



Centralizacija v Sloveniji

Geografski vidiki in razvojni procesi

IZVLEČEK

Centralizacija je zgoščanje upravno-politične ter gospodarske moči in odločanja, gospodarskih dejavnosti, delovnih mest in prebivalstva v glavnem mestu oziroma osrednji regiji. V Sloveniji se je pospešila po letu 2000, zlasti zaradi delovanja tržnih sil, izgradnje avtocestnega križa, sektorskega upravljanja države in nedokončane reforme lokalne samouprave. Kaže se v oblikovanju novih razvojnih razmerij, pri čemer močno izstopa osrednjeslovenska statistična regija z glavnim mestom. Kot protiutež država izvaja regionalno politiko in spodbuja policentrični razvoj.

Ključne besede: regionalni razvoj, centralizacija, osrednjeslovenska statistična regija, Slovenija

ABSTRACT

Centralisation in Slovenia: Geographical Aspects and Developmental Processes

Centralization is the concentration of administrative-political and economic power and decision-making, economic activities, jobs, and population in the capital city or central region. In Slovenia, it accelerated after 2000, mainly due to market forces, the construction of the motorway network, the sectoral management system of the state, and the unfinished reform of local self-government. It is reflected in the formation of new development patterns, with the Central Slovenia statistical region, home to the capital, standing out significantly. As a counterbalance to this developmental concentration, the state implements regional policy and promotes polycentric development.

Keywords: regional development, centralization, Central Slovenia statistical region, Slovenia

V slovenskem javnem diskurzu je centralizacija pogosto obravnavana kot eden izmed ključnih razvojnih problemov, zlasti zaradi prevlade osrednjeslovenske statistične regije nad preostalimi deli države. Ljubljana kot njeno politično, gospodarsko, izobraževalno, kulturno in infrastrukturno središče skupaj s širšo mestno regijo privablja večino investicij, ponuja tudi velik del delovnih mest in storitev, kar vodi v razvojna neskladja med regijami. Ta pojav ni omejen zgolj na Slovenijo, temveč ga lahko opazimo tudi v drugih državah, kjer glavno mesto deluje kot magnet za gospodarske, prebivalstvene in prometne tokove.

NEKAJ PRIMEROV JAVNEGA DISKURZA:

»Centralizacija vse večji problem, v Ljubljani vsako četrto delovno mesto«: 24ur.com, 21. 11. 2019 (medmrežje 1).

»Skupnost občin nasprotuje nadaljnji centralizaciji državnih institucij«: delo.si, 20. 6. 2022 (medmrežje 2).

»Marsikdo je prepričan, da je Slovenija preveč centralizirana«: delo.si, 7. 2. 2021 (medmrežje 3).

»Centralizacija je nekaj, kar Slovenijo zelo duši ... Vsi negativni trendi zadnjih desetletij: rast cen nepremičnin, praznjenje krajev, zaostajanje periferije, nižanje rodnosti, izginjanje lokalnih tradicij, izseljevanje visoko izobraženih v tujino ... so tako ali drugače posledica centralizacij«: 24ur.com, 10. 6. 2023 (medmrežje 4).

»... tudi jaz z zaskrbljenostjo spremljam intenzivno centralizacijo naše države v zadnjem obdobju ...«: radio-odeon.com, 18. 11. 2019 (medmrežje 5).

Namen članka je opredeliti pojem »centralizacija« ter s pomočjo literature in različnih (podatkovnih) virov opisati proces centralizacije v Sloveniji, pa tudi prizadevanja za skladnejši regionalni razvoj.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ 1998) centralizacijo opredeljuje kot »združitev na enem mestu, usmeritev v center«. Geografski terminološki slovar (Kladnik, Lovrenčak in Orožen Adamič 2005) je še nekoliko bolj izčrpen, saj jo opredeli skozi dva procesa: 1.) uveljavljanje državnega sistema, v katerem so državne funkcije združene v enem središču, pri čemer imajo odločujoči vpliv določena politična usmeritev, kapital in gospodarska združenja, ter 2.) premeščanje različnih dejavnosti, zlasti javnih funkcij, trgovine, proti glavnemu mestu države, pomembnemu centralnemu naselju. Na podlagi obeh opredelitev lahko centralizacijo označimo z naslednjimi pojmi: *središče*, *premeščanje dejavnosti v središče ter odločanje v središču*. Z upravno-političnega

Avtor besedila:

SIMON KUŠAR, doktor geografskih
znanosti, izredni profesor
Oddelek za geografijo Filozofske
fakultete Univerze v Ljubljani
Aškerčeva cesta 2, 1000 Ljubljana
E-pošta: simon.kusar@ff.uni-lj.si

COBISS 1.04 strokovni članek

vidika pomeni centralizacija koncentracijo odločanja in oblasti v enem središču, kar zmanjšuje avtonomijo lokalnih skupnosti. Z gospodarskega vidika je povezana s koncentracijo kapitala, podjetij in delovnih mest v določenih urbanih središčih. Infrastrukturni vidik centralizacije se kaže v usmerjanju investicij v prometno, energetske in komunikacijsko infrastrukturo v osrednje regije, kar še dodatno spodbuja tokove prebivalstva in gospodarskih dejavnosti proti centru.

Centralizacija zajema tri razsežnosti. Politično-geografski vidik jo poudarja z vidika moči in zmožnostjo sprejemanja odločitev. Z vidika geografije naselij se nanaša na razvojne procese, povezane z najpomembnejšim naseljem v urbanem sistemu naselij v državi. Z regionalno-razvojnega vidika pa centralizacija govori predvsem o razvojnih dejavnikih na območjih zgoščanja in praznjenja, razvojnih procesih, ki potekajo med območji zgoščanja in praznjenja, pa tudi o naraščanju razvojnih razlik med najbolj razvito regijo in številnimi manj razvitimi regijami. V nadaljevanju bo v ospredju obravnave predvsem njena tretja razsežnost.

Pri obravnavi centralizacije je potrebno opozoriti na določene terminološke izzive. Poleg uporabljenega izraza se v geografski strokovni literaturi pojavljajo tudi drugi izrazi, kot so polarizacija, zgoščanje, koncentracija in aglomeracija. Njihova uporaba je odvisna od teoretičnih in konceptualnih izhodišč, v določenih primerih gre za sopomenke. Geografski terminološki

slovar (Kladnik, Lovrenčak in Orožen Adamič 2005) na primer izraz »koncentracija« razlaga tudi kot zgoščanje, osredotočenje ustanov, industrije, trgovine in drugih storitvenih dejavnosti na določenem območju. Pri tem ima slovar v mislih predvsem najpomembnejše mesto v sistemu naselij.

