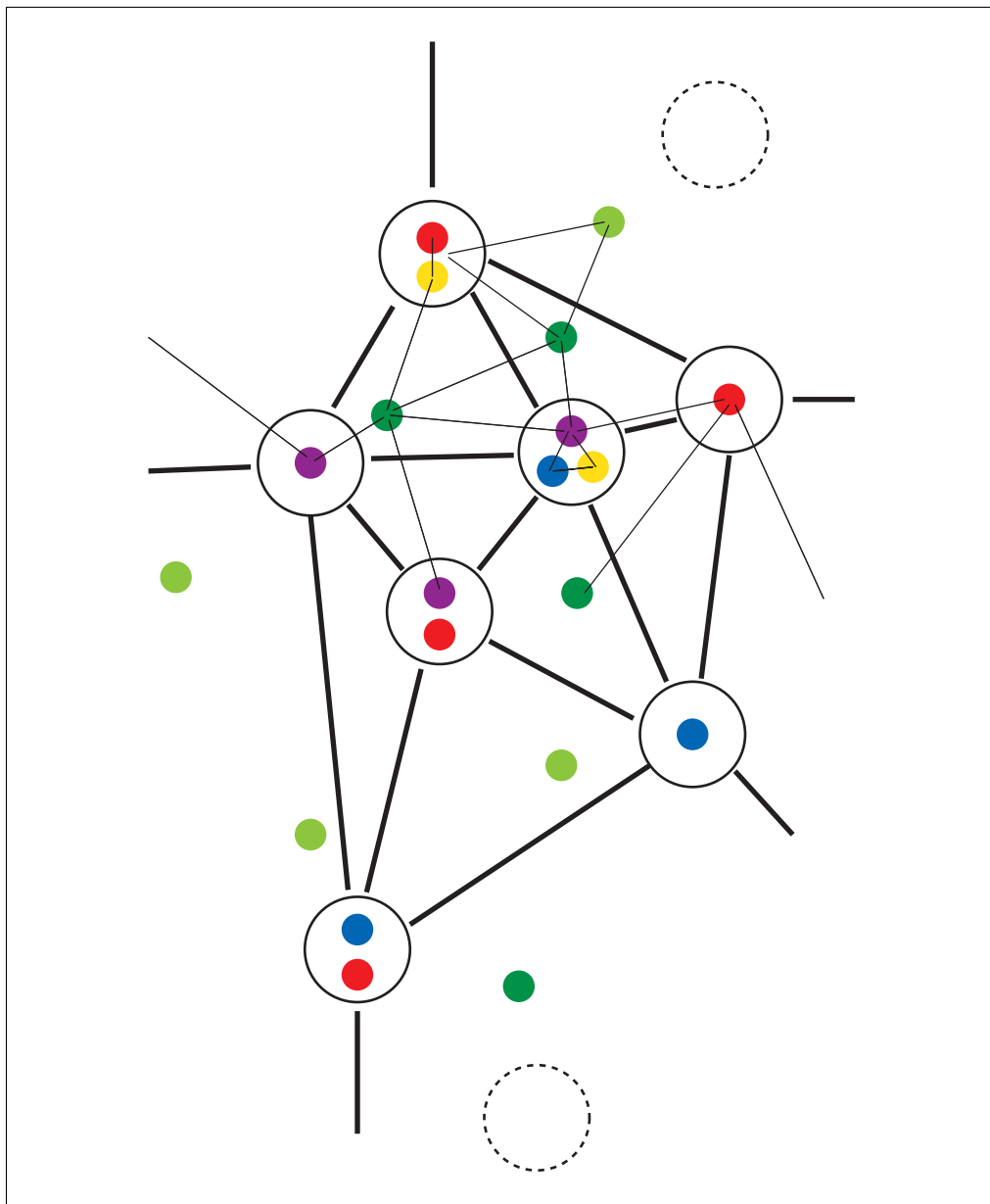
Kot najpomembnejšo komponento politike priseljevanja prepozna prazne objekte in predvideva štiri možnosti njihove uporabe: neprofitna stanovanja, brezplačni najem z obveznim obdelovanjem zemlje, oddaja na trgu ali ureditev turističnih apartmajev. Pri tem se zdi najbolj smiselna kombinacija vseh štirih možnosti. Zaradi težav, ki so bile prepoznane v regionalnem kmetijstvu, je podan tudi predlog, da se ustanovi kmečka zadruga in tako poveča konkurenčnost malih kmetov, uredi zbirno službo, skupno skladišče, lokalno tržnico in strategijo trženja ter skupno blagovno znamko.



Slika 2: Ideja Kooperative temelji na povezovanju Istre kot regije, ki presega državne meje (Delavnica Istra 2015).

4.2 Razpršenost – povezovanje

Glavni cilji predlaganih ukrepov so ožvitev naselij, izboljšanje kakovosti življenja in povečanje privlačnosti za priseljevanje. Ena od možnosti so subvencije pri nakupu zemljišč in nepremičnin ter za odprtje novih delovnih mest na primer v domu za upokojence, ki se ga uredi v več praznih nepremičninah.



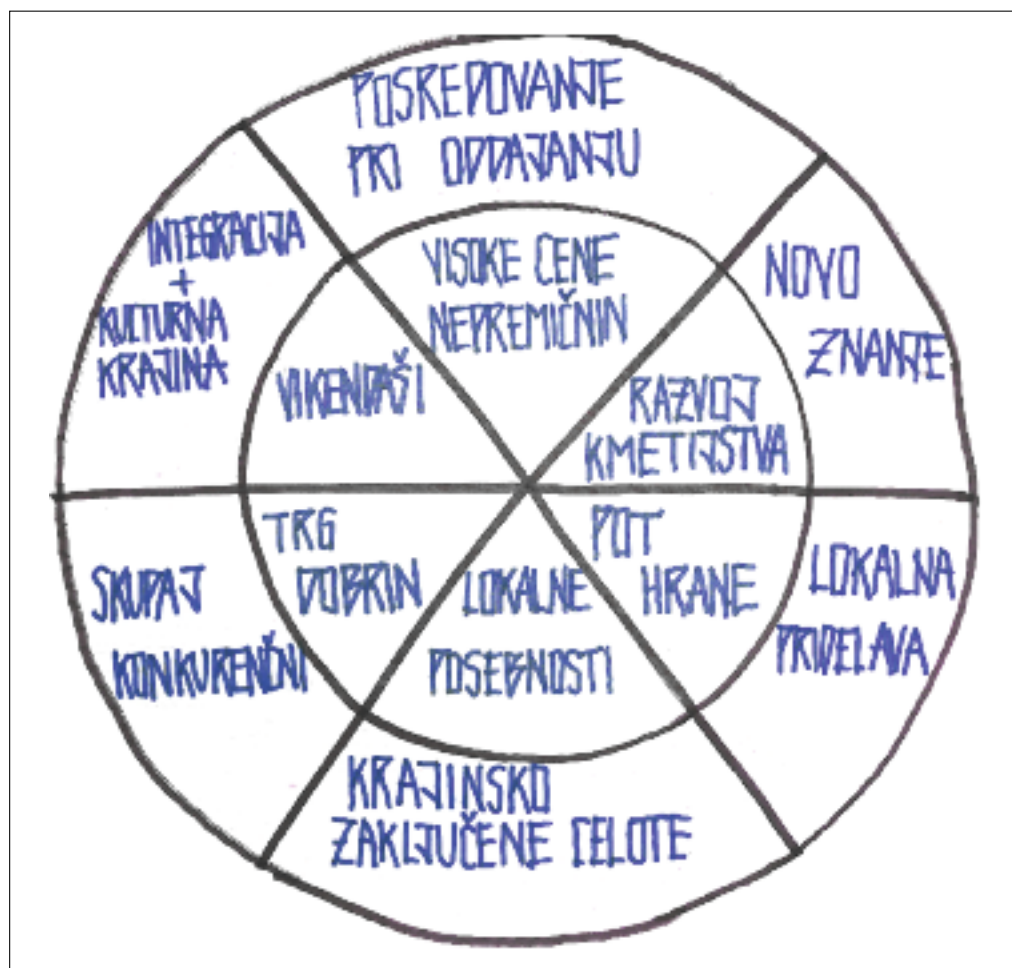
Slika 3: Shematični prikaz večnivojskega povezovanja razpršenih elementov (Delavnica Istra 2015).

Koncept turistične ponudbe temelji na ideji »potuj brez avtomobila«, ki se opira na sistem »parkiraj in se pusti peljati«. Turisti med vasmi potujejo skupaj (*shuttle bus*), peš, s kolesi ali s konji. S takim načinom transporta se zniža cena prevoza. Ponudba lahko obsega tudi cenejše nočitve kot na primer v razpršenem hotelu, ki nastane s prenovo opuščениh objektov in ureditvijo sob za oddajanje v enem ali več krajih.

Predlogi so oblikovani na osnovi treh vodil: trajnostna mobilnost, čezmejno sodelovanje ter razpršeni hotel; in po dveh ločenih scenarijih: razvoj turizma ter lokalni razvoj (slika 3). Nastali sta dve popolnoma različni viziji: prva brez upoštevanja lokalnega prebivalstva, druga brez upoštevanja obiskovalcev. Združeni v integralno različico pa predstavljata optimalni razvojni predlog.

4.3 Zemlja povezuje

Glavna ugotovitev je bila, da je prihodnji razvoj mogoče osnovati na kmetijstvu. Istrsko podeželje je zanimivo za razvoj turizma, vendar ta ne sme porušiti ravnovesij v prostoru, zato naj bo rezultat uspešnega uresničevanja drugih ukrepov, ki zagotavljajo kakovost bivanja in obdelovanje kmetijskih zemljišč.



Slika 4: Shematični prikaz predlog nadaljnjega razvoja, ki se opira na šest izhodišč (Delavnica Istra 2015).

Predlog nadaljnega razvoja se opira na šest izhodišč: cene nepremičnin, možnosti za razvoj kmetijstva, pot hrane oziroma pridelkov, lokalne posebnosti, razmere na trgu dobrin in vikendi. Kot sintezno rešitev predlaga ustanovitev društva, ki bo namenjeno promociji kmetijstva, povezovanju lokalnega prebivalstva, posredovanju pri razvoju kmetijstva in skupnemu nastopanju na trgu. Prav tako je predlagano, da bo dejavnost društva potekala v novem društvenem objektu, ki bo služil zbiranju, izobraževanju in skladiščenju. Okolica objekta bo namenjena skupnostni pridelavi in izobraževanju. Predlog je predvsem organizacijske narave in kot tak prilagodljiv. S prenovo ali novogradnjo ga je možno vzpostaviti v katerem koli kraju.

4.4 Življenje v istrske vasi

Predlog je oprt na dva cilja: vrnitev življenja v vasi in ohranjanje kulturne krajine ter stavbne dediščine.

Mreža naselij v Istri predstavlja edinstven razvojni potencial, vezan na kulturno dediščino in ohranjeno naravo ter dobro prepoznavno krajinsko sliko. Povezovanje med naselji je zaradi števila majhnih krajev in majhne gostote prebivalstva ključno za sprostitev tega potenciala. Povezovanje omogoča zgostitev in popestritev ponudbe brez pretiranih posegov v prostorsko skaldnost naselij in krajine, ki predstavljata ključno privlačnost okolja za bivanje in obiskovanje. Za razvoj mreže so pomembna vlaganja v infrastrukturo in trajnostno mobilnost.

Predlog predvideva, da je v vasi treba pripeljati ljudi, ki bodo pripravljeni na življenje v skupnosti, da je treba spodbujati in omogočati sodelovanje deležnikov in razvijati kulturo rabe prostora z odnosom do narave in kulturne dediščine ter tako ohranjati prepoznavnost istrske krajine. Predlagani so štirje scenariji revitalizacije:

- prazna hiša brez večjega obdelovalnega zemljišča – najem ali ureditev apartmajev;
- prazna hiša kot družbeni center s pripadajočim javnim odprtim prostorom – družbeni center, skupne dejavnosti;
- prazna hiša s pripadajočim kmetijskim zemljiščem – neprofitna najemnina;
- manjša kmetijska zemljišča – neprofitna najemnina.

5 Sklep

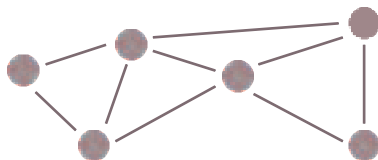
Obravnavano območje ima zaradi odlične lege v bližini turističnih središč ob obali velik razvojni potencial zlasti na področju turizma. Lokalno prebivalstvo je razmeroma dejavno, saj obstaja mnogo lokalnih podjetnikov, aktivnosti in društev, ki lahko veliko prispevajo k razvoju naselij. Turizem je zato treba razvijati smotno, saj območje ni primerno za razvoj masovnega turizma (infrastruktura, relief, dostopnost). Kljub temu so v vseh predlogih na prvo mesto postavljeni lokalni prebivalci in kakovost njihovega življenja. Izredno pomembna je tudi vloga kmetijstva in samooskrbe, ki sta prepoznana kot možnost razvoja območja, pri čemer je bil večkrat izpostavljen problem organiziranosti in povezovanja (posledično manjša konkurenčnost na trgu). Prav tako je večkrat izpostavljeno, da se v urejenem bivalnem okolju lahko turizem razvije spontano. Celoten projekt in vanj vključena raziskava sta tako potrdila v uvodu postavljeno delovno hipotezo, da morajo nove razvojne pobude upoštevati lokalne vire, pri čemer je ključna vloga človeških virov.

