

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Romana Javornik Žnidarič

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Somentor: docent dr. Miro Haček

**POMEN REGIONALNEGA RAZVOJA IN VLOGA PARTNERSTVA ZA
USPEŠEN REGIONALNI RAZVOJ**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

Zahvaljujem se

mentorju red. prof. dr. Bogomilu Ferfili in somentorju docentu dr. Miru Hačku za dobro sodelovanje, Sari in Maju za dobro voljo, Tanji za potrpežljivost in mag. Mojci Honzak za lektoriranje.

KAZALO

UVOD	5
1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI DEL NALOGE	6
1.1 OPREDELITEV PROBLEMA	6
1.2 OSNOVNI TEORETSKI POJMI IN KONCEPTI	9
1.3 CILJ RAZISKOVANJA	15
1.4 HIPOTEZE	16
1.5 STRUKTURA NALOGE	16
1.6 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	16
2 OPREDELITEV POJMOV	18
2.1 REGIJA (POKRAJINA)	18
2.2 REGIONALIZEM	19
2.2.1 Posledice neobstoja pokrajin v Sloveniji	20
2.3 REGIONALNI RAZVOJ	23
2.3.1 Pomen regionalne razsežnosti razvoja	24
2.3.2 Problemi regionalnega razvoja v Sloveniji	25
2.4 REGIONALNA POLITIKA	27
2.4.1 Začetki regionalne politike in značilnosti slovenske regionalne politike v obdobju tranzicije	30
2.4.2 Povzetek razvoja in trendov v regionalni politiki	35
3 REGIJE, REGIONALNI RAZVOJ IN REGIONALNE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI	36
4 OBLIKOVANJE NOVEGA RAZVOJNEGA KONCEPTA IN NJEGOV VPLIV NA REGIONALNI RAZVOJ IN REGIONALNO POLITIKO V SLOVENIJI	39
4.1 STRATEGIJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA IN KONCEPT KOMPLEKSNE KONKURENČNOSTI DRŽAVE	39
4.2 USTVARJENI DEJAVNIKI KONKURENČNOSTI IN POMEN	

	SOCIALNEGA KAPITALA	41
	4.2.1 Socialni kapital in partnerstvo za uspešnejši regionalni razvoj	44
4.3	NOVI Poudarki v regionalnem razvoju	46
	4.3.1 Endogeni razvoj	47
	4.3.2 Trajnostni pristop	49
	4.3.3 Spremenjena vloga države	51
	4.3.4 Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem za hitrejši regionalni razvoj	52
5	PRENOVA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI KONEC 90-TIH LET	54
	5.1 SMERI PRENOVE REGIONALNE POLITIKE	55
	5.2 KONCEPT SPODBUJANJA REGIONALNEGA RAZVOJA V SLOVENIJI: TEMELJNI DOKUMENTI IN NOSILCI NOVE REGIONALNE POLITIKE	57
	5.3 NAČELO PARTNERSTVA V PROCESU PROGRAMIRANJA REGIONALNEGA RAZVOJA	63
6	URESNIČEVANJE NAČELA PARTNERSTVA PRI PRIPRAVI REGIONALNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA ZA GORENJSKO 2002–2006	69
	6.1 PREDSTAVITEV GORENJSKE STATISTIČNE REGIJE IN REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE GORENJSKE	69
	6.2 SPLOŠNI PROBLEMI REGIJE	70
	6.3 ANALIZA PRIPRAVE REGIONALNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA GORENJSKE 2002–2006	70
	6.4 PARTNERJI	72
	6.5 IZOBRAŽEVANJE	73
7	UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	74
	LITERATURA IN VIRI	78
	PRILOGA: Rezultati intervjuja z namestnico direktorja RRA Gorenjske	

UVOD

Regionalna politika in regionalni razvoj sta postala vsebina tako rekoč vseh sektorjev gospodarstva in družbenega bivanja, ki imajo kaj povedati o razvoju. Skladen regionalni razvoj in iskanje načinov za čimbolj uspešno spodbujanje tega razvoja je osrednja tema tako v Evropski uniji kot v njenih posameznih članicah. Tudi pri nas narašča zavedanje o tej problematiki, saj med slovenskimi regijami obstajajo velike razlike v stopnji razvitosti in imajo še tendenco povečevanja. Pričakovanja vseh, ki spremljajo razvoj prenovljene slovenske regionalne politike od konca 90-tih let, so zato velika.