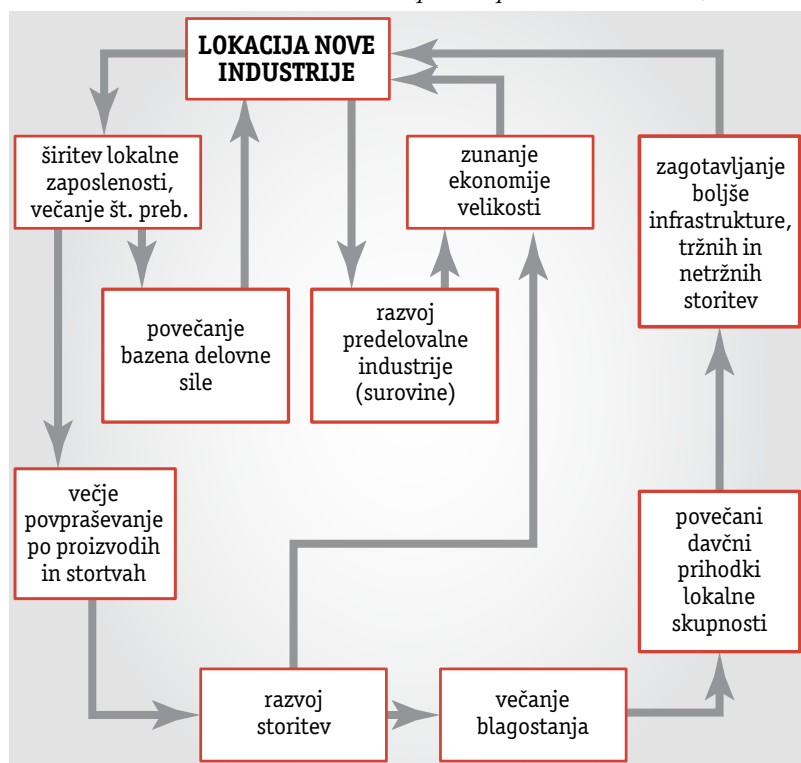
Mehanizmi, ki spodbujajo centralizacijo

Centralizacija je kompleksen razvojni proces, ki ga spodbujajo različni mehanizmi, med katerimi so ključni ekonomski, upravno-administrativni in infrastrukturni.

Ekonomski mehanizmi so tesno povezani s tržnimi silami, ki spodbujajo prostorsko koncentracijo gospodarskih dejavnosti. Te procese

pojasnjujejo različne ekonomsko-geografske teorije. **Modeli kumulativne kavzalnosti** (slika 1) kažejo, da se gospodarski razvoj krepi tam, kjer je že prisoten, kar posledično vodi v nadaljnjo centralizacijo kapitala, industrije, storitvenih dejavnosti ter delovnih mest in prebivalcev. Modeli temeljijo na povratnih zankah med gospodarsko rastjo in razpoložljivostjo proizvodnih virov, kjer uspešne regije zaradi naraščajočega donosa privabljajo še več investicij, delovne sile in inovacij. Naravni viri, delovna sila in kapital prihajajo iz regij, ki ne morejo ponuditi tako ugodnih pogojev za gospodarski razvoj in plemenitje kapitala. Odliv virov proizvodnje oziroma centripetalne sile povzročijo, da te regije gospodarsko stagnirajo ali celo nazadujejo (Keeble 1967).

Slika 1: Model kumulativne kavzalnosti (povzeto po Keeble 1967, 258).



Pomembno teoretično izhodišče za razumevanje procesov prostorske koncentracije gospodarstva ponuja tudi **koncept zunanjih ekonomij velikosti**. Podjetja in gospodarske panoge stremijo k povečanju učinkovitosti in čim nižjim stroškom delovanja. To pa lahko dosežejo s prostorsko zgostitvijo, saj tako uživajo številne prednosti velike urbane aglomeracije (urbanizacijske ekonomije velikosti) ali pa povezanosti s povezanimi ali sorodnimi gospodarskimi panogami (lokalizacijske ekonomije velikosti). Zaradi tega prihaja do poglobljanja razvojnih razlik med regijami, v katerih se centralizirajo gospodarske dejavnosti, in regijami, kjer prostorske zagostitve gospodarstva ni (Sokol 2011; Vrišer 2000).

Model središča in obrobja (angleško *core-periphery model*) je širša enačica kumulativnega kavzalnega pristopa. Osnovni model, ki ga je v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja razvil Friedman, izpostavlja položaj središčne regije (angleško *core*). Ta lahko vpliva na njen razvoj, medtem ko obrobna regija (angleško *periphery*) te moči nima, ampak nad njo izvaja nadzor središčna regija. Tudi v tem modelu proizvodni viri (delovna sila, kapital, surovine, vmesne dobrine) prihajajo iz obrobne v središčno regijo. Središče ponavadi vsebuje sedeže najpomembnejših podjetij in glavno mesto države. Tu so zgoščene raziskovalne in razvojne dejavnosti, zato je gospodarstvu na voljo najnovejša tehnologija. Središče ima tako veliko sposobnost ustvarjati in sprejemati inovacije, medtem ko obrobna regija tega ni sposobna, ampak je odvisna

od središča (Richardson 1978). Gospodarstvo obrobnih regij je usmerjeno zvečinoma v kmetijstvo, rudarstvo in delovno intenzivne dejavnosti. Model je mogoče uporabiti za razlago odnosov med posameznimi prostorskimi enotami na različnih ravneh (globalni, nadnacionalni, nacionalni).

Obstajajo tudi drugi koncepti in teorije, ki pojasnjujejo mehanizme centralizacije razvoja. Novejše ekonomsko-geografske teorije kot predpogoj za uspešen tehnološki in gospodarski razvoj poudarjajo prostorsko bližino in izoblikovanje tesnih vezi med vsemi udeleženci v gospodarskem razvoju (Sokol 2011).

O mehanizmih, ki spodbujajo centralizacijo, je razmišljal tudi ekonomist Krugman, ki je leta 2008 prejel Nobelovo nagrado za nadgradnjo obstoječih ekonomskih teorij, pri čemer je vanje v pomembni meri vključil tudi prostor. Utemeljitelj **nove ekonomske geografije** (opozorilo: gre za ekonomsko teorijo, ki pa v model vključuje prostor kot abstraktno modelno kategorijo) je preučeval, kaj poruši ekonomsko ravnovesje v prostoru, kar pripelje do centralizacije, ki se nato hrani sama od sebe (Krugman 2004).

Z izpostavitvijo lokacije sprejemanja odločitev in moči na eni strani ter odvisnosti na drugi se model središča in obrobja nanaša na drug mehanizem centralizacije: upravno-administrativnega. Ta mehanizem izhaja iz politične ureditve države in načina razdelitve oblasti. Osrednja državna uprava in institucije so večinoma locirane v glavnem mestu,

kar pomeni, da se odločitve sprejemajo centralizirano. Ta sistem lahko povzroči neenakomeren razvoj, saj so regionalne in lokalne oblasti pogosto odvisne od odločitev centralne vlade in imajo omejena sredstva za samostojni razvoj. Vloga tega mehanizma je odvisna od politično-teritorialnega sistema. V državah z veliko avtonomijo regij je ta mehanizem manj pomemben, v državah s centralistično ureditvijo pa je moč izrazito koncentrirana v središčni regiji z glavnim mestom (Pike, Rodriguez-Pose in Tomaney 2006).

Pri krepitvi centralizacije imajo pomembno vlogo tudi infrastrukturni mehanizmi, saj so velike investicije v prometno in komunikacijsko infrastrukturo pogosto usmerjene v že razvita urbana središča in regije, kjer so zaradi velike gostote prometa in pogostih zastojev, ki povzročajo precejšnjo gospodarsko in okoljsko škodo, potrebe po gradnji največje. Prometna mreža med seboj povezuje velika urbana središča, kar omogoča učinkovito navezavo okoliških regij na te transportne tokove, medtem ko sekundarna prometna vozlišča, ki bi bila pomembna za gospodarstvo manj razvitih in prometno slabše dostopnih regij, ne morejo odigrati svoje razvojne vloge.