V zaključku zato želimo poudariti, da je za realizacijo strateških in posameznih ukrepov ključno, da jih lokalna in zainteresirana javnost (pre)pozna, se z njimi poistoveti in si v njih poišče tudi izziv zase. To potrjujejo različni projekti, o tem govori Regionalni razvojni program (2014) in to kažejo tudi razlike med ukrepi v Šmarjah ter v drugih krajih. Za sprostitev človeškega kapitala in optimizacijo učinkov razvojnih programov in projektov je pomembno, da se več projektov, časa in sredstev, nameni delu z lokalno in zainteresirano javnostjo. V tem duhu so prazne nepremičnine v Padni lahko tudi potencial za privabljanje novih deležnikov v kraj in ne le za izgradnjo razpršenega hotela. V Pučah pa je smiselno, da se najprej vlaga v priložnosti za oblikovanje različnih, dovolj trdnih, na lokalnih virih slonečih in hkrati vključujočih razvojnih partnerstev, in šele nato prične z gradnjo.

ŽIVLJENJE V ISTRSKE VASI!

STRATEGIJA

mreža manjših kmetov in turističnih ponudnikov



trženje produktov, izposoja orodij, vodenje birokracije



povečanje tržišča in prepoznavnosti



zaživetje vasi

turisti

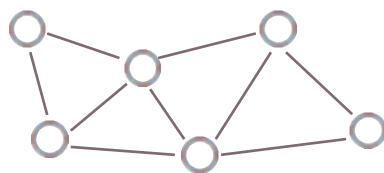
neprofitno oddajanje



stanovanjska ali zaposlitvena stiska mladih družin



mreža lastnikov opuščenih hiš



Slika 5: Predlog revitalizacije vasi (Delavnica Istra 2015).

6 Zahvala

Delavnico »Razvojni potenciali podeželskih območij in celovita prenova vasi Istra 2015« je Katedra za prostorsko načrtovanje Fakultete za gradbeništvo in geodezijo Univerze v Ljubljani izvedla v sodelovanju s Fakulteto za arhitekturo Univerze v Zagrebu in Biotehniško fakulteto Univerze v Ljubljani. Operacijo delno financirala Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada ter Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete 3: Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja; prednostne usmeritve 3.3: Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva.

7 Viri in literatura

- Delavnica Istra 2015. Razvojni potenciali podeželskih območij in celovita prenova vasi. Mednarodna študentka delavnica Istra 2015. 2015. Korte.
- EDORA – European Development Opportunities in Rural Areas. 2011. Medmrežje: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/edora.html (25. 5. 2015).
- Jones, M., Stenseke, M. (ur.) 2011: The European Landscape Convention: Challanges of Participation. Dordrecht.
- Mlinar, Z. 2008: Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi. Prva knjiga. Prostorsko-časovna organizacija bivanja. Ljubljana.
- Popis kmetijstva 2010 – vsaka kmetija šteje! 2012. Statistični urad RS. Medmrežje: <http://www.stat.si/dokument/1163/kmetija.pdf%20> (5. 6. 2015).
- Ravbar, M., 2006. Slovensko podeželje na preizkušnji – kdo bo nadomestil kmetijstvo? Dela 25. Ljubljana.
- Regionalni razvojni program Južne Primorske regije 2014–2020. 2014. Medmrežje: http://www.rrc-kp.si/images/stories/dokumenti/RRP/29.12.2014/RRP_Ju%C5%BEne_Primorske_2014-2020.pdf (6. 4. 2015).
- Simoneti, M. 2015: Razvoj podeželja – odvisen je od prebivalcev. Mednarodna delavnica: Razvojni potenciali podeželskih območij in celovita prenova vasi – Istra 2015. Ljubljana.
- Simoneti, M., Kranjc, U. 2015: Krajina, razvojni vir – primer Ljubljansko barje. Arhitektov Bilten 61. Ljubljana.
- Zavodnik Lamovšek, A. (ur) 2015: Razvojni potenciali podeželskih območij in celovita prenova vasi – Istra 2015. Medmrežje: <http://drugg.fgg.uni-lj.si/5163/> (5. 7. 2015).

RAZMIŠLJAJ MAKROREGIONALNO, DELUJ VEČNIVOJSKO

mag. Janez Topolšek

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Direktorat za regionalni razvoj, Sektor za načrtovanje regionalnega razvoja

Kotnikova ulica 5, 1000 Ljubljana

janez.topolsek@gov.si

UDK: 913:711(4)

IZVLEČEK

Razmišljaj makroregionalno, deluj večnivojsko

V prispevku je opredeljen možen pristop k oblikovanju razvojnega koncepta Slovenije v okviru makroregionalnih strategij Evropske unije. Izpostavljena je nujnost, da se v razmišljanja o možnih razvojnih vizijah Slovenije v makroregijah Evropske unije vključi oblikovanje pristopa, ki bo zagotavljal racionalno, odgovorno in dolgoročno izvajanje strategij, z upoštevanjem načel večnivojskega upravljanja. Makroregionalne strategije Evropske unije so lahko razvojne alternative obrobni območij Evropske unije za razviti centralni del Evrope, tako imenovano območje evropskega »Pentagona«.

KLJUČNE BESEDE

makroregije, Evropska unija, strategija, večnivojsko upravljanje, kohezijska politika, regionalna politika, regionalni razvoj, prostorski razvoj

ABSTRACT

Macro-regional reflections, multi-level approaches

The paper identifies a possible approach to the concept of development of Slovenia in the framework of European Union macro-regional strategies. The necessity of the debate about possible development visions of Slovenia in the European Union macro regions is exposed in which the rational, responsible and long-term implementation of strategies would be ensured, taking into account the principles of multi-level governance. European Union macro-regional strategies could be development alternatives of the peripheral areas of the European Union for the developed central part of Europe, so-called »Pentagon«.

KEY WORDS

macro-region, European Union, strategy, multi-level governance, cohesion policy, regional policy, regional development, spatial development

1 Uvod

Namen prispevka je ovrednotiti možnosti za sodelovanje in uveljavljanje razvojnih interesov Slovenije v okviru makroregij Evropske unije (EU) ter se opredeliti do načina pristopa k upravljanju z razvojem v mednarodnem prostoru na podlagi makroregionalnih strategij EU. Iz danih razvojnih možnosti v slovenskem prostoru in z vidika kritične mase človeških virov ter načina vertikalnih in horizontalnih struktur upravljanja z razvojem v Sloveniji, bodo slovenski deležniki in s tem znanje ter veščine najboljše vključeni v strukture upravljanja z razvojem v prostoru makroregij EU, če se bo upoštevalo načela in koncepte večnivojskega upravljanja.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Odllok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2004) opredeljuje zasnovano bodočega prostorskega razvoja Slovenije in prioritete ter usmeritve za njegovo doseganje. Kot eno izmed prioritet opredeljuje enakovredno vključenost Slovenije v evropski prostor. Strategija opredeljuje izhodišča, cilje razvoja in globalno zasnovano prostorskega razvoja države in je kot taka še vedno aktualna. Pristojno ministrstvo, Ministrstvo za okolje in prostor, pripravlja prenovno Strategijo prostorskega razvoja Slovenije, pri kateri bi bilo treba upoštevati nova strateška in razvojna izhodišča Slovenije v prostoru makroregij EU.

Vlada Republike Slovenije je na 30. redni seji, 9. aprila 2015, sprejela Informacijo o vključenosti Slovenije v makroregionalne strategije EU. Predvideva se, da bo vpliv aktivnosti, ki se bodo izvajale v okviru makroregij pozitiven, saj je njihov namen spodbujanje gospodarskega sodelovanja, še posebej na turističnem področju. Poleg tega vplivajo pozitivno na dvig konkurenčnosti tudi druge aktivnosti (na primer na področjih prostorske, prometne, energetske, okoljske politike), predvsem ker naslavljajo tako izzive kot priložnosti. Izzive, kadar je povečano sodelovanje bistvenega pomena (na primer pri okoljskih in podnebnih vprašanjih ali vprašanjih povezljivosti) in priložnosti, kadar je povečano sodelovanje v vzajemnem interesu, in sicer prek skupnih pobud, mreženja, izmenjave izkušenj in združevanja financiranja (na primer pri raziskavah, inovacijah, poslovanju in krepitvi zmogljivosti) (Poročilo Komisije ... 2013).

2 Razvojna vloga makroregionalnih strategij EU

Za Slovenijo so strateška in razvojna izhodišča, ki izhajajo tudi iz geografske lege države v Evropi, izrednega pomena. V EU so bile na podlagi sklepov Evropskega sveta oblikovane Baltska, Podonavska, Jadransko-Jonska in Alpska makroregija. Na preseku območij Podonavske, Alpske in Jadransko-Jonske makroregije je umeščena Slovenija s sosednjimi čezmejnimi regijami. V območju navedenega preseka se odražajo vplivi in vloge slovenskih urbanih središč v povezavi z vplivi in vlogami urbanih središč sosednjih držav, katerih lokacija je znotraj preseka. Prav s temi urbanih središči bi morali vzpostaviti največ interakcij. Z vidika trajnostnega razvoja so sinergije gospodarskega, okoljskega, družbenega in kulturnega razvoja v čezmejnem in makroregionalnem prostoru izrednega pomena za doseganje slovenskih prioritet.

Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) je odgovorna za usklajevanje, spremljanje, poročanje in redno posodabljanje strateških dokumentov makroregij. Odgovornost za izvajanje makroregionalnih strategij EU pa je v domeni držav in regij, ki ležijo na območju makroregij (Mirwaldt, McMaster in Bachtler 2010). Pripravljeni in sprejeti sta Strategija EU za Podonavsko makroregijo (Sporočilo ... 2010; v nadaljevanju: EUSDR) in Strategija EU za Jadransko-Jonsko makroregijo (Sporočilo ... 2014; v nadaljevanju: EUSALP), medtem ko je Strategija EU za Alpsko makroregijo (v nadaljevanju: EUSALP) še v pripravi, predvidoma do konca leta 2015. Sprejeta sta tudi akcijska načrta za EUSDR in EUSALP (Action plan ... 2010; Action plan ... 2014). Medtem ko makroregionalne strategije EU predstavljajo pristop »od zgoraj navzdol«, so po načelu »od spodaj navzgor« pripravljeni programi čezmejnega in transnacionalnega sodelovanja, ki so podprti s sredstvi kohezijske politike EU, konkretno s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj. Makroregionalne strategije se izvajajo brez dodatnih sredstev EU, brez novih institucij ali nove zakonodaje. Zaradi tega je bila potrebna večja skladnost med sredstvi, struk-

turami in politikami. S strategijami so se ustvarile delovne strukture za prednostna področja, izbrana v postopku posvetovanja po načelu »od spodaj navzgor«, pri čemer so politično vodstvo na vsakem področju prevzele udeležene države, regije ali organizacije, ki jih Komisija podpira kot povezovalac (Poročilo Komisije ... 2013).

Makroregionalne strategije vključujejo tri ključne elemente upravljanja:

- sodelovanje držav članic in Komisije na visoki politični ravni (ministri), kar zagotavlja politično zavezo in strateško usmeritev;
- nacionalne kontaktne točke, visoke uradnike v vsaki sodelujoči državi, ki usklajujejo delo na višji upravni ravni in
- strokovnjake, ki so odgovorni za posamezno tematsko prednostno nalogo ali horizontalno vprašanje iz vsake sodelujoče države in so običajno vključeni v usmerjevalno skupino za določeno tematiko na ravni makroregije.

Komisija v poročilu o upravljanju makroregionalnih strategij (Poročilo Komisije ... 2014) predlaga, da:

- je treba elemente upravljanja makroregionalnih strategij okrepiti, da bi zagotovili jasen učinek in boljše rezultate izvajanja strategij;
- je treba dobro uporabiti obstoječe regionalne organizacije;
- strategije dopolnjujejo obstoječe delo v drugih oblikah;
- visoka politična raven sodelujočih držav, torej posamezne vlade, prevzamejo odgovornost za strategijo, določanje prednostnih nalog in obravnavo ključnih vprašanj, kot sta usklajenost financiranja in makroregionalni pristop;
- bi morala ministrska srečanja biti dovolj sistematična ali konkretna, da bi dala jasno strateško vodstvo;
- je potrebno morebitne vrzeli med ministrskimi izjavami in rezultati zapolniti s tem, da odločitvam sledijo usklajeni ukrepi;
- je treba razmisliti o pogostejših ministrskih srečanjih, da bi se spodbudilo izvajanje ukrepov na terenu;
- morajo imeti ministri, ki gostijo nacionalno kontaktno točko, bolj strateško funkcijo nacionalnega usklajevanja znotraj vlade;
- bi sodelujoče države in regije morale prevzeti splošno strateško vodstvo na ministrski ravni;
- bi morali resorni ministri spodbujati napredek na svojih področjih, na vsakem področju dela pa bi morala država, ki ima vodilno vlogo na zadevnem prednostnem področju, najprej določiti vodstvo na ministrski ravni;
- bi bilo treba več truda nameniti za boljše obveščanje o rezultatih in dejavnostih, da se zagotovi javna razprava o makroregionalnem pristopu in njegovih dosežkih ter hkrati spodbujati udeležence k sodelovanju pri tem, tudi nacionalne in regionalne, javne in zasebne udeležence v strategijah.