Reformi, ki vključuje zakonodajo in strategije, morajo slediti programi in projekti, za katere potrebujemo usposobljene kadre in institucije ter ustrezna finančna sredstva za njihovo izpeljavo. Lahko se tudi pokaže, kako dolga in zahtevna je pot od faze postavljanja sistemskih pogojev do faze načrtovanja in izvedbe. Ker je regionalni razvoj že »po definiciji« lokalna zadeva, je velik poudarek reforme slovenske regionalne politike na spodbujanju razvoja, ki naj bi potekalo od spodaj navzgor, z izkoriščanjem endogenih potencialov regije in v partnerstvu z vsemi razvojnimi akterji v regiji. Takšen pristop naj bi tudi izboljšal implementacijo sprejetih politik in programov ter izvedbo potrebnih projektov v regijah.

Ali bo menjava pravil igre dala tudi nameravane učinke, ali bo imela sploh kakšen vpliv na to, kako se bo dejansko igrala, je še vprašanje. Ko namreč gre za izgradnjo institucij (ne samo pisanje zakonov), se čas meri v desetletjih. Ta zgodovina se verjetno premika še počasneje, ko gre za uveljavljanje norm partnerstva, sodelovanja in usklajevanja – kot to zahteva nov koncept spodbujanja regionalnega razvoj v Sloveniji.

Konkretni razvojni programi in projekti v regiji ter uspešnost njihovega uresničevanja bodo v končni fazi rezultat zrelosti in znanja akterjev na regionalni ravni.

1 METODOLOŠKO HIPOTETIČNI DEL NALOGE

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Z včlanitvijo v EU je Slovenija dobila nov institucionalni in razvojni okvir, ki temeljito spreminja pogoje in načine uresničevanja nacionalnega razvoja. Glede na to mora preudariti svoj strateški položaj v širšem evropskem in svetovnem okviru, spoznati svoje dosedanje slabosti in razvojne priložnosti ter nanje odgovoriti z ustrežno strategijo. Če želi, tako kot si je zadala, v naslednjih desetih letih preseči povprečno raven razvitosti EU, potrebuje Slovenija 2,8 odstotne točke višjo gospodarsko rast od držav EU. To je dosegljivo le z aktiviranjem vseh razvojnih potencialov v državi, še posebej v regijah, ki zaostajajo v razvoju in ki imajo praviloma največje neizkoriščene razvojne potenciale, tako človeške vire kot naravno in kulturno dediščino.

To spoznanje je vključeno tudi v načrtovanje razvoja v Sloveniji, kjer se je kot temeljno kakovostno merilo uveljavilo načelo trajnosti, ki pomeni enakovredno upoštevanje in skrb za razvoj vseh treh sestavin blaginje: gospodarske, socialne in okoljske; hkrati pa uravnovešenost razvoja pomeni, da izboljševanje blaginje ni omejeno na posamezna območja države, zato trajnostni razvoj posebej poudarja skladen razvoj v prostoru.