Geografske razsežnosti centralizacije (v teoriji)

Centralizacija ima številne posledice, ki vplivajo na različne vidike družbenega, gospodarskega in prostorskega razvoja. Odražajo se v številnih razvojnih procesih, ki prinašajo tako pozitivne kot negativne učinke, pri čemer negativni pogosto prevladajo,



Slika 2: Kamniškobistriško ravan, pokrajinsko enoto severno od Ljubljane, označuje za zgostitveno regijo značilen poselitveni vzorec v veliko aglomeracijo morfološko in funkcijsko med seboj povezanih naselij. Aglomeracija sega od Domžal na jugu do naselij severno od Kamnika. Njen razvoj temelji na obrtniški in industrijski tradiciji, od sedemdesetih let 20. stoletja pa je bil razvoj območja spodbujen še s suburbanizacijo (foto: Jurij Senegačnik).

zlasti na perifernih območjih. Razvojni procesi vodijo do oblikovanja dveh tipov problemskih območij: območja zgostitve in območij praznjenja.

Območje zgostitve opredeljuje osredotočenost politične, gospodarske in kulturne moči. Zaradi številnih in raznolikih zaposlitvenih možnosti je območje privlačno za priseljevanje prebivalcev, predvsem mlajših in bolj izobraženih. Tu je tudi več možnosti za izobraževanje na vseh ravneh. Prisotne so storitve splošnega gospodarskega pomena vseh stopenj. Kakovost življenja je visoka tudi zaradi urejenega javnega prometa, goste

mreže prometnic in dobrih možnosti za preživljanje prostega časa tako na področju rekreacije kot tudi kulturnih dejavnosti (Kušar in Vintar Mally 2004).

Zaradi velikega povpraševanja po zemljiščih in stanovanjih, izdelkih ter storitvah so cene le-teh zelo visoke in praviloma vseskozi naraščajo. To pa pomeni veliko omejitev za prebivalce s slabšimi dohodki, saj je življenje na takšnem območju drago in se še draži. Cene nepremičnin (stanovanj, poslovnih prostorov) so visoke in se še povečujejo. Tudi cene osebnih storitev so višje kot zunaj območja zgostitve.

Zaradi gostega prometa, individualnih kurišč in industrije je zrak onesnažen, onesnažena je tudi prst. Potrebe po vedno novih zemljiščih za stanovanja, trgovino in poslovne cone ter gradnjo novih prometnic zahtevajo pozidavo kmetijskih zemljišč in zelenih površin. Na kakovost zraka vpliva tudi intenzivna dnevna migracija z bližnjih in bolj oddaljenih območij, ki poleg tranzita in notranje migracije vpliva na veliko gnečo na cestah. Gneča na cestah povzroča gospodarsko in okoljsko škodo, povečuje stroške za transport, zmanjšuje pa tudi kakovost življenja (Kušar in Vintar Mally 2004).

Prostorski procesi zajamejo širše območje oziroma celotno urbano regijo, saj se zaradi (sub)urbanizacije prostorske spremembe in pritiski kažejo tudi na širšem območju (slika 2). Zato je ob preučevanju procesov centralizacije treba upoštevati širši prostor – regijo – in ne samo mesto z ožjim obmestnim prostorom.

Območja praznjenja oziroma periferne območja se zaradi centralizacije soočajo s številnimi negativnimi učinki. Takšna območja se pogosto srečujejo z demografskim praznjenjem: odhajajo predvsem mlajši prebivalci, saj imajo na domačem območju pogosto omejen dostop do kakovostnih storitev, izobraževanja in zaposlitvenih priložnosti. Nižje gostote poseljenosti, nižji dohodki prebivalcev in slabše razvito gospodarstvo pomenijo

manjše povpraševanje po izdelkih in storitvah, zato se določene storitvene dejavnosti ukinjajo in njihove izpostave zapirajo, na primer poštne in bančne poslovalnice, specializirane trgovine, pa tudi zdravstvene dejavnosti ter storitve državne uprave. Kakovost prometnic je slabša, dostopnost do kakovostnih cest višjega ranga je omejena. Hkrati pa podeželska območja trpijo zaradi opuščanja kmetijskih zemljišč in zaraščanja (slika 3), kar vpliva na biotsko raznovrstnost in pokrajinsko podobo (Kušar 2003).

Na opisane razvojne dejavnike in procese vplivajo regionalne posebnosti, od naravnogeografskih značilnosti (hribovitost in goratost) do svojske gospodarske usmeritve (kmetijstvo, rudarstvo, turizem). Čez območja praznjenja lahko potekajo prometnice, ki

pa zaradi šibkih razvojnih dejavnikov ne omogočajo razvojnega preboja, ampak predvsem spodbujajo odhod prebivalcev in gospodarstva na območje zgostitve. To obremenjuje prometno infrastrukturo in zmanjšuje kakovost življenja.

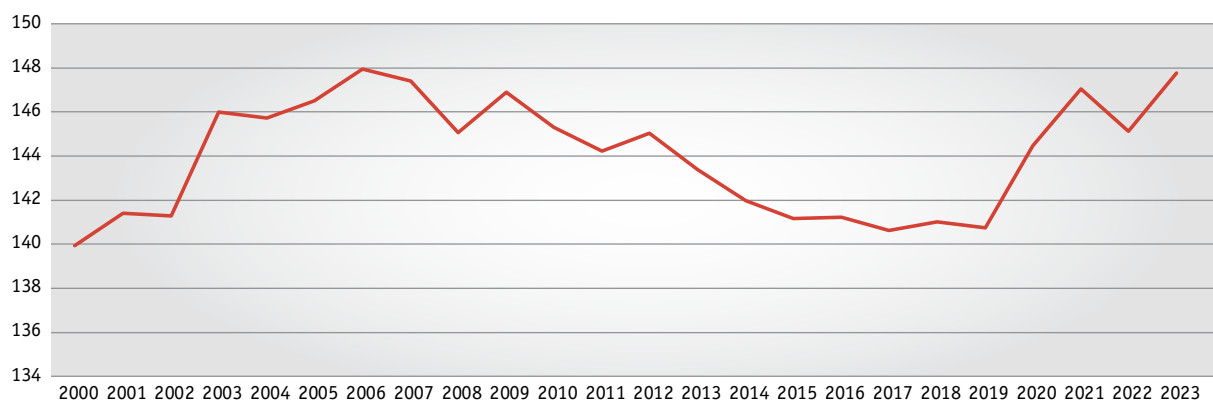
Zaradi centralizacije se oblikujejo **nova medregionalna razmerja**. Njihova skupna značilnost je naraščanje razvojnih razlik med območjem zgostitve in območji praznjenja. Razlogi zanje so neenakomerna porazdelitev delovnih mest po državi, množične dnevne migracije z območij praznjenja proti območju zgostitve, razlike v življenjskem standardu med posameznimi območji, neuravnotežen razvoj infrastrukture, osredotočenost investicij v območja zgostitve, medtem ko so preostala območja zapostavljena, razlike v dostopnosti do storitev, pa tudi zmanjševanje avtonomije lokalnih skupnosti zaradi pomanjkanja razvojnih sredstev. Na območjih praznjenja je oteženo oblikovanje razvojnih iniciativ, manjše so tudi možnosti za njihovo financiranje. Zaradi tega se razvojne pobude zunaj območja zgostitve težko oblikujejo.

Slika 3: Naselje Kupčinja Vrh v Halozah, tradicionalno manj razviti slovenski pokrajini, je primer območja praznjenja. Na fotografiji so vidni redka poselitve, slaba prometna infrastruktura in zaraščanje kmetijskih zemljišč (foto: Jurij Senegačnik).