Po mnenju Komisije, bi morali ministri, ki gostijo nacionalno kontaktno točko, biti končni nosilci odločanja in skupaj predstavljati organ, ki redno sprejema odločitve. Njihova naloga pa bi morala biti ocenjevanje napredka, vodenje izvajanja ter odpravljanje zastojev. Komisija predlaga za namen zagotovitve strateškega vodstva strategij tudi druge možnosti, kot sta vzpostavitev rotirajočega predsedovanja za vsako strategijo za določeno obdobje po dogovorjenem načelu rotiranja in imenovanje posebnega predstavnika za strategijo, ki ga odobrijo zadevne države. Komisija poudarja, da bi morale sodelujoče države in Komisija za olajšanje in podporo zgoraj načrtanim dejavnostim na politični ravni v celoti izkoristiti nov potencial nadnacionalnih programov v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja. Komisija v poročilu opredeljuje primer dobre prakse upravljanja na Švedskem v okviru strategije EU za makroregijo Baltskega morja, kjer minister in njegovo osebje obveščajo nacionalne agencije, parlament, resorna ministrstva in njihove ministre o tekočih pobudah in izzivih v njihovi makroregionalni strategiji, s čimer krepijo nacionalno/regionalno usklajevanje in sodelovanje vseh zadevnih delov vlade. Ključni akter pri spodbujanju večnivojskega upravljanja pa je nacionalna kontaktna točka.

Komisija opredeljuje makroregionalne strategije kot novo priložnost za obsežen razvoj večjih regij ter obravnavo skupnih izzivov in potencialov (Poročilo Komisije ... 2013). Komisija je mnenja, da makroregionalne strategije nedvomno povečujejo dodano vrednost EU ter krepijo njene obstoječe horizontalne

politike. EUSDR obravnava na primer vsebine, kot so neizkoriščeni potenciali za boljšo plovnost in kakovost voda porečja Donave, EUSAIR obravnava vsebine gospodarske, socialne in okoljske raznolikosti ter razdrobljenosti makroregije, EUSALP, ki je v nastajanju, pa obravnava vsebine ozemeljskega, gospodarskega in socialnega neravnovesja med mesti in podeželjem v Alpah.

Slovenija lahko z močnim in tvornim čezmejnim in transnacionalnim sodelovanjem na presečišču treh makroregij EU oblikuje enovito in celovito razvojno politiko ter jo uspešno uveljavlja v okviru vseh treh makroregij. Konceptu usklajene razvojne politike Slovenije v vseh treh makroregijah bi morala slediti in nuditi podporo prostorska politika, ki zaradi svoje horizontalne narave usklajevanja razvojnih politik pomembno vpliva na ustrezne razmere za razvoj Slovenije v okviru teritorialne kohezije. Prostorska politika lahko z ustreznimi ukrepi, na primer v sodelovanju s prometno politiko, omogoča optimalno in hkrati vzdržno funkcionalnost prostora in prostorskega razvoja Slovenije ter posledično pozitivno in spodbudno vpliva na dejavnosti gospodarstva in družbe, tudi v razvojnem smislu.

Interes naše države v okviru EUSAIR, EUSDR in EUSALP je povečanje tujih investicij v Sloveniji in tudi nastop slovenskih podjetij na tujih trgih. Predvideva se, da se bo z vzpostavitvijo sodelovanja med institucijami na področjih raziskav, inovacij, podjetništva, tehnološkega razvoja in turizma vzpostavilo tudi boljše poslovno okolje za slovenska podjetja. Potrebno pa je odpraviti ovire za izvajanje gospodarske dejavnosti slovenskih podjetij znotraj notranjega trga Evropske unije oziroma enotnega trga EU ter s tem spodbujati konkurenčnost slovenskih podjetij z upoštevanjem dejstva, da je enotni trg temelj konkurenčnosti EU. Potrebno je tudi spodbujati prenos novih tehnologij v slovenski gospodarski, nevladni ter javni prostor ter s tem spodbujati tehnološki napredek slovenske družbe.

Makroregionalne strategije EU bi morale predstavljati razvojne alternative obrobni območij EU za razviti centralni del Evrope, tako imenovano območje evropskega »Pentagona«, ki je oblikovano med mesti London, Pariz, Milano, München in Hamburg. V območju evropskega »Pentagona« se nahaja največ evropskega kapitala, ustvarja najvišja dodana vrednost na zaposlenega, plače so najvišje, opremljenost prostora z infrastrukturo optimalnejša, tehnološki napredek najbolj izrazit, za raziskovalne in inovacijske dejavnosti se namenja največ sredstev v EU, kupna moč ter blagostanje prebivalstva pa je največja v Evropi. Ni čisto samoumevno, da je v območju evropskega »Pentagona«, konkurenčnost gospodarskih dejavnosti najvišja v Evropi, ker k temu razvoju prispevamo vsi državljani, vključeni v enotni trg EU. Dejansko poteka v območju evropskega »Pentagona« proces regionalnega razvoja zaradi izrazite konkurenčnosti regij v smeri konvergence iz jedra navzven, kar posledično vpliva na večjo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo regij v območju evropskega »Pentagona«. Medtem ko poteka v obrobni območjih EU proces uravnoteženega regionalnega razvoja ravno obratno. Namreč večja ekonomska, socialna in teritorialna kohezija regij spodbuja izrazitejši proces konvergence med regijami, posledično pa ta proces vpliva na večjo konkurenčnost regij in celotnega območja. Zato je premišljeno koriščenje sredstev evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljevanju: ESI) ter sodelovanje z državami v okviru makroregionalnih strategij EU izrednega pomena za Slovenijo. Na ta način se bo gospodarstvo uspešneje vključevalo v mednarodne verige vrednosti, povečala se bo splošna blaginja prebivalstva, kar bo vplivalo na večje povpraševanje in spodbudilo hitrejšo in krepkejšo gospodarsko rast, slovensko gospodarstvo pa se bo lažje in dolgoročno vključevalo v nadnacionalni gospodarski prostor. Navedene predpostavke so zelo relevantne za izvajanje strateškega pristopa v okviru makroregij EU. Na naveden način bo postopoma omogočena integracija prostora Slovenije s čezmejnim prostorom, tudi v okviru makroregij EU.

3 Makroregionalne strategije EU in večnivojsko upravljanje

Makroregionalni pristop lahko deluje le ob tesnem sodelovanju med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi ravni za skupno načrtovanje in usklajevanje financiranja (Poročilo Komisije ... 2013). Glede na raznovrstnost udeleženih akterjev takšen pristop kot element kohezijske politike krepi upravljanje

na več ravneh. Prisotna je tudi civilna družba, pri čemer pristop temelji na širokem posvetovanju po načelu »od spodaj navzgor«. Številne regije in (v okviru strategije EU za regijo Baltskega morja) regionalne organizacije delujejo kot koordinatorji.

Predvsem je potrebno v okviru oblikovanja in izvajanja večnivojskega upravljanja upoštevati vrzeli, ki bistveno vplivajo na učinkovitost delovanja posamezne ravni upravljanja. V sistemu večnivojskega upravljanja obstajata vertikalna in horizontalna oblika koordinacije in sodelovanja med različnimi ravni upravljanja, pri čemer prihaja do različnih vrzeli in kombinacij med njimi.

V izvedenih analizah različnih sistemov večnivojskega upravljanja so se kot ključne izkazale naslednje vrzeli (Regional Development Policies in OECD Countries 2010):

- prva pomembna vrzel se pojavi zaradi slabe in različne informiranosti posameznih ravni upravljanja, kar je predvsem posledica slabega sodelovanja in pomanjkanja dialoga v vertikalni in horizontalni smeri v večnivojskem sistemu upravljanja;
- druga je fiskalna vrzel, do katere prihaja zaradi različnega dostopa do javnih financ ter odhodkov, nastalih zaradi obveznosti, nalog in pristojnosti, ki jih mora posamezna raven upravljanja iz institucionalnega vidika izvajati;
- tretja vrzel se pojavi zaradi različnih človeških virov, kompetenc in administrativne opremljenosti posamezne ravni upravljanja;
- četrta vrzel se pojavi zaradi različnih administrativnih pristojnosti posamezne ravni upravljanja glede na dejanska ekonomsko-funkcionalna območja, s katerimi se prekrivajo v okviru večnivojskega sistema upravljanja;
- peta vrzel pa je razvojno politična, ki se pojavi zaradi strogega vertikalnega izvajanja določenih sektorskih politik, ki bi morale biti medsektorsko povezane ter usklajene in osredotočene na posebnosti razvojnih regij.

Interakcije med ravni upravljanja v okviru večnivojskega upravljanja so opredeljene na podlagi medsebojne soodvisnosti. Popolna ločitev odgovornosti in rezultatov izvajanja posamezne razvojne politike med posameznimi ravni ni možna, saj različne obveznosti, naloge in pristojnosti, premoščanje ovir in/ali doseganje ciljev zahteva koordinacijo med vsemi ravni in deležniki. Funkcionalna koordinacija moči nacionalnega, regionalnega in lokalnega upravljanja dejansko kliče po dogovorih za večnivojsko upravljanje, ki so namenjeni za dodeljevanje odgovornosti, pristojnosti, kompetenc in virov. Večnivojsko upravljanje je lahko sočasno vertikalno (med različnimi ravni upravljanja), horizontalno (znotraj iste ravni upravljanja) in mrežno (Regional Development Policies in OECD Countries 2010). Načini komunikacije in koordinacije se lahko za določen cilj izvajanja določenih razvojnih politik prepletajo, zaradi česar pride do vključevanja različnih izvajalcev in deležnikov iz javnega, zasebnega in nevladnega sektorja.

4 Dosedanje izkušnje

V praksi se deležniki pogosto učimo na napakah. Usklajeno in predvsem povezano delovanje v mednarodnih odnosih je pogosto precej občutljivo in zahteva sprejemanje kompromisov. Vsak deležnik ima lahko lastno vizijo razvoja, kljub temu, da je pristopil k oblikovanju skupne razvojne vizije ter izvedbe strategije. V takih primerih je potrebno, da so vključeni deležniki razumevajoči in dovolj prožni ter usmerjeni v dolgoročnost pristopa, predvsem če obstaja skupna in usklajena strategija, ki je na dolgi rok edina referenčna za odločitve in dejanja. Namen makroregionalnih strategij EU je premostiti ovire za razvoj ter izkoristiti potencial regij, predvsem pa preseči sedanje meje EU, da se omogoči enakovredno sodelovanje s sosednjimi državami (Poročilo Komisije ... 2013).

Komisija navaja, da zagotavlja podlago za makroregionalno sodelovanje predvsem regionalni občutek identitete, želja po skupnem strateškem načrtovanju in pripravljenost za združevanje virov (Poročilo Komisije ... 2013). Navedeno ne govori ravno v prid temu, da Slovenija sodeluje kar v treh od štirih

makroregionalnih strategij EU. Za Slovenijo bi bilo smiselno, da bi oblikovala enovito in kar se da celovito ter medsektorsko koordinirano in usklajeno razvojno politiko v vseh treh makroregijah EU. Vendar bo to lahko država dosegla šele potem, ko bo razvojno politiko uspela izvajati povezano, dosledno, odgovorno, z jasno agendo, dolgoročno in predvsem po načelih večnivojskega upravljanja. Z enovito in celovito razvojno politiko v vseh treh makroregijah EU, v katerih se Slovenija nahaja na presečišču, pa bo omogočena trdnejša integracija slovenskega političnega, gospodarskega, družbenega in kulturnega vsakdana v prostoru makroregij in tudi EU. Omogočeno bo plodnejše politično, gospodarsko, družbeno in kulturno sodelovanje z našimi partnerskimi državami v okviru makroregij in EU ter partnerskimi državami, ki so s postopkom integracije v EU pričele, oziroma se s postopkom vsaj spogledujejo, imamo pa z njimi že spletene tesnejše povezave.

V Uredbi EU št. 1303/2013 o skupnih določbah ESI je določeno, da makroregionalna strategija pomeni celovit okvir, ki ga je potrdil Evropski svet in ga lahko podprejo tudi skladi ESI (op. a. Evropski strukturni in investicijski skladi: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo) pri obravnavi skupnih izzivov, s katerimi se sooča opredeljeno geografsko območje, povezano z državami članicami in tretjimi državami z istega geografskega območja, ki imajo zato koristi od okrepljenega sodelovanja za doseganje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Z Uredbo (EU) št. 1299/2013 je določeno, da se seznam prednostnih naložb pri različnih tematskih ciljnih prilagodi posebnim potrebam cilja »Evropsko teritorialno sodelovanje« ter da se zagotovijo dodatne prednostne naložbe z namenom, da se v okviru transnacionalnega sodelovanja razvijejo in uskladijo makroregionalne strategije. Programi teritorialnega sodelovanja bi morali tudi prispevati k doseganju ciljev takih strategij.