Glede na spremenjeno razumevanje razvoja (ki lahko privede tudi do nazadovanja, če se ne upošteva vidik trajnosti) in nove izzive, ki so posledica članstva v EU in globalnih procesov, smo v strateških razvojnih dokumentih države na novo opredeliti razvojne cilje in razvojne dejavnike oziroma njihovo vsebino. S spodbujanjem razvoja teh dejavnikov vplivamo na uspešnost doseganja opredeljenih ciljev. *Nova razvojna paradigma* naj bi v tem smislu pomenila kakovosten premik v razvojni politiki in nadomestila dotedanjo »strategijo tranzicije in prilagajanja« v Sloveniji. Prvi korak v to smer je bila Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006, novo razvojno paradigmo pa potrjuje tudi sedaj veljavna Strategija razvoja Slovenije, sprejeta novembra 2005.

Skladno s temi dokumenti so se, in se še vedno, v Sloveniji spreminjale razvojne politike na vseh področjih. Skupni imenovalec vseh razvojnih politik je *koncept kompleksne konkurenčnosti države*. Ta vključuje na znanju temelječo družbo, konkurenčno gospodarstvo,

učinkovito državo, okrepitev položaja na notranjem trgu EU in v globalnem okolju ter skladen regionalni in prostorski razvoj.

V Sloveniji se vedno bolj zavedamo, da (skladen) regionalni razvoj pomembno vpliva na razvoj narodnega gospodarstva in na splošno raven razvoja države kot celote. Regionalna razvojna politika zato predstavlja pomemben del nacionalne razvojne politike, je eden izmed stebrov gospodarske politike države.

Z reformo slovenske regionalne politike, ki poteka od leta 1999, se je spremenila zasnova regionalne razvojne politike v Sloveniji. Ta upošteva potrebo po celovitosti regionalnih razvojnih ukrepov ter koordiniranem in programiranem usmerjanju razvojnih spodbud. Pomembni novi poudarki, ki neposredno vplivajo na področje regionalnega razvoja, so endogeni razvoj, trajnostni pristop, spremenjena vloga države in partnerstvo med javnim in zasebnim, kar je vse v skladu tudi z načeli evropske regionalne politike.

Z uravnoteženim pogledom na dejavnike razvoja in ohranjanjem adaptibilnosti si želi Slovenija zagotoviti tudi mednarodno *konkurenčnost*. Zavedati se moramo, da »ustvarjanje konkurenčnosti« pomeni kompleksen proces: proces, v katerem sodelujejo številni (neotipljivi) dejavniki različne narave, ki posredno ali neposredno in v različnih kombinacijah vplivajo na razvojno uspešnost in produktivno moč države.

Med gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi dejavniki, ki vplivajo na (regionalni) razvoj, sem v tej nalogi poudarila pomen človeka kot razvojnega dejavnika, ki narašča skladno z vlogo, ki jo imajo pri globalni konkurenčnosti znanje, inovativnost, obvladovanje informacij, organizacija in vodenje ter drugi kakovostni dejavniki. Pri tem se spreminja tudi vsebina človeškega razvojnega dejavnika: poleg individualnih lastnosti, kot sta izobraženost in zdravje (človeški kapital), je vse večji pomen socialnih odnosov, ki se oblikujejo v interakcijah med ljudmi (socialni kapital). S stališča Strategije razvoja Slovenije to pomeni večjo socialno povezanost in vključenost in predvsem nujnost oblikovanja širokega družbenega soglasja o osnovnih razvojnih ciljih. Vse večji pomen dobivata tudi kultura in omika ljudi kot dejavnika oblikovanja vrednot odprtosti in sodelovanja, ki omogočajo razvoj osebnih, kolektivnih in nacionalnih identitet. Na regionalni ravni bi morala priti pri načrtovanju razvoja do izraza načela partnerstva, usklajevanja, vključevanja, sodelovanja, komunikacije ..., v procesu

doseganja konsenza o viziji razvoja regije, njenih prioritetah, programih in potrebnih projektih ter ukrepih za njihovo uresničevanje.

Socialni kapital ima pri tem osrednjo vlogo saj je lahko resurs za reševanje problemov koordinacije, kooperacije ipd. in ima multiplikativne (spillover) učinke na druge sklope razvojnih dejavnikov (kot npr. podjetniški duh).