Centralizacija v Sloveniji (v praksi)

Centralizacija ima začetke v industrializaciji. V Sloveniji se je začela v drugi polovici 19. stoletja. Razvoj industrije po drugi svetovni vojni je bil najprej usmerjen v obstoječa industrijska območja, od prve polovice sedemdesetih let 20. stoletja pa je bil bolj razpršen, usmerjen v regionalna, subregionalna in večja lokalna središča (Vrišer 1998b). Kljub temu je bila



Slika 4: Gibanje indeksa bruto domačega proizvoda na prebivalca v osrednjeslovenski statistični regiji med letoma 2000 in 2023; I Slovenija = 100 (vir: Statistični urad Republike Slovenije 2025).

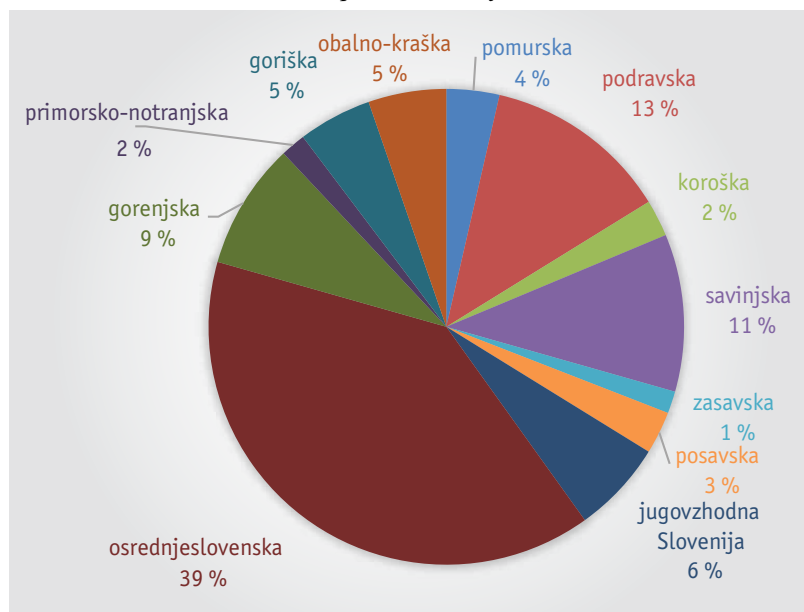
centralizacija že na začetku devetdesetih let 20. stoletja prepoznana kot problematična. Drozg (1994) si je v časniku Delo zastavil vprašanje, ali postaja Slovenija centralistično organizirana država. Hkrati je že ponudil odgovor: »Vrsta dejavnikov kaže, da je odgovor pritrdilen«. Kot ključne dejavnike centralizacije je izpostavil veliko razdrobljenost občin, ki jih dela odvisne od središča (vidik organiziranosti države), koncentracijo večine novih funkcij od osamosvojitve Slovenije v Ljubljani (vidik funkcij naselij) ter hitrejši gospodarski razvoj središča od preostalih delov države (gospodarski vidik). K slednjemu je prispevalo delovanje tržnih sil.

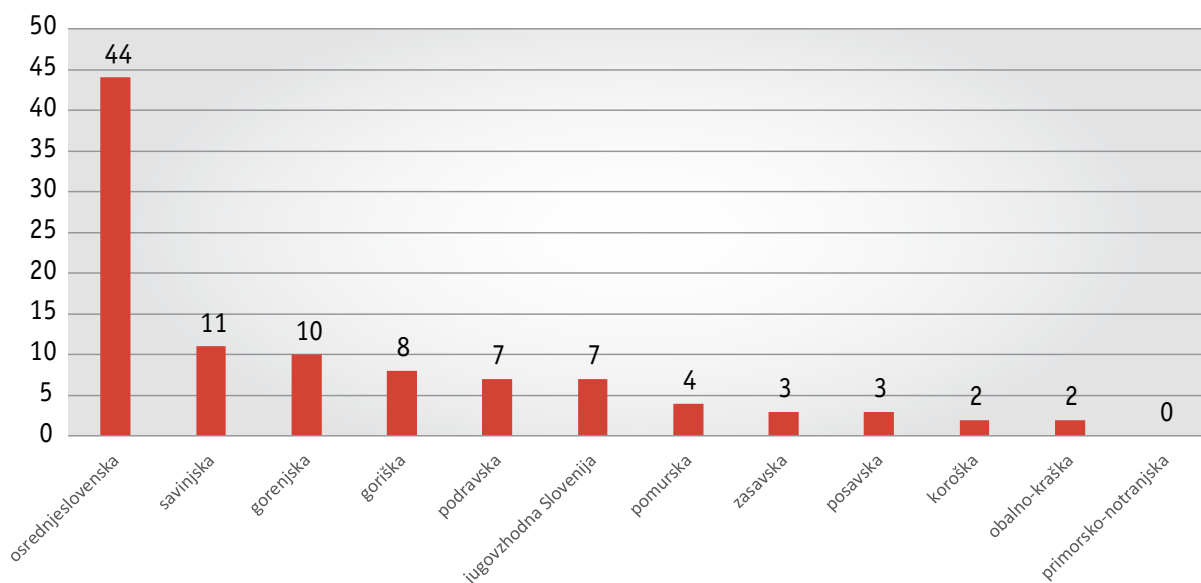
Dobrih 30 let pozneje je Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022 (2023) kot ključni razvojni problem v Sloveniji prepoznalo polarizacijo razvoja v osrednjeslovenski statistični regiji. Analiza razvojnih razmerij med statističnimi regijami v Sloveniji, merjena s kazalnikom bruto domači proizvod na prebivalca, kaže, da se je razvojna prednost osrednjeslovenske statistične regije začela izraziti

povečevati v zadnjem desetletju 20. stoletja in svoj primat ohranja vse od leta 2000, to je od leta, ko imamo zanesljive podatke za uporabljeni kazalnik (slika 4). V tem obdobju je osrednjeslovenska statistična regija presegala državno povprečje bruto domačega proizvoda na prebivalca od 40 % leta 2000 do 48 % v letih 2006 in 2023. Preseganje državnega

povprečja vrednosti kazalnika je bilo nekoliko manjše v času gospodarskih kriz v letih 2009–2013 in leta 2020. Gospodarsko moč osrednjeslovenske statistične regije podkrepi tudi podatek, da je bila do leta 2018 nekoliko nad slovenskim povprečjem le obalno-kraška statistična regija, ki jo je v letih 2019 in 2020 zamenjala statistična regija jugovzhodna Slovenija.

Slika 5: Struktura bruto domačega proizvoda po statističnih regijah v Sloveniji leta 2023 (vir: Statistični urad Republike Slovenije 2025).





Slika 6: Število sedežev 101 največjega podjetja/poslovne skupine v Sloveniji po statističnih regijah leta 2024 (vir: V kakšni kondiciji so slovenski gospodarski velikani 2024).

Po letu 2021 nobena druga statistična regija, razen osrednjeslovenske, ne presega državnega povprečja.

Podoben razvojni položaj osrednjeslovenske statistične regije prikazuje tudi delež ustvarjenega bruto domačega proizvoda po statističnih regijah v Sloveniji (slika 5). V letu 2023 ga je bilo v osrednjeslovenski statistični regiji ustvarjenega 25.144 milijonov evrov oziroma 39,3 %. Statistična regija z drugim najvišjim bruto domačim proizvodom je bila podravska, a je ustvarila le 12,6 % slovenskega bruto domačega proizvoda.