Uredba (EU) št. 1302/2013 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (v nadaljevanju: EZTS) določa, da imajo EZTS v vsaki državi članici karseda obsežno pravno sposobnost, ki je podeljena pravnim osebam v okviru nacionalnega prava te države članice, skupaj z možnostjo sklepanja sporazumov z drugimi EZTS ali drugimi pravnimi subjekti za namene izvajanja skupnih projektov sodelovanja, da bi med drugimi zagotovili učinkovitejše delovanje makroregionalnih strategij. Uredba nadalje usmerja, da bi bilo potrebno namen EZTS razširiti, da bo zajemal lajšanje in spodbujanje teritorialnega sodelovanja na splošno, vključno s strateškim načrtovanjem ter upravljanjem regionalnih in lokalnih zadev v skladu s kohezijsko politiko in drugimi politikami EU, s čimer se bo prispevalo k strategiji Evropa 2020 ali izvajanju makroregionalnih strategij.

V letu 2010 je bilo predlagano, da bi se za izvajanje makroregionalnih strategij namenilo sredstva kohezijske politike EU (Mirwaldt, McMaster in Bachtler 2010), vendar se ti predlogi niso izvedli. Ostalo je pri načelnih usmeritvah. Zato bi bilo smiselno v primeru, da se program sodelovanja izvaja na območju strategije, načelne usmeritve navezave priprave in izvajanja programov evropskega teritorialnega sodelovanja v luči makroregionalnih strategij spremeniti v prioritete. Prav tako je po našem mnenju treba z ozirom na makroregionalne strategije EU pregledati vse strategije pametne specializacije, ki so jih države in regije na območju makroregij pripravile ter pripraviti skupno strategijo pametne specializacije, ki bo v luči makroregionalnih strategij po načelu »od zgoraj navzdol« upoštevala vse parcialne strategije pametne specializacije (Topolšek 2010).

Dober primer strateškega pristopa v okviru EU strategij za območja makroregij je lahko izvajanje Direktive 2014/89/EU o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje (v nadaljevanju: Direktiva MSP). Predpogoj za uspešno izvajanje Direktive MSP je premišljen prenos določil direktive v zakonodajo posameznih držav članic EU in držav, ki so v pristopnem postopku za nove države članice v EU, zlasti na področjih obstoječih in prihodnjih dejavnosti in rab v morskih vodah ter priobalnem pasu, pa tudi v okviru zakonodaje, ki opredeljuje izvajanje prostorske in regionalne politike posameznih držav. Za uspešno izvajanje Direktive MSP v Sloveniji je pomembno predvsem dobro sodelovanje z državami, ki so vključene v izvajanje EUSAIR. Prav tako je za uspešno izvajanje Direktive MSP pomembno usklajeno in dopolnjujoče delovanje nacionalne, regionalne in lokalne ravni.

Direktiva MSP je bila v pravni red Slovenije prenesena tudi z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2011), kar pomeni, da se direktiva MSP na področju regionalnega razvoja izvaja s pripravo in izvajanjem regionalnega razvojnega programa ter s sodelovanjem razvojne regije z regijami drugih držav, kar pa je v pristojnosti razvojnega sveta regije in nosilne regionalne razvojne agencije, ki izvaja v javnem interesu splošne razvojne naloge v Obalno-kraški razvojni regiji.

5 Sklepna misel

S tem, da je Slovenija vključena v tri makroregije EU, je izpostavljena izzivu usklajevanja lastnih razvojnih interesov z interesi držav partneric, hkrati pa se s tem Sloveniji odpirajo nove priložnosti iz vidika uveljavljanja razvojnih interesov in sodelovanja z državami partnericami v mednarodnem prostoru. Prednosti geostrateške lege Slovenije in integracija Slovenije v EU se bodo v povezovanju z državami partnericami v makroregijah EU ter z izvajanjem skupnih strategij močneje odrazile, slabosti pa učinkoviteje omilile. Hkrati bodo lahko priložnosti boljše uveljavljene in nevarnosti postopoma odpravljene. Pri izvajanju makroregionalnih strategij EU bi morala država delovati usklajeno, z jasno in dolgoročno agendo izvajanja enovite in celovite razvojne politike ter upošteva vse ravni upravljanja.

Po načelu »od spodaj navzgor« pripravljene regionalni razvojni programi slovenskih razvojnih regij so plod sodelovanja med predstavniki javnega, zasebnega in nevladnega sektorja in bi morali biti upoštevani pri oblikovanju in umestitvi strateških interesov Slovenije v prostoru makroregij EU ter izvajanju EU makroregionalnih strategij, saj z njihovo izvedbo zagotavljamo skladen razvoj celotne države. Prav tako so v regionalnih razvojnih programih opredeljeni določeni projekti, ki so mednarodnega pomena in so skladni z makroregionalnimi strategijami EU ter imajo zagotovljena partnerstva za izvedbo, s podporo v okviru izvajanja aktivnosti makroregionalnih strategij EU pa bi lahko dosegali boljše rezultate. Vzpostavljene regionalne strukture upravljanja z razvojem v razvojnih regijah Slovenije bi bilo potrebno vključiti v okvir teritorialnega razvojnega dialoga, tako da bi omogočili vertikalno izmenjavo informacij ter znanja s strukturo upravljanja makroregionalnih strategij EU in na ta način dosegali usklajeno delovanje na vseh ravneh upravljanja v Sloveniji. S tem bi v Sloveniji dosegali kritično maso človeških virov ter idej in spodbujali zasnovo projektov, ki bi imeli večje možnosti in podporo pri uveljavitvi v čezmejnem in makroregionalnem prostoru EU in bi bili skladni z razvojno politiko in interesi države.

V Sloveniji potrebujemo usklajevalni organ, na podlagi katerega bi se učinkovito izvajala razvojna politika na določenem teritoriju in bi bila usklajena na vseh ravneh upravljanja. Potrebno bi bilo oblikovati Svet za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud, ki bi ga vodil predsednik vlade in bi lahko prestavljal platformo za izvajanje večnivojskega upravljanja ter oblikovanja celovite in medsektorsko usklajene razvojne politike v okviru makroregij EU, države in razvojnih regij v Sloveniji.

6 Izjava o omejitvi odgovornosti

Prispevek vsebuje analizo, v kateri je izraženo osebno mnenje avtorja, ki ne odraža nujno stališča Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

7 Viri in literatura

Action Plan, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions European Union Strategy for the Danube Region. European Commission. Brussels, 2010.

- Action Plan, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region. European Commission. Brussels, 2014. Direktiva 2014/89/EU evropskega parlamenta in sveta z dne 23. junija 2014 o vzpostavitvi okvira za pomorsko prostorsko načrtovanje. Uradni list Evropske unije, L 257/135. Bruselj.
- Informacija o vključenosti Slovenije v makroregionalne strategije EU. 2015. Medmrežje: http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fc735ae7cd39ebf0fc1257e15004eef2d%3FOpenDocument&cHash=8df6f6f77798ff46c6866344ad6c4f6b (16. 6. 2015).
- Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J. 2010: The Concept of Macro-Regions: Practice and Prospects. Medmrežje: <http://www.ostsam.no/file=18022> (16. 6. 2015).
- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije. Uradni list RS, št. 76/2004 in 33/2007 – ZPNačrt. Ljubljana.
- Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o dodani vrednosti makroregionalnih strategij. Evropska komisija. Bruselj, 2013.
- Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o upravljanju makroregionalnih strategij. Evropska komisija. Bruselj, 2014.
- Regional Development Policies in OECD Countries. Organization for Economic Co-operation and Development. Pariz, 2010.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji Evropske unije za jadransko-jonsko regijo. Evropska komisija. Bruselj, 2014.
- Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Strategija Evropske unije za Podonavje. Evropska komisija. Bruselj, 2010.
- Topolšek, J. 2010: Vpliv sosednjih urbanih središč na regionalno strukturo Slovenije. Magistrsko delo, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. Ljubljana.
- Uredba EU št. 1303/2013 evropskega parlamenta in sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Uradni list Evropske unije, L 347/321. Bruselj.
- Uredba (EU) št. 1299/2013 evropskega parlamenta in sveta z dne 17. decembra 2013 o posebnih določbah za podporo cilju »evropsko teritorialno sodelovanje« iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Uradni list Evropske unije, L 347/259. Bruselj.
- Uredba (EU) št. 1302/2013 evropskega parlamenta in sveta z dne 17. decembra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS), kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in delovanja takih združenj. Uradni list Evropske unije, L 347/303. Bruselj.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 20/2011 in 57/2012. Ljubljana.

NARAVNE NESREČE KOT RAZVOJNI IZZIV

dr. Matija Zorn, dr. Blaž Komac

Geografski inštitut Antona Melika, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti
Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana

matija.zorn@zrc-sazu.si, blaz.komac@zrc-sazu.si

UDK: 911:504.4(497.4)

504.4:711(497.4)

IZVLEČEK

Naravne nesreče kot razvojni izziv

Številne države po svetu se srečujejo z naraščajočimi negativnimi posledicami naravnih nesreč. Škodo pripisujejo podnebnim spremembam, ki naj bi vplivale na večjo pogostost in intenzivnost naravnih nesreč. Toda ali so res podnebne spremembe odgovorne za vse večjo škodo, ali moremo vzroke iskati drugje? Na primeru Slovenije dokazujemo, da na naraščanje škode zaradi naravnih nesreč in nizko prožnost družbe vplivajo predvsem: neustrezno prostorsko načrtovanje, pomanjkljiv nadzor nad posegi v prostor, nezadostna zavarovalna politika ter škodljiv preplet politike in kapitala ter ne podnebne spremembe.

KLJUČNE BESEDE

geografija, naravne nesreče, podnebne spremembe, prostorsko načrtovanje, prožnost, razvoj, Slovenija

ABSTRACT

Natural disasters as a development challenge

Many countries around the world are facing increasing impacts of natural disasters. This is mostly attributed to climate change, with increasing intensity of meteorological and hydro-geomorphological natural disasters. But is really the climate change responsible for the increased damage, or should we look elsewhere? On the case of Slovenia we show that: inadequate spatial planning, lack of supervision, insufficient insurance policy and mix of politics and capital influences are those factors that are currently more responsible for »catastrophic« consequences of natural disasters than climate change.

KEY WORDS

geography, natural disasters, climate change, spatial planning, resilience, development, Slovenia

1 Uvod

V prispevku se posvečamo nekaterim človeškim dejavnikom, ki so (so)odgovorni za »katastrofalnost« naravnih nesreč (Komac, Pavšek in Zorn 2007; Zorn, Komac in Natek 2009). Naravne nesreče so del naravnega dogajanja, ki ga ne moremo preprečiti, lahko pa se mu prilagodimo (Natek 2002; Komac in Zorn 2014).

Naraščajoče posledice naravnih nesreč na globalni (Goudie 2010), regionalni (Kajfež Bogataj 2010; Soočanje ... 2011; Natural ... 2013) in krajevni ravni (Kajfež Bogataj 1992; Kajfež Bogataj in ostali 2004; Kobold in Dolinar 2014) povežujemo s podnebnimi spremembami, ki vplivajo na pogostost, razporeditev in moč hidro-geomorfnih procesov (Goudie 2010). Res je, da so podnebne spremembe v tesni zvezi z naraščanjem škode zaradi naravnih nesreč (Zorn in Komac 2011; Zorn in Hrvatini 2015), vendar je pomemben vzrok za škode tudi neprilagojenost družbe na naravne nesreče (Komac in Zorn 2014).

Dolgoročno lahko sobivanje z naravnimi nevarnostmi dosežemo, če se izognemo nevarnim območjem, kar varstvo pred naravnimi nesrečami tesno povezuje z urejanjem prostora (Komac, Pavšek in Zorn 2007). Izkušnje na tem področju so pomenljive. Če bi upoštevali zakone, hudourničarji po poplavih leta 1954 in 1990 ne bi ugotavljali, da je bilo v nekem kraju »... nekaj objektov (bolnišnica) enako prizadetih v obeh ujmah ...« (Jesenovec 1995, 34). Natek (1995) glede gradenj na poplavnih območjih dodaja: »... Širjenje gradenj na poplavna področja, kjer smo gradili vse, od mestnih četrti in tovarn do sosesk enodružinskih hiš, je velika napaka, ki smo jo kruto plačali kot družba v celoti, še huje pa prizadeti posamezniki ...«. Vse kaže, da odgovornosti za posledice naravnih nesreč ne smemo pripisovati le podnebnim spremembam ali drugim okoljskim dejavnikom, temveč so zelo pomembni družbeni vzroki, ki jih predstavljamo v prispevku: neustrezno prostorsko načrtovanje, pomanjkljiv nadzor, nezadostna zavarovalna politika ter preplet politike in kapitala.