Za države v tranziciji je značilno, da doživljajo pomemben preobrat prav na tem področju, saj je — po vzpostavitvi institucionalnega okvira, opredelitvi akterjev, njihovih medsebojnih odnosov in pravil delovanja, mobilizaciji finančnih in človeških virov — treba sprejeto politiko izvajati. Tu pa se v praksi večkrat zatakne: izvajanje politike ne daje rezultatov, kot smo jih pričakovali (implementacijski deficit)¹. Kar zadeva regionalni razvoj je dejstvo, da obstajajo nekatere omejitve: institucionalno se kažejo v odsotnosti pokrajin, drugega nivoja organiziranosti družbe (še vedno težnje po centralizaciji odločanja), v praksi, na regionalni ravni, pa v nezadostnem uveljavljanju nekaterih vrednot in načel (partnerstvo, usklajevanje komunikacija, koordinacija, odprtost, sodelovanje), ki izhajajo iz spremenjenega dojemanja dejavnikov razvoja (socio-kulturni dejavniki razvojne uspešnosti) ter novih pristopov k reševanju regionalnih razvojnih dilem.

Koncept priprave regionalnih razvojnih programov po načelih partnerstva in usklajevanja med vsemi ključnimi nosilci razvoja napoveduje na tem področju večje premike. Končni izdelek programiranja regionalnega razvoja naj namreč ne bi bil le regionalni razvojni program (ki je temeljni inštrument uresničevanja regionalnih razvojnih politik), temveč tudi dodana vrednost, ki jo občutijo sodelujoči nosilci razvoja v regiji skozi dinamičen proces priprave RRP, ki je proces spoznavanja različnih pogledov, sodelovanja, komunikacije in vzpostavljanja konsenzov, ter, vzporedno s tem, prenos znanja in izkušenj med ključnimi nosilci razvoja, kar skupaj prispeva k uspešni in učinkoviti implementaciji programa.

Za kakovostno implementacijo razvoja in uspešno izpeljavo ključnih razvojnih projektov v regiji ni dovolj, da izvedemo institucionalne reforme, je torej, poleg znanja, vse bolj pomembna tista lastnost socialnega kapitala, ki jo definiramo tudi kot sposobnost ljudi za sodelovanje, racionalno delitev dela in doseganje soglasja v procesu spodbujanja regionalnega

¹ *Implementacijski deficit* predstavlja razliko med formalno sprejetim in dejanskim uresničevanjem sprejetega in je sinonim za primanjkljaj učinkovitosti državne uprave, vlade in ekonomskih politik (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001: 9).

razvoja. Ker gre pri tem za spremembo v zavesti ljudi, kar je na nek način povezano s spremembami vrednot, bo za ta preskok potreben tudi določen čas.

V praktičnem delu naloge bom s pomočjo intervjuja s predstavnico osrednje usklajevalne institucije v regiji, regionalne razvojne agencije, poskušala preveriti zavedanje vloge in pomena partnerstva v procesu priprave regionalnega razvojnega programa

1.2 OSNOVNI TEORETSKI POJMI IN KONCEPTI

Teoretično izhodišče za oblikovanje regionalne politike predstavljajo teorije regionalne rasti.

Problematika regionalne rasti in razvoja je postala predmet preučevanja ekonomskih teoretikov razmeroma pozno, v petdesetih letih prejšnjega stoletja. Pravzaprav je teorija zaostajala za dejavnostjo nekaterih držav na tem področju. Vzrok za to je v prevladi neoklasične paradigme, ki proces rasti pojmuje kot uravnotežen proces in ne dopušča možnosti regionalnih razlik (More, 1985: 2).