O veliki gospodarski moči osrednjeslovenske statistične regije govorijo tudi lokacije sedežev 101 največjega podjetja oziroma poslovne skupine v Sloveniji. V osrednjeslovenski statistični regiji je lociranih kar 44 tovrstnih podjetij (slika 6) (V kakšni kondiciji ... 2024).

Na centralizacijo v osrednjeslovenski statistični regiji kažejo tudi drugi ekonomski kazalniki: leta 2024 je bila z vrednostjo 132,5 edina slovenska statistična regija z indeksom delovne migracije nad 100 (Statistični urad Republike Slovenije 2025). To pomeni, da je v osrednjeslovenski statistični regiji za tretjino več delovnih mest kot je tam živečega delovno aktivnega prebivalstva. Dnevne migracije iz sosednjih regij zato zajamejo veliko število delovno aktivnih prebivalcev, kar se vsako jutro pozna v zastojih na vseh vpadnicah v Ljubljano in tudi na drugih cestah v regiji (slika 7).

Eden od dejavnikov, ki so omogočili tako veliko koncentracijo gospodarske moči v osrednjeslovenski statistični regiji, natančneje v Ljubljani z okolico, je tudi izgradnja avtocestnega križa, ki je močno izboljšal njeno dostopnost. Meja dnevne migracije v Ljubljano se je zato razširila čez

več kot polovico površine Slovenije (Bole in Gabrovec 2012). Poleg tega so tudi odločitve o usmeritvi drugih državnih infrastrukturnih projektov, kot je tretja razvojna os na Koroško, lahko sporne, saj se pričakuje dodatno krepitev tokov proti glavnemu mestu, tako da ti ne podpirajo decentralizirane regionalnega razvoja.

Velik pritisk gospodarstva in prebivalstva na Ljubljano in celotno regijo se kaže tudi v ceni nepremičnin. Te so v Ljubljani najvišje ali med najvišjimi v Sloveniji, primerljive so le še v velikih turističnih središčih, kot so obalni kraji, Kranjska Gora in Bled (Poročilo o slovenskem nepremičninskem ... 2025). Merjenje trajnostnega razvoja po statističnih regijah opozarja, da gospodarski razvoj osrednjeslovenske statistične regije poteka na račun kakovosti okolja, saj glede na okoljske kazalnike regija ni več na prvem mestu (Vintar Mally 2021).

Decentralizacija kot protistrup za centralizacijo

V poglavju o mehanizmi, ki spodbujajo centralizacijo, smo izpostavili številne gospodarske prednosti centralizacije. A ta hkrati povzroča tudi razvojna neskladja, ki jih je treba reševati s premišljenimi ukrepi decentralizacije in policentričnega razvoja.

V preteklosti je bilo več poskusov decentralizacije, usmerjenih v zmanjševanje razvojnih razlik med regijami in doseganje policentričnega razvoja, ki pa niso vedno dosegli želenih rezultatov. Prvi sistematični poskus razreševanja problematike je v prvi polovici sedemdesetih let 20. stoletja potekal na dveh frontah: na ravni uvajanja ukrepov za manj razvita območja in na ravni oblikovanja prostorske politike.

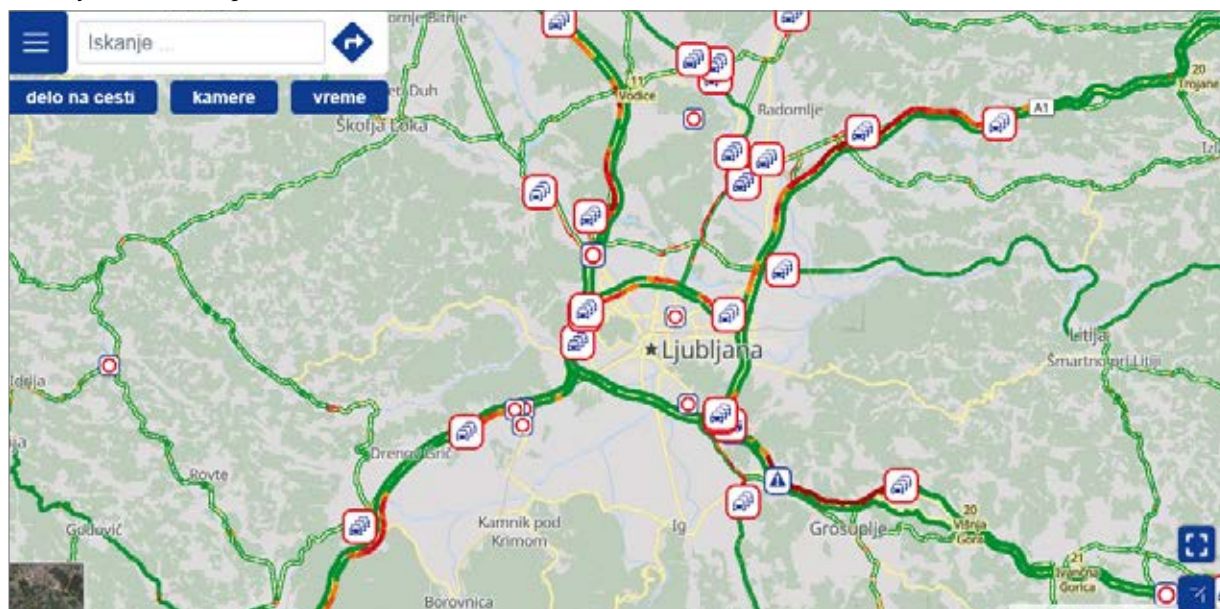
Leta 1971 je bil sprejet zakon, ki je postavil temelje slovenski **regionalni**

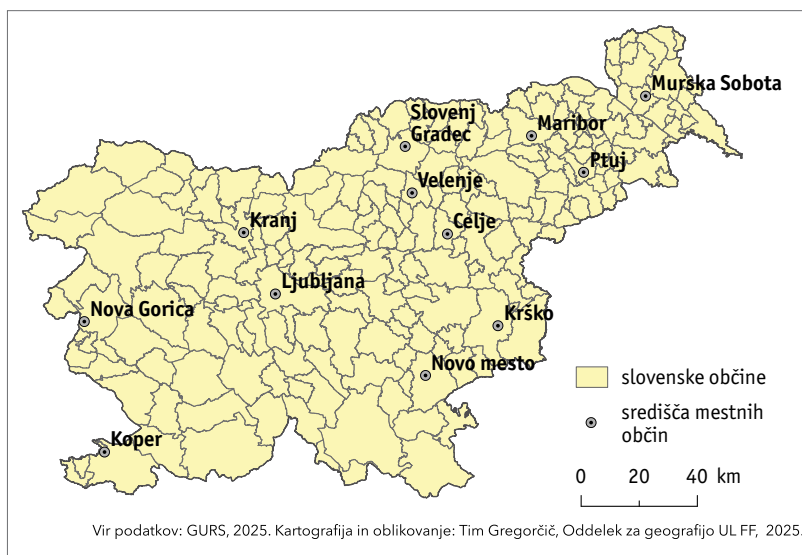
politiki. Do odločitve za naslavljanje razvojne problematike posameznih delov Slovenije je prišlo zaradi spoznanja, da obstajajo deli Slovenije, ki močno zaostajajo v modernizaciji (Kušar 2005). To ni bil le rezultat strokovnih analiz slovenskega prostora, ampak tudi spoznanj širše javnosti (Kušar 2021). Takratne republiške oblasti so zato »... morale priznati, da obstajajo nerazvita območja tudi v Sloveniji in da se razvojne razlike večajo« (Vrišer 1998a, 66). S sprejetjem Zakona o ukrepih za pospeševanje manj razvitih območij so bili storjeni prvi normativni koraki k načrtnemu spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji (Kušar 2005). Pristop je pozneje doživel več sprememb. V devetdesetih letih 20. stoletja je bila v ospredju demografska problematika (spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij), po letu 2000 je opredelitev problemskih

območij temeljila na območjih s posebnimi razvojnimi problemi (Kušar 2005), zatem pa so prednostno polje regionalne politike postala obmejna problemska območja (Kušar 2011). Vsem pristopom je bilo skupno, da so podpirali razvoj najšibkejših členov na republiškem/državnem ozemlju z željo po zmanjševanju razvojnih razlik, pospeševanju in k dvigu družbenega blagostanja na območjih, ki so zaostajala v razvoju.