2 Temeljni vzroki, ki zmanjšujejo prožnost slovenske družbe na naravne nesreče

2.1 Neustrezno prostorsko načrtovanje

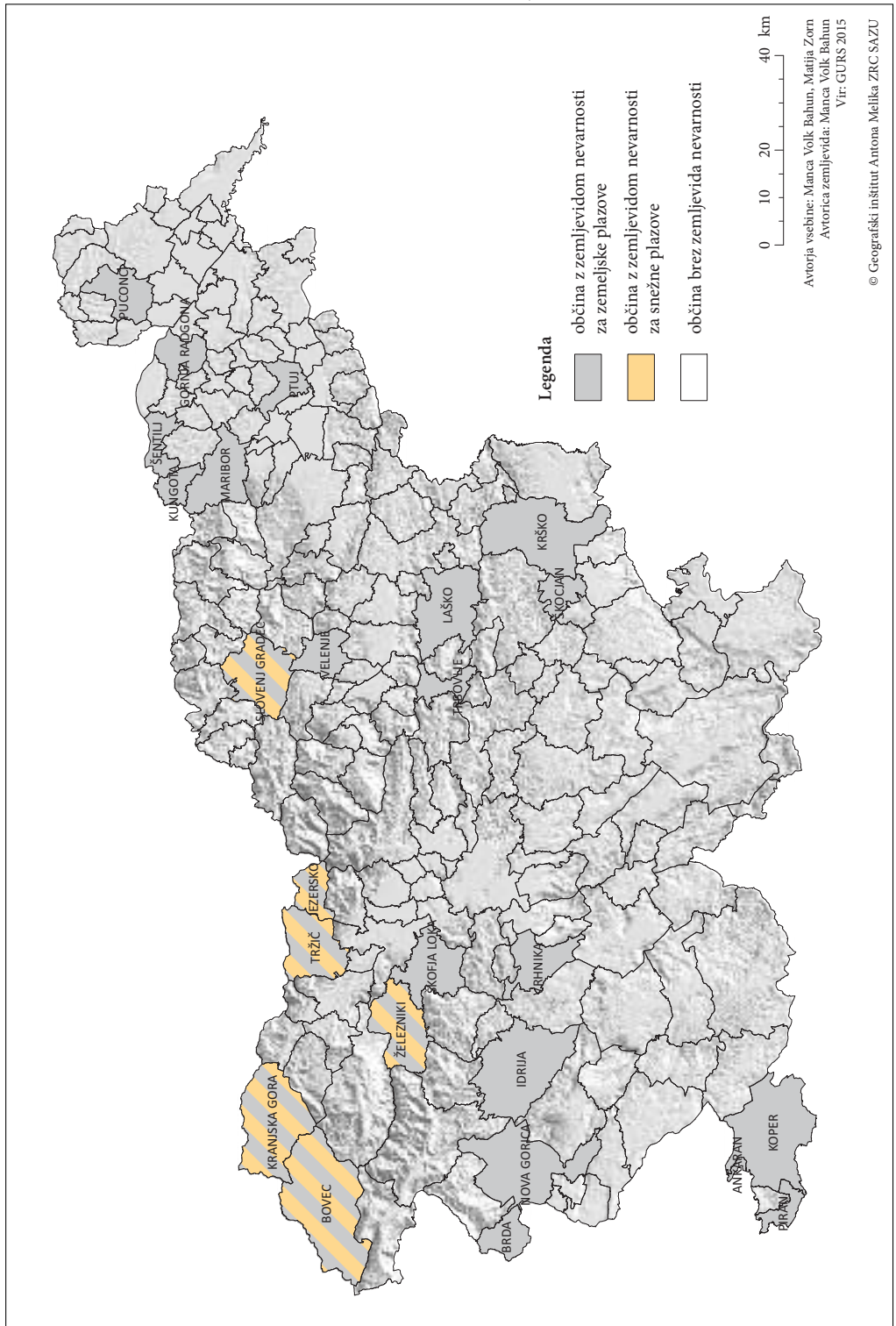
Prostorsko načrtovanje mora zagotavljati varnost prebivalcev, obenem pa vzdržnost z vidika naravnih pokrajinskih prvin. Po Resoluciji o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (2009) je prostorsko načrtovanje najpomembnejši instrument za prilagajanje rabe prostora naravnim razmeram. Zakon o varstvu pred naravnimi nesrečami (Zakon o varstvu ... 1994, 60. člen), določa, da je treba pri načrtovanju in urejanju prostora uporabiti ukrepe za preprečevanje naravnih nesreč.

Zakon o vodah (2002, 83. člen) nalaga izdelavo zemljevidov nevarnosti za območja, ki jih ogrožajo poplave, erozija ter zemeljski in snežni plazovi. Kljub veliki ogroženosti Slovenije zaradi omenjenih procesov, so doslej le v nekaj občinah pripravili ustrezne strokovne podlage. Z zemljevidi nevarnosti za pobočna premikanja (zemeljski in snežni plazovi) je pokrita le desetina ozemlja Slovenije (slika 1), čeprav bi vsaj petina države nujno potrebovala tovrstne zemljevide. Prihranki s preventivo so od 1 : 10 do 1 : 2000 (Siegel 1996) – za pokritje celotnega državnega ozemlja bi potrebovali okrog 4,5 milijona evrov oziroma manj kot 5 % neposredne škode zaradi zemeljskih in snežnih plazov v obdobju 1994–2008 (Zorn, Komac in Kumelj 2012).

V nadaljevanju navajamo nekaj primerov »stikov« med naravnimi procesi in poselitvijo, ki so vodili k ukrepanju tudi na ravni prostorskega načrtovanja.

Slika 1: Pokritost Slovenije z zemljevidi nevarnosti za pobočna premikanja. ►

Naravne nesreče kot razvojni izzivi



2.1.1 Poplave na primeru Ljubljane

Neustrezno prostorsko načrtovanje pride posebej do izraza pri poplavah, ki so ponovljiv in pričakovani pojav. Ljubljana je še na začetku šestdesetih let 20. stoletja segala do severnega roba Ljubljanskega barja (slika 3). Sledila je načrtna gradnja večjih stanovanjskih sosesk in stihijska urbanizacija. Večino na črno zgrajenih stavb so po letu 1990 legalizirali in s tem še stopnjevali pritisk na južni rob mesta. Število prebivalcev na poplavno ogroženem območju se je v nekaj desetletjih povečalo z nekaj tisoč na več kot 30.000 (Gašperič 2004; Komac, Natek in Zorn 2008a; 2008b).

Poplavno varnost tega dela Ljubljane nameravajo zagotoviti z izgradnjo protipoplavnih zadrževalnikov v dolinah Gradaščice in Šujice, čeprav je izključno gradbeni pristop v nasprotju z določili evropske Direktive o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti (2007, 7. člen, 2. alineja). Predvideni gradbeni posegi resda prispevajo k večji poplavni varnosti, vendar tudi spreminjajo naravne procese v ekološko, rekreacijsko, pokrajinsko in gospodarsko pomembnih dneh dolin. Ob hudourniških poplavah prihaja do hitrega odlaganja sedimentov, kar zmanjša protipoplavno funkcijo zadrževalnikov ter poveča stroške njihovega vzdrževanja. Njihova gradnja vnaša lažni občutek varnosti pred poplavami, kar kasneje poveča urbanizacijske pritiske na poplavno pokrajino in dolgoročno prinese nasproten učinek (Natek 2007).

2.1.2 Skalni podori na primeru podora »dvojčka« v Trenti

Zaradi velike moči in rušilnosti skalnih podorov je v preteklosti prevladovalo načelo izogibanja. V Trenti se je poselitev usmerila na redke ravnice kvartarnih teras in na območja, za katera so po izkušnjah vedeli, da so varna. Opisali bomo primer, ko tradicionalno, izkušnjsko vedenje ni zadoščalo.

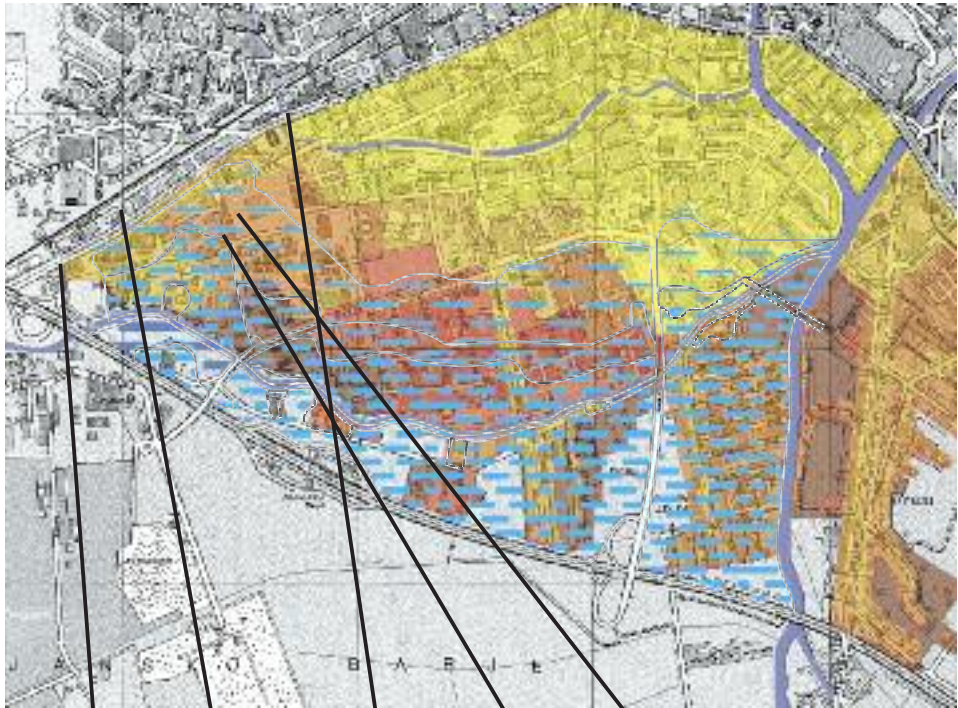


MATIJA ZORN

Slika 2: Gradnja galerije pod skalnim podorom Berebica za zavarovanje regionalne ceste Bovec–Vršič.

Slika 3: Poplavna nevarnost na območju ljubljanskega Viča ter poplave v letih 1926, 2010 in 2014. ►

Naravne nesreče kot razvojni izziv



Legenda

urbana območja glede na leto pozidave

- 1951
- 1964
- 1974
- 1982
- 1994

poplavna območja s povratno dobo v letih

- 2-5
- 5-10
- 20
- 50-100

Avtorji zemljevida: Jerneja Fridl, Blaž Komac, Manca Volk Bahun
 Avtor vsebine: Blaž Komac
 Avtorja fotografij: Primož Gašperič (srednja), Matija Zorn (ostale)
 Viri: topografska karta 1 : 25.000 © GURS 2002;
 urbana območja: Gašperič 2004.

© Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Podor dvojček v Spodnji Trenti sestavljata podor nad domačijo Plajer in podor nad domačijo Fačer oziroma podor Berebica (Komac in Zorn 2007). Pri prvem so se domačije umaknile na dolinsko dno, pri drugem pa na rob podornega območja. Podor nad domačijo Plajer je junija 1989 ogrozil stanovalce dveh hiš, ki so jih preselili, daljnovod in glavno cesta. Podobno je bilo na desnem bregu, kjer se je decembra 1993 sprožil skalni podor Berebica. Skalni bloki so prebili ozek gozdni pas pod ostenjem, poškodovali cesto in obstali na terasi pod njo, v strugi Soče in celo na nasprotnem bregu. Bližnje stanovanjske stavbe podor ni porušil, jo je pa ogrozil.

Kljub temu, da so veliki skalni bloki pričali o podobnih procesih v preteklosti, se v zadnjih desetletjih podori tam niso sprožili. Ljudje so živeli v prepričanju, da so varni. Zadnji podor je sprožil prizadevanja za trajno sanacijo. Najprej je alarmni sistem voznike opozarjal na padajoče skale in kamenje, maja 2001 pa so zgradili galerijo (slika 2), ki je cesto zavarovala pred padajočimi skalami. Preseljeni stanovalci so dobili nova bivališča na novih, varnih lokacijah. Stroškom se ni bilo mogoče izogniti zaradi neobstoječih zapisov o dogodkih v zgodovinski dobi, vsaj delno pa bi jih lahko zmanjšali z geomorfološko analizo, ki upošteva sledove preteklih procesov, kot so podorni bloki – »neme priče« (Petje, Ribičič in Mikoš 2005).

2.1.3 Zemeljski plazovi na primeru Slanega blata v Vipavski dolini

Obraten primer je Lokavec, ki leži pod območjem zemeljskega plazu Slano blato (slika 4), ki se je sprožil novembra 2000. Jakost pojava so poleg velikosti (700.000 m³) zaznamovali visoka hitrost premikanja, sekundarni zemeljski plazovi in drobirski tokovi, ki so po strugi potoka Grajščka potovali skozi vas. Da bi jih zaustavili, so zgradili kamnito pregrado (Zorn in Komac 2008).