Dogajanje v stvarnosti je dajalo drugačno sliko: razvoj se ni širil enakomerno, razlike v razvitosti med regijami so se ohranjale in celo povečevale. Negativne posledice neenakomerne regionalne rasti in razlik v razvitosti so krepile potrebo po regionalni politiki, ki naj bi vodila do bolj uravnoteženega razvoja.

Razkorak med teorijo in prakso je slednjič vzbudil zanimanje ekonomskih teoretikov za problematiko regionalne rasti in neenakomernega medregionalnega razvoja. Sledil je razvoj teorije regionalne rasti, tej pa še številne teorije regionalnega razvoja, ki se med seboj razlikujejo glede na to, kateri dejavnik pojmujejo kot primarni za regionalno rast in kakšna je narava procesa regionalne rasti.

Faričeva (glej Farič, 1999: 3–18) v osnovi razlikuje med teorijami, ki so zasnovane na narodnogospodarskih teorijah rasti in tipičnimi regionalnimi teorijami rasti. *Narodnogospodarske teorije regionalne rasti* poskušajo teorije narodnogospodarskega razvoja prenesti na raven regij, izhajajoč iz modela gospodarskega ravnotežja v pogojih tržnega gospodarstva. Te teorije ne pojasnjujejo procesa rasti in dejavnikov rasti. Druga omejitev teh teorij je, da ne upoštevajo kvantitativnih in še posebej kvalitativnih razlik med regijo in narodnim gospodarstvom. Najpomembnejša razlika je v večji »odprtosti« regije v

primerjavi z narodnim gospodarstvom (večji vpliv dejavnikov iz okolja), poleg tega pa so regije omejene pri vodenju ekonomske politike in imajo zato manjši vpliv oz. možnosti za zaščito pred neželenimi zunanjimi spremembami.

Razlike med regijo in narodnim gospodarstvom zato zahtevajo drugačen, specifičen pristop k obravnavi problematike procesa rasti in razvoja. Posebnost regionalnega pristopa k analizi rasti je, da vnaša v analizo novo komponento – prostor. Tipične *regionalne teorije rasti* proučujejo, kako je rast gospodarske aktivnosti razporejena po prostoru oz. širjenje razvoja po prostoru (Senjur, 1993: 403 pri Farič, 1999: 4). Z vidika vloge trga v procesu regionalne rasti je na tem mestu pomembno razlikovanje (glej Farič, 1999: 4 in Kukar, 1994: 81) med teorijami, ki trdijo, da bo (prosto delujoči) tržni mehanizem v pogojih popolne konkurence zagotavljal optimalno alokacijo (porazdelitev) produkcijskih faktorjev (v prostoru, med regijami), s tem pa ravnovesno in stabilno rast na ravni narodnega gospodarstva in medregionalno ravnovesje. Proces rasti je konvergenten: morebitne začetne razlike v razvitosti, ki so posledica različne razpoložljivosti produkcijskih faktorjev, se bodo zmanjševale in slednjič izginile ... (več Farič, 1999: 5). Ob teh predpostavkah bo gospodarstvo samoiniciativno (brez ukrepov države) težilo k uravnoveženemu medregionalnemu razvoju. Država naj samo skrbi za prosto delovanje trga z ukrepi za izboljšanje mobilnosti kapitala in dela, hitrejši pretok informacij, odpravljanje administrativnih ovir ... in naj v gospodarski proces ne posega. Eksplicitna regionalna politika zato ni potrebna (*neoklasična teorija regionalnega razvoja*).