V sklopu prizadevanj za uvedbo regionalnega prostorskega planiranja po letu 1964 je bil leta 1974 pripravljen dokument Zasnova urbanizacije (1974). Kot strokovno izhodišče za usmerjanje poselitve v takratni Socialistični republiki Sloveniji so bile pripravljene tri različice urbanega razvoja. Izbrana je bila različica B, ki je predvidevala razvoj regionalnih središč. Takšna »... zasnova urbanizacije in bodoče poselitve

Slika 7: Pogled na jutranje tokove dnevnih migracij razkriva obremenjenost cest v okolici Ljubljane (vir: zajem zaslona na promet.si, 15. 4. 2025).





Slika 8: Občine v Sloveniji. Čeprav so številne občine majhne, posebno v vzhodnem delu države in v okolici večjih mest, so tudi s prelivanjem finančnih sredstev iz državnega proračuna pomemben institucionalni dejavnik razvoja na nižji prostorski ravni in blažilec centralizacije.

naj bi omogočila enakost življenjskih in delovnih pogojev s predvideno poselitvijo in razporeditvijo delovnih mest, da bi bilo ob smotrni izgradnji prometne infrastrukture le 10 odstotkov aktivnih prebivalcev Slovenije zunaj polurne razdalje med krajem bivanja in krajem zaposlitve» (Naprudnik 2018, 36). Dokument je zasnoval **policentrični urbani sistem**, usmerjen v razvoj regionalnih središč s podobnimi funkcijami, ki v veliki meri še vedno vpliva na razmišljanje o razvoju poselitve v Sloveniji na teoretični, planski in normativni ravni. Pri policentričnem razvoju gre za spodbujanje »koncentrirane dekoncentracije«, ki temelji na konceptih razvojnih polov in teoriji centralnih krajev. Temeljni namen je preprečevanje centralizacije, a z razumevanjem koncentracije dejavnosti v večjih mestih kot naravnem procesu (Drož 2005).

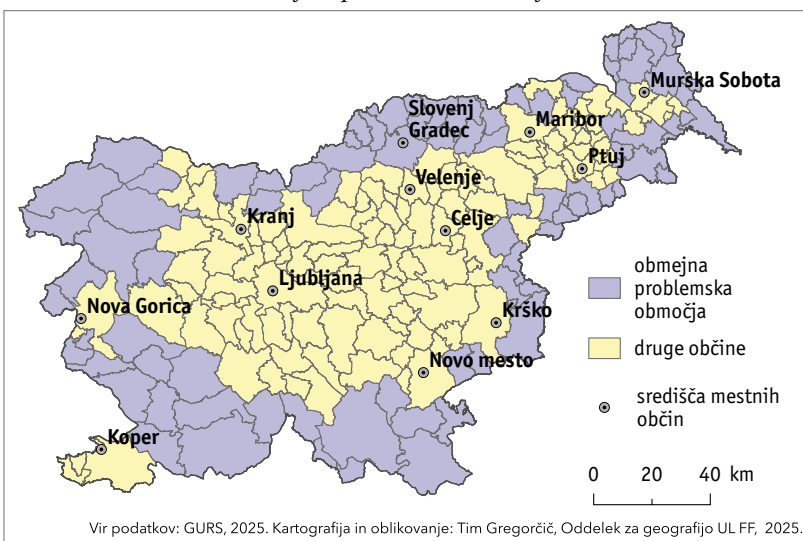
Začetek devetdesetih let 20. stoletja

ni zaznamovalo le razvijanje slovenske državnosti, ampak tudi **reforma lokalne samouprave**. Z vidika centralizacije lahko ustanovitev večjega števila občin (slika 8) označimo dvoplastno. Majhne, gospodarsko šibke občine so

ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave – pokrajin – finančno šibke in zato odvisne od državnega središča, kjer se sprejemajo politične odločitve in delijo finančna sredstva. Na drugi strani pa je ustanovitev občin povečala razpršenost odločanja ter pomembno pripomogla k opremljanju z osnovno infrastrukturo in storitvami na lokalni ravni. Zato se je okrepila središčna naselja nižje ravni, izboljšala se je kakovost življenja (Benkovič Krašovec 2006) in se v nekaterih občinah približala življenjskim ter delovnim razmeram na urbanih območjih.

Kot smo že ugotovili, ima pri decentralizaciji pomembno vlogo regionalna politika. K blaženju centralizacije pripomorejo različni ukrepi endogene regionalne politike, še posebej spodbujanje razvoja manj razvitih območij. Aktualni zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o ... 2011) v tem smislu izpostavlja **obmejna problemska območja**, ki

Slika 9: Obmejna problemska območja v Sloveniji leta 2024 (vir: Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij 2024).



zajemajo obmejne občine in občine, ki neposredno mejijo nanje. Obmejne občine so občine, v katerih več kot polovica prebivalcev živi v 10-kilometrskem obmejnem pasu in imajo primanjkljaj delovnih mest (indeks delovne migracije pod 100) ter povprečno gostoto poselitve (število prebivalcev na kvadratni kilometer je pod slovenskim povprečjem). Pri občinah, ki neposredno mejijo na obmejne občine, se kot merilo za vključitev v obmejna problemska območja upošteva več kot 45-minutna povprečna dostopnost do najbližjega priključka avtoceste ali hitre ceste oziroma velik delež površine, vključene v območje Nature 2000 (več kot 150 % slovenskega povprečja vključenosti površin občin v ta območja). Med obmejna problemska območja se uvrščajo tudi občine, ki imajo koeficient razvitosti občin po zakonu, ki ureja financiranje občin, manjši od 0,90, če mejijo na obmejne občine ali občine, ki neposredno mejijo nanje (Kušar in Bobovnik 2019; Uredba o ... 2024). S spremembo uredbe leta 2024 se med obmejna problemska območja uvršča 88 občin, v katerih je leta 2024 prebivalo blizu 470.000 prebivalcev (slika 9). Za obmejne problemske občine so na voljo razpisi, s katerimi se spodbuja predvsem podjetništvo. Gre za razpise, ki so namenjeni mikro-, malim in srednje velikim podjetjem, spodbujanju socialnega podjetništva, vključevanju diplomantov v delo na razvojnih projektih podjetij in sofinanciranju projektov ekonomsko-poslovne infrastrukture (Herman 2022).