Toda pojav plazenja in drobirskih tokov je znan že izpred stoletja, ko je blatni tok uničil del državne ceste (Ribičič 2002). Stari del naselja zato ne leži tik ob strugi. Pričakovali bi, da bo novejši del naselja nastal z upoštevanjem védenja o preteklih nevarnih naravnih procesih in po urbanističnem načrtu, toda ravno novejši del Lokavca deloma leži ob nevarni strugi. Zaradi pereče nevarnosti je sledila časovno in finančno obsežna sanacija plazu (Komac in Zorn 2007). Stroškom bi se lahko izognili z umnim prostorskim načrtovanjem, ki bi upoštevalo naravne procese ter zapisan in vsaj hudourničarjem znan spomin na dogodke izpred stoletja.

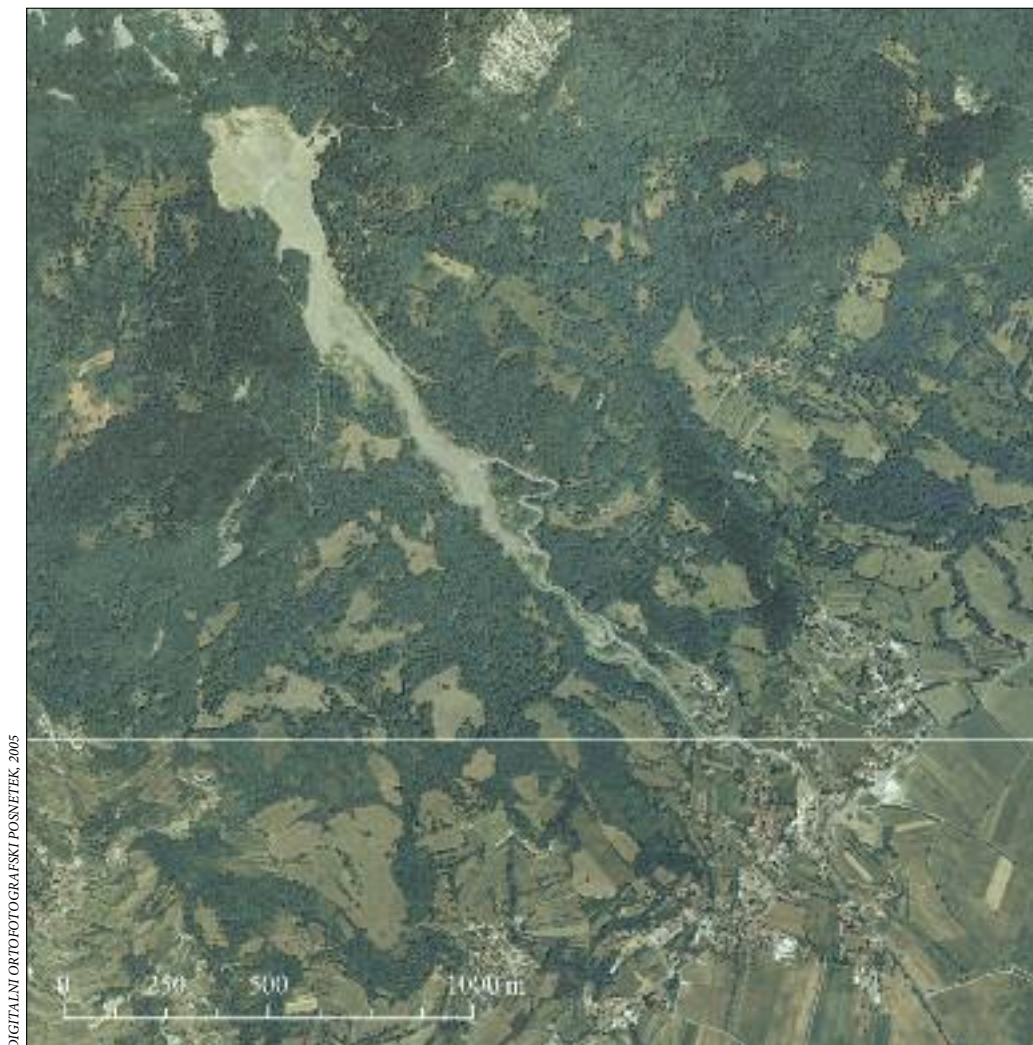
2.1.4 Drobirski tok na primeru Loga pod Mangartom

Novembra 2000 se je pod Mangartom utrgal zemeljski plaz, ki je dva dni kasneje kot drobirski tok dosegel Log pod Mangartom, kjer se je odložil v obliki vršaja. Zahteval je sedem življenj in povzročil za 14 milijonov evrov škode, saj je porušil in poškodoval 18 stanovanjskih objektov in dva mostova na cesti Bovec–Predel. O preteklih podobnih procesih pričajo ostanki starih vršajev, ki so sedaj do nekaj deset metrov nad dolinskim dnom, in zgodovinski viri, ki pričajo, da je do podobnega pojava prišlo pred sto in tristo leti, o še starejših dogodkih pa priča kulturno izročilo (Komac in Zorn 2007).

Toda nevarnosti se iz različnih razlogov niso zavedali niti prebivalci, niti strokovnjaki (ti so med drugim imeli začetne terminološke zadrege glede nastalega pojava, čeprav so drobirski tokovi v Alpah zelo pogosti). Zato je razumljivo, da spomin na pretekle dogodke ni odseval v omejitvah rabe prostora. Primer izpostavljam, ker je bila ta naravna nesreča prva pri nas, za katero je bil izdelan državni prostorski načrt (slika 5), kakršne običajno izdelajo za avtoceste in energetskega infrastrukturo. Načrt predpisuje rabo prostora v conah ogroženosti (Zorn in Komac 2008).

2.2 Pomanjkljiv nadzor in neodgovornost

Pomanjkljivemu nadzoru smo bili priča po sosledju potresov v Zgornjem Posočju, ko so se pokazale nepravilnosti pri preteklih popotresnih obnovah; obnovljene zgradbe niso bile ustrezno prilagojene prihodnjim potresom (Fischinger 1999).

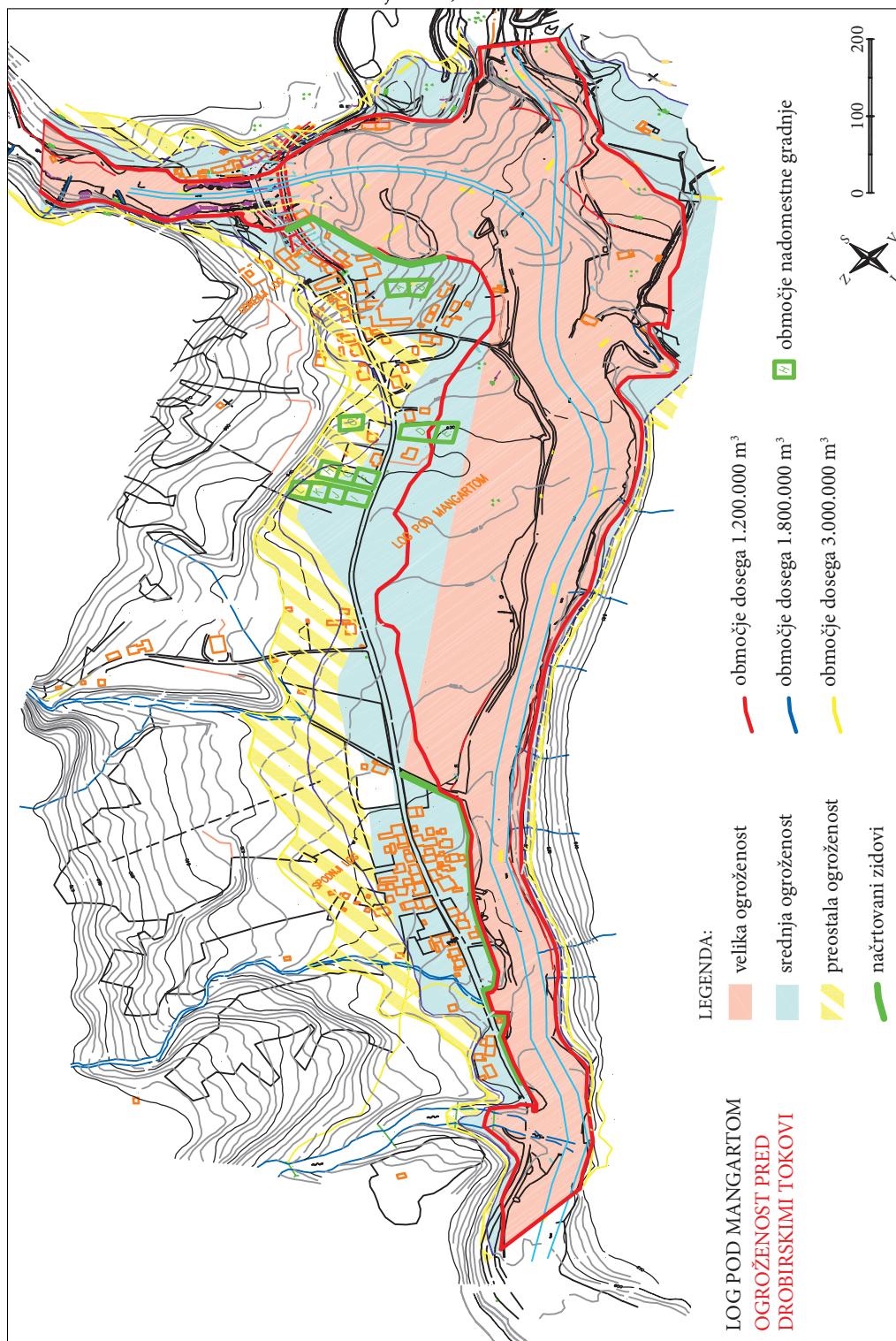


Slika 4: Zemeljski plaz Slano blato ogroža naselje Lokavec.

Pri potresu leta 1998 (slika 6) se je izkazalo, da je bila obnova in ojačitev zgradb po potresih leta 1976 slaba ali nepopolna. Podobno so po potresu leta 2004 ugotovili pomanjkljivo popotresno obnovo ob potresu leta 1998 (Godec in ostali 2006), kar se je zgodilo kljub temu, da je bila obnova po potresu leta 1998 »... vodena enotno in po enakih kriterijih do vseh oškodovancev ...« in s ciljem »... obnoviti objekte strokovno in trajno ter jih utrditi vsaj za eno stopnjo več, kot je bil potresni sunek 12. aprila 1998 ...« (Tavzes 2002, 301) ter kljub temu, da je bil sprejet poseben Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (1998; 2005).

Obnovi po potresu leta 1998 očitajo nekakovostno gradnjo, pomanjkljiv nadzor v škodo oškodovancev, zaračunavanje neopravljenih del, »oderuške« cene in neugodna posojila, ki so jih bili v deležu

Slika 5: Državni prostorski načrt za Log pod Mangartom (Mikoš, Fazarinc in Majes 2007). ► str. 169





MATIJA ZORN

Slika 6: Značilna poškodba na hišah v Bovcu ob potresu leta 1998.

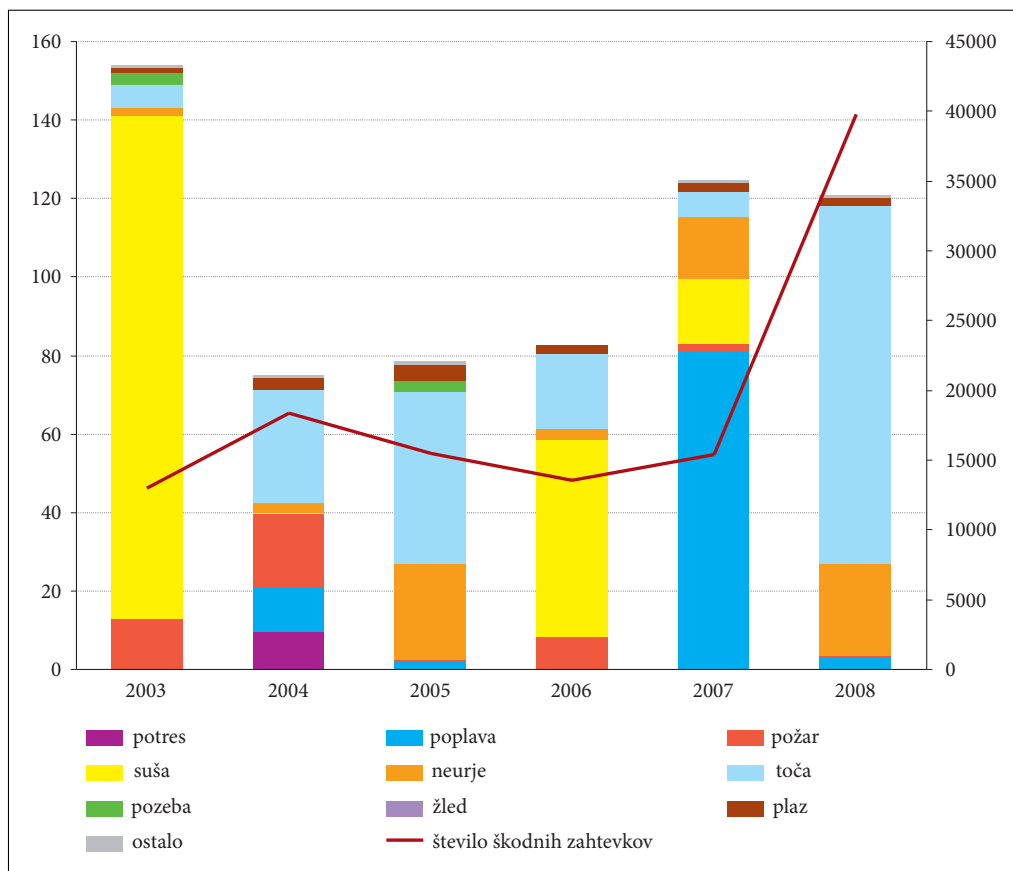
vrednosti obnove primorani vzeti prebivalci. Drago injektiranje starih, kamnitih zidov ni dalo ustreznih rezultatov; ob obnovi je bila prepovedana gradnja potresno varnih sodobnih montažnih stavb. Zato so bili mnogi komaj obnovljeni objekti ob potresu 2004 tako poškodovani, da je bilo treba številne porušiti in nadomestiti z novogradnjami. Nekatere novogradnje so bile zgrajene z donatorskimi sredstvi, netransparenten izbor prejemnikov donatorskih hiš pa je povzročil dodatne neenakosti pred zakonom (Germovšek 2013).

Ob tem se je postavilo nekaj vprašanj: Kako to, da je ob potresu leta 2004 ponovno prišlo do poškodb? Ali so bili projekti ojačitve po potresu 1998 narejeni korektno? Je bila izvedba skladna s projekti? Bi bilo bolj učinkovito objekte zgraditi povsem na novo? (Godec in ostali 2006).

Zaradi ozke in obvezujoče zakonske regulative popotresne obnove je prišlo do številnih zapletov, ki bi se jim lahko izognili z večjim upoštevanjem zakonitosti delovanja trga in participacije vseh udeležencev v procesu obnove, posebej dejavnejšega vključevanja lastnikov stavb, ne le v smislu finančne soudeležbe, temveč tudi odločanja o načinu in času obnove, predvsem pa z boljšim nadzorom (Pipan 2011).

2.3 Zavarovalna politika

Nabor kritja škode ob različnih naravnih nesrečah se med zavarovalnicami razlikuje, saj nekatere vključujejo naravne nesreče v osnovno kritje, druge zahtevajo doplačilo (Naravne ... 2010). Za nizko zavarovanost (slika 7) v Slovenji so deloma odgovorne zavarovalnice. Ne smemo tudi zanemariti dejstva, da zavarovanja za naravne nesreče pri nas niso obvezna niti spodbujana: v obnovi po potresu leta 1998



Slika 7: Škoda in zavarovana škoda zaradi naravnih nesreč v Sloveniji med letoma 2003 in 2008 (Visočnik 2014; Zorn in Hrvatini 2015). Bistveno več je zavarovanj proti toči (na primer leta 2004 in 2008) kot proti suši (v letih 2003 in 2006).

so bili v razmerju do države, prek katere je skladno z zakonom potekala obnova, oškodovani tisti z zavarovanjem (Germovšek 2013), ob poplavih septembra 2007 pa so bile gospodarske družbe, ki niso zavarovale objektov in opreme, upravičene kar do 50 % nepovratnih sredstev, tiste z zavarovanjem pa so jih prejele med 70 in 80 % (Program ... 2007).

Ob neobveznem zavarovanju je pomembno tudi zavedanje nevarnosti. Ob poplavih v Nemčiji leta 2002 je bila zavarovana četrtnina stanovanjskih objektov, ob poplavih na istem območju leta 2013 pa že skoraj tretjina (Natural Catastrophes ... 2014).

V južnem delu Ljubljane so v osemdesetih letih preteklega stoletja izvedli anketo, ki je pokazala, da je 72 % anketiranih prebivalcev sicer vedelo, da so na njihovem območju bivanja možne poplave, a kar 59 % jih ni vedelo, da je območje v preteklosti že bilo poplavljenno (Gams in Cunder 1983; Gašperič 2004). Natek (2007, 149) je to komentiral: »... Katastrofalne poplave v letih 1885, 1888, 1895, 1926 in 1933 torej ne obstajajo ... v zavesti tamkajšnjih prebivalcev ...«.

Podobno ugotavljajo tudi za potrese. V prvem letu po potresu ugotavljajo veliko odločnost za zavarovanje pred potresom. Ta se do pet let po potresu počasi zmanjšuje, kasneje (5–10 let po potresu) pa pride do zavestnega odklanjanja s tem povezanih stroškov (Fischinger 1999).

Z naraščajočo individualizacijo družbe smemo pričakovati trend k osebni odgovornosti. Sistem dodeljevanja pomoči ob naravnih nesrečah bo morda le pozitivno upošteval odgovornost posameznika za samozaščitno ravnanje v smislu preventivnih tehničnih ukrepov in udeležbe pri zavarovanju.

2.4 Preplet politike in kapitala

Naravne razmere v Laškem onemogočajo večje preventivne posege, zato bi se bilo treba izogibati poseganju v območje poplavnih voda. Kljub temu je vlada s posebno uredbo dovolila širitev zdravilišča na obvodno – poplavno zemljišče (Zorn, Komac in Natek 2009). Novi del zdravilišča so postavili dobesedno v strugo Savinje, čeprav so »... za območje Laškega na poplavni karti v razmerju 1 : 25.000 meje 'katastrofalnih poplav' lepo vrisane ...« (Mekina 2007). Toda, ko je ob poplavah septembra 2007 na objektu nastalo za 1,8 milijona evrov škode, je bil odziv države napačen: vlada je obljubila takojšnjo pomoč (Komac, Natek in Zorn 2008b). V medijih smo lahko prebrali: »... *Politika popušča pod pritiski investorjev in kljub nasprotovanju hidroloških služb dovoljuje celo novogradnje na rečnih brežinah, ko pride do katastrofe, pa nameni državno solidarnostno pomoč* ...« (Mekina 2007).

Logatec leži na območju, kamor ob nalivih zelo hitro dotekajo velike količine vode in se izlivajo v kraško podzemlje. Dvig gladine kraške vode onemogoči odtokanje in nastanejo poplave. V 20. stoletju so bile večje poplave v letih 1905, 1932, 1965 in 1979. Kljub tej nevarnosti je Logatec zrasel okoli velikega ponora Jačke (slika 8), saj so bile v preteklosti od vode odvisni mlini in žage. Po poplavah 1979 so zgradili protipoplavni jez, s katerim naj bi vsaj del poplavnega vala zadržali zunaj poseljenega območja (Mihevc 1992). Naselje se je v zadnjih desetletjih razširilo na poplavno območje: v središču Logatca je bilo 45 stavb zgrajenih pred letom 1900, med letoma 1960 in 1980 je na poplavnem območju zraslo kar 62 stavb, po letu 2000 pa 18 (Bajc 2015). Na robu poplavnega območja je postavljena celo čistilna naprava, pa tudi nove stanovanjske soseske, kot je tista na območju, značilno imenovanem »Ob potoku«, ki je bilo poplavljen leta 2010. Stavbe imajo gradbeno dovoljenje in so vpisane v zemljiško knjigo. Investitor naj bi kupcem hiš zagotavljal, da ne gre za poplavno območje, čeprav je bilo to jasno iz veljavnih prostorskih aktov. Gradbeno dovoljenje naj bi bilo tako izdano v nasprotju z njimi. Čeprav je urejanje prostora v domeni občin, se logaška občina otepa odgovornosti, češ da so bili občinski akti sprejeti soglasno z državnimi nosilci urejanja prostora, upravna enota pa trdi, da so upoštevali predpisane gradbene pogoje in da bi morala ukrepati občina (Trampuš 2014).

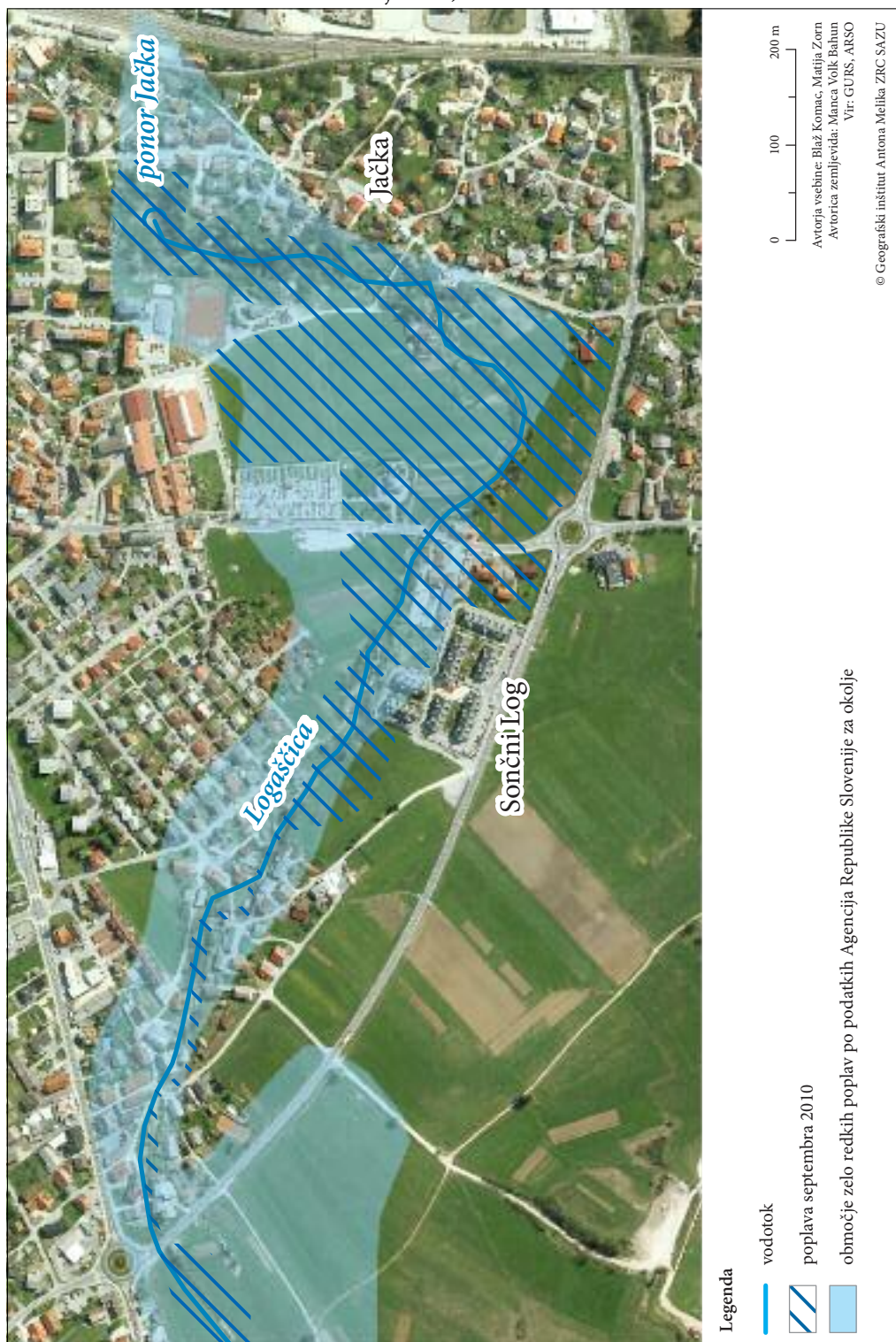
Laško in Logatec nista osamljena primera. Kljub zakonskim določilom (Zakon o vodah 2002; Zakon o prostorskem načrtovanju 2007) lahko v Sloveniji najdemo na stotine primerov legalnih, na novo zgrajenih stanovanjskih, gospodarskih, trgovskih, šolskih in drugih stavb na poplavnih območjih (Zorn, Komac in Natek 2009).

3 Sklep

Iz predstavljenih primerov odseva vprašanje odgovornosti. Odgovornost za škodo ob naravnih nesrečah nosi družba, saj celo zakonodajna ureditev spodbuja porazdelitev odgovornosti za preventivo na širšo, občinsko skupnost. Zakon namreč nalaga odgovornost za osebno zaščito lokalni skupnosti, ne pa posameznikom (Zakon o varstvu ... 1994, 70. člen).

Po potresu leta 1998 v Posočju na primer nismo postavljali vprašanj o odgovornosti (samo)graditeljev in investorjev za veliko škodo po (globalno gledano) razmeroma šibkem potresu. Tudi nismo postavljali vprašanj o škodi zaradi morebitne malomarnosti ali celo zavestnega podcenjevanja zaščitnih ukrepov, posebej na objektih v lasti občin, ki so odgovorne za strokovnost gradenj. Podobno velja za druge večje naravne nesreče, posebej za poplave, ki prizadenejo znana območja.