K decentralizaciji prispeva tudi **izvajanje regionalne politike na regionalni**

ravni. Slovenija je razdeljena na 12 razvojnih regij. Razvojna regija je temeljna funkcionalna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja (Zakon o ... 2011). V vsaki razvojni regiji je (vsaj ena) razvojna agencija, ki si prizadeva za povezovanje deležnikov na regionalni ravni (slika 10). Njihova ključna naloga je identificiranje regionalnih razvojnih potencialov in pobud ter priprava regionalnih razvojnih programov. Njihovo povezovalno in usklajevalno

delo na regionalni ravni je sedaj že razmeroma utečeno, saj je v veljavi že četrta generacija regionalnih razvojnih programov (2002–2006, 2007–2013, 2014–2020, aktualno programsko obdobje 2021–2027). Izvedeni so predvsem tisti v regionalnih razvojnih programih navedeni projekti, ki so vključeni v izvedbene dele – dogovore – o razvoju regij. Ti vsebujejo tako regijske kot sektorske projekte, ki imajo pomembno regionalno komponento. Upoštevati se mora načelo skladnega razvoja vseh

Slika 10: Razvojne regije so bile ustanovljene na podlagi zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999. Izhajajo iz delitve Slovenije na 12 statističnih (NUTS3) regij. V vsaki razvojni regiji deluje nosilna razvojna agencija, ki opravlja ali koordinira naloge, povezane z izvajanjem regionalne politike na regionalni ravni. Imena razvojnih regij in navedene razvojne agencije so povzete po regionalnih razvojnih programih za obdobje 2021–2027.



Prispevek regionalnih razvojnih agencij k razvoju (medmrežje 6):

1. Strateško načrtovanje regionalnega razvoja — celovito in interdisciplinarno načrtovanje, ki temelji na poglobljenem poznavanju metodologij načrtovanja ter poznavanju regij in povezovanju deležnikov.
2. Koordinacija in usklajevanje — lokalnih skupnosti in ostalih deležnikov.
3. Izgradnja partnerstev — lokalno/regionalno/nacionalno/čezmejno/evropski prostor.
4. Poznavanje lokalnega in regionalnega okolja — dobro poznamo in razumemo potrebe in interese organizacij, občin in regij.
5. Združevanje — lokalnih interesov v regionalne aktivnosti.
6. Pridobivanje sredstev — priprava in urejanje prijav na razpise Evropske unije in državnega proračuna.
7. Akumuliranje in prenos znanja/svetovanje — akumulirana znanja na ravni posameznikov in institucij.
8. Učinkovito ravnanje s sredstvi — omejena sredstva — velik učinek.
9. Mentoriranje — podjetnikom in start-upom; omogočanje mednarodnih izkušenj.
10. Multidisciplinarnost — delovanje na področju vseh stebrov trajnostnega razvoja (gospodarstvo, okolje, družba).

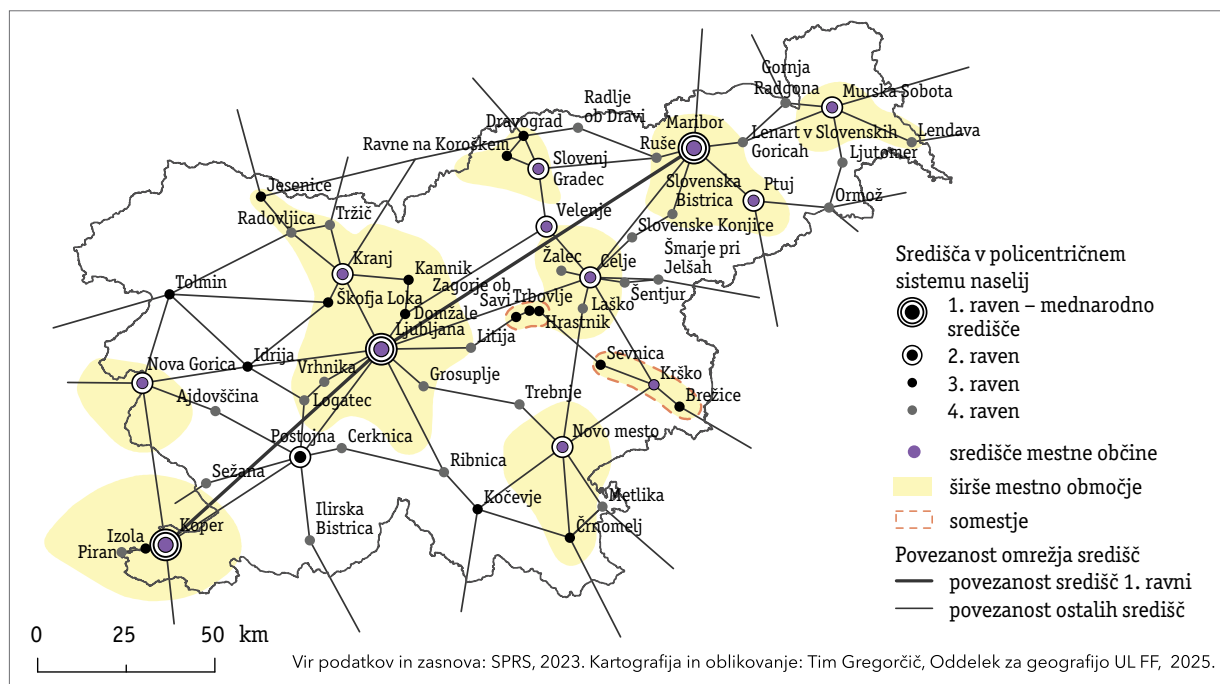
območij v regiji, kar preprečuje centralizacijo razvojnih aktivnosti. Regionalne razvojne agencije so aktivne tudi na področju kohezijske politike Evropske unije, kar regijam prinaša dodatna finančna sredstva za razvoj.

Za decentraliziran razvoj si prizadeva tudi **prostorska politika**. Osnovni

model prostorskega razvoja Slovenije sledi konceptu policentričnega urbanega sistema (slika 11), ki podpira racionalen in učinkovit prostorski razvoj. Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2023), ki je temeljni strateški prostorski dokument Republike Slovenije, poudarja enakomerno pokritost celotnega ozemlja države s

središči v sistemu poselitve s ciljem, da bi 80 % prebivalcev imelo prebivališče znotraj 25-kilometrske oddaljenosti od središča najmanj druge ravni, 90 % pa najmanj tretje ravni. S tem bi bila zagotovljena ustrezna oskrba prebivalcev z vsemi potrebnimi storitvami za njihovo kakovostno življenje.

Slika 11: Koncept prostorskega razvoja Slovenije: policentrični urbani sistem Slovenije.



Sklep

Številni razvojni deležniki se na načelni ravni strinjajo, da je za uravnotežen razvoj Slovenije nujna decentralizacija, ki bi omogočila enakomernejšo porazdelitev virov, investicij in priložnosti po celotni državi. To bi prispevalo tudi k zmanjšanju regionalnih razlik in izboljšanju kakovosti življenja vseh prebivalcev. Kljub temu vse priložnosti in pobude niso bile uresničene.

Najodločnejši korak k decentralizaciji bi bila uvedba pokrajin kot

druge ravni lokalne samouprave. Takšne politično-teritorialne enote bi lahko oblikovale ustrezen organizacijski okvir, bile bi tudi finančno samostojne(-jše). Omogočile bi enakomernejši regionalni razvoj in učinkovitejše upravljanje javnih storitev.

Do prave decentralizacije (vključno z močjo odločanja) bi prišlo v primeru ustanovitve pokrajin. Prvi poskus njihove uvedbe je potekal med letoma 2005 in 2008. Kljub sprejetju ustavnih sprememb in zakonodaje za ustanovitev pokrajin, zaradi pomanjkanja

političnega soglasja in finančnih sredstev projekt ni bil uspešno zaključen, k njegovi prekinitvi pa so prispevali še le delno uspešen referendum o pokrajinah (volivci so na referendumu zavrnilo nekatere predlagane rešitve glede obsega in poimenovanja pokrajin ter lokacij pokrajinskega središča), politične spremembe (nova vlada) ter začetek finančno-gospodarske krize v letu 2009. Nov poskus členitve Slovenije na pokrajine je bil izveden pred kratkim (slika 12). Tudi ta se je prav tako zaradi skromne politične podpore in dilem glede prenosa nalog na pokrajine ter nedorečenega financiranja (zaenkrat) zaključil.

Slika 12: Predlog delitve Slovenije na pokrajine iz leta 2022. Slovenija bi bila razdeljena na 15 pokrajin, posebna enota bi bila Mestna občina Ljubljana zaradi opravljanja funkcije glavnega mesta države (vir: medmrežje 7).



Ključna prвина decentralizacije na regionalni ravni tako ostajajo razvojne regije, ki prevzemajo čedalje več razvojnih nalog, poleg izvajanja politike regionalnega razvoja še izdelavo regionalnih prostorskih planov, ki naj bi bili dokončani do konca leta 2026 in naj bi omogočili bolj povezan ter celovit pogled na prostorske izzive in potencialne. Tu so še načrti za trajnostno mobilnost na regionalni ravni, pa tudi druge naloge, pri katerih je regionalna raven izkazano najuspešnejša prostorska raven za razreševanje razvojnih in svojih prostorskih izzivov.

V zadnjih letih se pozornost posveča tudi vplivom tehnoloških sprememb, ki omogočajo delo od doma ali v dislociranih enotah javne uprave, kar bi zmanjšalo potrebe po dnevni migraciji v središčno regijo in v večji meri ohranjalo razvojne vire v obrobni regijah. Veliko je bilo govora tudi o prenosu upravnih funkcij v mesta zunaj Ljubljane, a je bil takšen pristop

le redko uporabljen. Sodobna teorija regionalnega razvoja poudarja iskanje novih inovativnih razvojnih pristopov, ki bi temeljili na trajnostni rabi endogenih razvojnih potencialov. Nove možnosti za decentralizacijo pa ponuja tudi zeleni prehod, ki na novo vrednoti regionalne vire

ter podčrta potrebo po večji regionalizaciji gospodarstva (Petrov in Tsonkov 2022).

V primerjavi z drugimi evropskimi državami se Slovenija sicer srečuje z nižjo stopnjo centralizacije, a to še ne pomeni, da ni potrebno sprejeti in

izvajati ukrepov za blaženje njenih posledic ter spodbujanje decentralizacije. K temu pa nenazadnje pomembno prispevajo tudi geografske značilnosti Slovenije, saj se že na majhne razdalje menjavajo naravno- in družbeno-geografski dejavniki, ki oblikujejo manjše in večje regije. 

Viri in literatura

1. Benkovič Krašovec, M. 2006: Vloga majhnih občin pri razvoju slovenskega podeželja. Dela 25.
2. Bole, D., Gabrovec, M. 2012: Daily commuters in Slovenia. Geografski vestnik 84-1.
3. Drozg, V. 1994: Ali postaja Slovenija centralistična država? Vrsta dejavnikov kaže, da je odgovor pritrdilen. Delo 36-195, 24. 8. 1994.
4. Drozg, V. 2005: Koncepti policentrične ureditve Slovenije. Dela 24.
5. Herman, E. 2022: Spodbujanje regionalnega razvoja v obmejnih problemskih območjih na primeru Obsotelja. Magistrsko delo, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
6. Keeble, D. E. 1967: Models in Economic Development. Models in Geography. London.
7. Kladnik, D., Lovrenčak, F., Orožen Adamič, M. 2005: Geografski terminološki slovar. Ljubljana.
8. Krugman, P. 2004: Increasing Returns and Economic Geography. Recent Developments in Urban and Regional Economics. The International Library in Critical Writings in Economics 182. Cheltenham.
9. Kušar, S., 2003: Problemska regija kot element za zasnovo regionalnega razvojnega programa. Magistrsko delo, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
10. Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. Dela 24.
11. Kušar, S. 2021: Razvojne razlike med regijami v Sloveniji po letu 1971. Regionalni razvoj 8. Ljubljana.
12. Kušar, S., Bobovnik, N. 2019: Razvojna problematika obmejnih problemskih območij. Regionalni razvoj 7. Ljubljana.
13. Kušar, S., Vintar Mally, K. 2004: Ljubljanska urbana regija – problemska regija? Dela 22.
14. Medmrežje 1: <https://www.24ur.com/novice/svet/v-ljubljani-kar-26-odstotkov-vseh-delovnih-mest-v-drzavi.html> (29. 3. 2025).
15. Medmrežje 2: <https://www.delo.si/novice/slovenija/skupnost-obcin-nasprotuje-nadaljni-centralizaciji-drzavnih-institucij> (29. 3. 2025).
16. Medmrežje 3: <https://www.delo.si/nedelo/de-centralizacija> (29. 3. 2025).
17. Medmrežje 4: <https://www.24ur.com/novice/slovenija/kako-nas-dusi-centralizacija.html> (29. 3. 2025).
18. Medmrežje 5: <https://www.radio-odeon.com/novice/absurdna-centralizacija-slovenije/> (29. 3. 2025).
19. Medmrežje 6: <https://www.rra-giz.si/o-rra-giz> (29. 3. 2025).
20. Medmrežje 7: <https://www.pokrajine.si/> (29. 3. 2025).
21. Naprudnik, M. 2018: Regionalno planiranje in urejanje prostora v Sloveniji. Prostorski načrtovalci 21. stoletja. Ljubljana.
22. Petrov, K., Tsonkov, N. 2022: Regional Aspects and Development Opportunities in Bulgaria in the Context of the European Green Deal. European Integration Studies 16-1.
23. Pike, A., Rodriguez-Pose, A., Tomaney, J. 2006: Local and Regional Development. London. New York.
24. Poročilo o regionalnem razvoju 2018–2022. Ljubljana, 2023.
25. Poročilo o slovenskem nepremičninskem trgu za leto 2024. Ljubljana, 2025.
26. Richardson, H. W. 1978: Regional and Urban Economics. London.
27. Sokol, M. 2011: Economic Geographies of Globalisation. A Short Introduction. Celthenham, Northampton.
28. Statistični urad Republike Slovenije. Medmrežje: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl> (2. 4. 2025).
29. SSKJ: Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana, 1998.
30. Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana, 2023.
31. Uredba o določitvi obmejnih problemskih območij. Neuradno prečiščeno besedilo št. 6. Medmrežje: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=URED5758> (2. 4. 2025).
32. V kakšni kondiciji so slovenski gospodarski velikani. Medmrežje: <https://www.finance.si/manager/v-taksni-kondiciji-so-slovenski-gospodarski-velikani/a/9027997> (6. 10. 2024).
33. Vintar Mally, K. 2021: Socialno-ekonomske in okoljske značilnosti regionalnega razvoja Slovenije po letu 2010. Dela 56.
34. Vrišer, I. 1998a: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. Regionalno prostorsko planiranje – praksa in izzivi. Zbornik mednarodnega strokovnega posveta. Bled.
35. Vrišer, I. 1998b: Gospodarska geografija. Geografija Slovenije. Ljubljana.
36. Vrišer, I. 2000. Industrijska geografija. Ljubljana.
37. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 20/2011. Ljubljana.
38. Zasnova urbanizacije. Regionalni prostorski plan za območje SR Slovenije, Zasnova regionalnega prostorskega plana. Ljubljana, 1974.