Slika 8: Območje južnega Logatca s številnimi novogradnjami na poplavnem območju. ► str. 174





STA

Slika 9: Predsednik države in poveljnik Civilne zaščite med listanjem knjige iz monografske zbirke *Naravne nesreče z naslovom (Ne)prilagojeni* (Zorn in ostali 2014).

Napačne odločitve javnih organov se prenesejo na davkoplačevalce, saj država ob naravnih nesrečah zagotavlja delno povračilo škode. To potrjuje izjava logaškega župana po poplavih leta 2010: »Na tem območju je bilo včasih res veliko poplav, pred tremi desetletji se je naredil zadrževalnik in nekaj časa poplav ni bilo. Zdaj so se znova pojavile. [Kot bi bile nepričakovane!, op. a.] Trdim, da so bile eden od problemov smernice Arsa. Po novem prostorskem načrtu se tam zdaj ne sme več graditi, hkrati pa bomo v nekaj letih postavili še zadrževalnike. Ko bosta zadrževalnika zgrajena, tisti, ki tam živijo, ne bodo več ogroženi. Sam mislim, da je deloma odgovoren tudi projektant.« (Trampuš 2014). Na drugi strani pa investitorji ne nosijo nobene odgovornosti, znani so tudi pritiski na strokovne delavce: »... šli so celo k ministru ...« (Trampuš 2014).

Premik odgovornosti k posamezniku bo nujen tudi zaradi vedno nižjih sredstev, ki so na voljo na državni ravni za povračila škode ob naravnih nesrečah. Posameznika pa k temu ne »spodbujajo« zakonodajne nedoslednosti in nedorečenosti ter inerten zavarovalniški sistem. Da bi to dosegli, bo treba najprej delovati na področju izobraževanja, vzgoje in ozaveščanja (Komac, Zorn in Ciglič 2011; slika 9). Naravne nesreče niso »višja sila«, pred katero mora prebivalce ščititi nejasno opredeljena država, investitorji pa bi morali biti vsaj materialno in moralno odgovorni, če opustijo potrebne zaščitne ukrepe (Fischinger 1999).

Sodobno upravljanje z naravnimi nesrečami ne sme le preprosto prelagati odgovornosti, sredstev in moči odločanja z države na posameznika. To mora biti načrtovan, celosten in dolgoročen pristop (Kuhlicke in ostali 2011), ki bo vodil v večje sobivanje z naravnimi nesrečami. Le odgovorno moramo uporabiti obstoječe znanje ter pravne predpise in močno bomo omejili »katastrofalnost« naravnih nesreč.

4 Literatura

- Bajc, S. 2015: Urbani razvoj na poplavnem območju Logatca. Diplomsko delo, Fakulteta za humanistične študije Univerze na Primorskem. Koper.
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2007/60/ES o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti. Uradni list Evropske unije L 288/27 (23. 10. 2007). Luksemburg.
- Fischinger, M. 1999: Učinkovitost predpisov o potresno varni gradnji: njihovo izvajanje in nadzor. Ujma 13. Ljubljana.
- Gams, I., Cunder, T. 1983: Ljudska zaznava ogroženosti ter znanje o potresih in poplavah: na primeru južnega roba Ljubljanskega barja. Naravne nesreče v Sloveniji. Ljubljana.
- Gašperič, P. 2004: Širjenje Ljubljane na Ljubljansko barje. Acta geographica Slovenica 44-2. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS44201>
- Germovšek, S. 2013: 15. obletnica potresa. Medmrežje: <http://www.obcina.bovec.si/novica/-stran/766-15-obletnica-potresa> (30. 9. 2015).
- Godec, M., Šket - Motnikar, B., Vidrih, R., Zupančič, P. 2006: Pregled poškodb ob potresih leta 1998 in 2004 v Zgornjem Posočju. Ujma 20. Ljubljana.
- Goudie, A. S. 2010: Geomorphological hazards and global climate change. Geomorphological Hazards and Disaster Prevention. Cambridge.
- Jesenovec, S. 1995 (ur.): Pogubna razigranost – 110 let organiziranega hudourničarstva na Slovenskem 1884–1994. Ljubljana.
- Kajfež - Bogataj, L. 1992: Klimatske spremembe in vremenske ujme v Sloveniji. Poplave v Sloveniji. Ljubljana.
- Kajfež Bogataj, L. 2010: Global environmental change and related impacts. Global Environmental Change: Challenges to Science and Society in Southeastern Europe. Dordrecht. DOI: http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-8695-2_3
- Kajfež Bogataj, L., Bergant, K., Črepinšek, Z., Cegnar, T., Sušnik, A. 2004: Oblikovanje scenarijev podnebnih sprememb v Sloveniji kot temelj za ocenjevanje ogroženosti z vremensko pogojenimi naravnimi nesrečami v prihodnosti. CRP, Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Kobold, M., Dolinar, M. 2014: Podnebne spremembe v Sloveniji in njihov vpliv na vodni režim. Vodni dnevi 2014. Portorož.
- Komac, B., Natek K., Zorn, M. 2008a: Širjenja urbanizacije na poplavna območja. Geografski vestnik 80-1. Ljubljana.
- Komac, B., Natek K., Zorn, M. 2008b: Geografski vidik poplav v Sloveniji. Geografija Slovenije 20. Ljubljana.
- Komac, B., Pavšek, M., Zorn, M. 2007: Regionalni razvoj in naravne nesreče – preventiva in odpravljanje posledic. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj, Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn, M. 2007: Pobočni procesi in človek. Geografija Slovenije 15. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn, M. 2014: (Ne)prilagojenost družbe na naravne nesreče. (Ne)prilagojeni, Naravne nesreče 3. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn, M., Ciglič, R. 2011: Izobraževanje o naravnih nesrečah v Evropi. Georitem 18. Ljubljana.
- Kuhlicke, C., Steinfuehrer, A., Chloe, B., Bianchizza, C., Bründl, M., Matthias, B., De Marchi, B., Di Maso Tarditti, M., Höppner, C., Komac, B., Lemkow, L., Luther, J., McCarthy, S., Pellizzoni, L., Renn, O., Scolobig, A., Supramaniam, M., Tapsell, S., Wachinger, G., Walker, G., Whittle, R., Zorn, M., Faulkner, H. 2011: Perspectives on social capacity building for natural hazards: Outlining an emerging field of research and practice in Europe. Environment Science and Policy 14-7. Exeter. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.envsci.2011.05.001>
- Mekina, B. 2007: Narava? Ne, minister Podobnik. Mladina 39 (5. 10. 2007). Ljubljana.
- Mihevč, A. 1992: Poplave ob Logarščici, Hotenjski in v Hotenjskem ravniku. Poplave v Sloveniji. Ljubljana.

- Mikoš, M., Fazarinc, R., Majes, B. 2007: Določitev ogroženega območja v Logu pod Mangartom zaradi drobirskih tokov s plazu Stože. *Acta geographica Slovenica* 47-2. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS47202>
- Naravne nesreče v Sloveniji in svetu v letih 2008 in 2009 (vrste zavarovanj za primer naravnih nesreč). Ljubljana, 2010. Medmrežje: <http://www.zav-zdruzenje.si/wp-content/uploads/2013/01/Naravne-nesrece-brosura.pdf> (20. 9. 2015).
- Natek, K. 2002: Ogroženost zaradi naravnih procesov kot strukturni element slovenskih pokrajin. *Dela* 18. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.4312/1350>
- Natek, K. 2007: Geografske dimenzije naravnih nesreč in varstva pred njimi. *Dela* 28. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.4312/dela.28.11.147-164>
- Natek, M. 1995: Poplave v porečju Bolske leta 1994. *Ujma* 9. Ljubljana.
- Natural Catastrophes and Man-made Disasters in 2013. *Sigma* 1/2014. Zürich.
- Natural Hazards and Climate Change in European Regions. *Territorial Observations* No. 7. Luksemburg, 2013. Medmrežje: http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_TerritorialObservations/TO7_June2013.html (20. 9. 2015).
- Petje, U., Ribičič, M., Mikoš, M. 2005: Računalniško simuliranje skalnih odlomov in podorov. *Acta geographica Slovenica* 45-2. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS45204>
- Pipan, P. 2011: Sodelovanje javnosti v obnovi po naravnih nesrečah na primeru potresov v Furlaniji in Zgornjem Posočju v letih 1976, 1998 in 2004. *Neodgovorna odgovornost, Naravne nesreče 2*. Ljubljana.
- Program odprave posledic škode v gospodarstvu po neurju s poplavo z dne 18. 9. 2007 (izvajanje v letu 2007 in 2008). *Šklep št. 84400-5/2007/5* (27. 12. 2007). Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2007.
- Resolucija o nacionalnem programu varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami v letih 2009 do 2015. *Uradni list Republike Slovenije* 57/2009. Ljubljana.
- Ribičič, M. 2002: Izračun volumnov in sanacija plazu Slano Blato nad Lokavcem pri Ajdovščini. *Ujma* 16. Ljubljana.
- Siegel, F. R. 1996: *Natural and anthropogenic hazards in development planning*. San Diego.
- Soočanje s tveganjem za naravne nesreče zaradi vpliva klimatskih sprememb v alpskem prostoru. Bolzano, 2011. Medmrežje: http://www.alpine-space.org/2007-2013/uploads/tx_txrunningprojects/Common_Strategic_Paper_slo_01.pdf v
- Tavzes, R. 2002: *Popotresna obnova v Posočju*. *Ujma* 16. Ljubljana.
- Trampuš, J. 2014: *Med naravo in dobički*. *Mladina* 11 (14. 3. 2014). Ljubljana.
- Visočnik, B. 2014: *Pogled slovenskega zavarovalnega trga na naravne nesreče*. *Posvet Naravne nesreče v Sloveniji* (27. 3. 2014). Ig.
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. *Uradni list Republike Slovenije* 45/1998, 26/2005. Ljubljana.
- Zakon o prostorskem načrtovanju. *Uradni list Republike Slovenije* 33/2007. Ljubljana.
- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami. *Uradni list Republike Slovenije* 64/1994, 51/2006, 97/2010. Ljubljana.
- Zakon o vodah. *Uradni list Republike Slovenije* 67/2002. Ljubljana.
- Zorn, M., Hrvatin, M. 2015: *Škoda zaradi naravnih nesreč v Sloveniji med letoma 1991 in 2008*. *Ujma* 29. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B. 2008: *Zemeljski plazovi v Sloveniji*. *Georitem* 8. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B. 2011: *Škoda zaradi naravnih nesreč v Sloveniji in svetu med letoma 1995 in 2010*. *Acta geographica Slovenica* 51-1. Ljubljana. DOI: <http://dx.doi.org/10.3986/AGS51101>
- Zorn, M., Komac, B., Ciglič, R., Pavšek, M. (ur.) 2014: *(Ne)prilagojeni. Naravne nesreče 3*. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B., Kumelj, Š. 2012: *Mass movement susceptibility maps in Slovenia: The current state*. *Geografski vestnik* 84-1. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B., Natek, K. 2009: *Naravne nesreče kot omejitveni dejavnik razvoja. Razvojni izzivi Slovenije, Regionalni razvoj 2*. Ljubljana.

IZDAJATELJ
Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU



gi@zrc-sazu.si
<http://giam.zrc-sazu.si/>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, humano geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico ter zemljepisni muzej. V njem je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Njegovi raziskovalci se ukvarjajo predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravo temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodelujejo pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizirajo znanstvena srečanja, izobražujejo mlade raziskovalce, izmenjujejo znanstvene obiske. Inštitut izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica/Geografski zbornik* ter znanstveni knjižni zbirki *Geografija Slovenije* in *Georitem*. V sodih letih izdaja knjižno zbirko *GIS v Sloveniji*, v lihih letih knjižno zbirko *Regionalni razvoj*, vsako tretje leto pa knjižno zbirko *Naravne nesreče*.



Razvoj Slovenije in njenih regij je zaradi naraščajoče vpetosti v globalne tokove vse bolj odvisen od globalnih izzivov, kot so podnebne in demografske spremembe, mednarodne migracije, gospodarska kriza ... Medijska izpostavljenost teh izzivov daje vtis o vsesplošnem poznavanju njihove problematike, kar lahko predstavlja težavo pri izvajanju razvojnih politik, zlati če politike med posameznimi ravni niso usklajene. Kot sta pokazali kar dve študiji, jasno prepoznanih mednarodno relevantnih procesov na regionalni in lokalni ravni ne znamo ustrezno vstaviti v razvojne koncepte. To je lahko na eni strani posledica prevelike abstraktnosti in preveč teoretskega pristopa k reševanju mednarodno relevantnih tem, ali na drugi strani ozkosti lokalnih in regionalnih deležnikov, ki obremenjeni z lokalnimi problemi ne znajo prepoznati globalno pomembnih procesov. V knjigi tako obravnavamo globalne izzive in njihovo vlogo v regionalnem razvoju, s čimer želimo prispevati k razpravi, s katero bo mogoče na strokovno podprtih temeljih izoblikovati medsebojno usklajene ter potrebam prilagojene razvojne ukrepe.

32 €

ISBN 978-961-254-835-3



9 789612 548353

[HTTP:// ZALozBA.ZRC-SAZU.SI](http://zalozba.zrc-sazu.si)