Nasprotno pa je *alternativnim teorijam* oz. razlagam procesa regionalne rasti skupno prepričanje, da trg ne zagotavlja enakomerne rasti in uravnoveženega razvoja, poleg tega da v stvarnosti predpostavke, kot so popolna konkurenca, popolna mobilnost produkcijskih faktorjev ..., niso izpolnjene, zaradi česar so tudi rezultati delovanja tržnega mehanizma drugačni od obetavnih napovedi. Mnenja so torej, da bodo prosto delujoče tržne sile prej povečale kot zmanjšale regionalne razlike v razvitosti, zato je potrebna država z eksplicitno regionalno politiko. Iz te skupine so tudi teorije, ki imajo še danes pomemben vpliv na regionalno politiko. Npr. *teorije polarizacije*, ki povečevanje razlik med regijami pojasnjujejo izhajajoč iz načela krožne in kumulativne vzročnosti, po katerem vzroki pogosto delujejo v isto smer, se medsebojno pogojujejo in kumulirajo (na neki točki v prostoru nastane zametek, žarišče razvoja, ki se pogloblja in širi v prostoru – začetne razlike v razvitosti namreč sprožijo proces kumulativnega, verižnega sprožanja še drugih vzrokov, ki delujejo v smeri

poglabljanja začetnih razlik). Proces rasti je neenakomeren in vodi do regionalne polarizacije (delitev regije na center in periferijo oziroma narodnega gospodarstva na razvite in manj razvite regije) (glej More, 1985: 62–65).

Po drugi strani pa nekateri teoretiki (*teorija polov rasti*) poudarjajo tudi pozitivne posledice polarizacije (»brez polarizacije ni razvoja«) in pri tem razlagajo, da bolj aktivne enote (uspešnejše regije, večja mesta) spodbujajo rast manj aktivnih enot in predstavljajo razvojni pol, pol rasti (Senjur, 1993, pri Farič, 1999: 13). V zvezi s tem novejša razlage poudarjajo pomen inovacij kot dejavnika rasti in regionalne polarizacije ter hitrost in način njihovega širjenja na druge enote.

V devetdesetih letih se je pojavila t. i. *nova teorija rasti*, ki pomeni sintezo neoklasične teorije in alternativnih razlag procesa rasti, njene različice pa glede narave procesa rasti (konvergenca oz. divergenca procesa rasti) večinoma vodijo do sklepov, da gre pri tem za neenakomeren, divergenten proces. V razlagi procesa regionalne rasti se ukvarjajo z vlogo tehničnega napredka, konceptom inovacij in človeškega kapitala. Razvoj teh teorij še ni končan, zato nova teorija še ne predstavlja zaključene celote (Farič, 1999: 84).

Izhajajoč iz zaključka, da je proces regionalne rasti divergenten, torej da se bodo v procesu rasti razlike v razvitosti med regijami povečevale, večina držav s sodobnim tržnim gospodarstvom pozna in vodi posebno regionalno politiko za doseganje uravnoveženega razvoja v prostoru. Ta je od svojih zametkov do danes doživela velike spremembe. Najgloblje prav v zadnjih dveh desetletjih, v obdobju tehnološke revolucije, ki je povzročila bistvene spremembe procesa (in dejavnikov) rasti.

Novi dejavniki rasti (razvoja), kot so znanje, inovacije, fleksibilnost (prej: kapital, razpoložljivost produkcijskih faktorjev, investicije), zahtevajo nov pristop k spodbujanju razvoja.

Istočasno proces rasti postaja vse bolj regionaliziran, zasnovan na razvoju regije, zato regije pridobivajo na pomenu. Tako nova regionalna politika izhaja iz predpostavke, da so vir razvoja regije same oziroma njihovi notranji potenciali, to je pristop, ki je uveljavljen tudi v EU in temelji na teorijah o spodbujanju endogenih dejavnikov razvoja regije.

V policy procesu se združujeta pristopa top-down in bottom-up, kar zahteva več aktivnosti na regionalni ravni, kjer se hkrati pojavijo novi akterji razvoja. Več pozornosti je namenjeno vmesnim, podpornim javnim in privatnim institucijam (zbornice, lokalne finančne institucije, informacijska središča). Centralne vlade imajo novo vlogo – da olajšajo in pospešijo akcijo drugih. Prej so bile solisti – zdaj morajo postati dirigenti (Remy, 1995: 27).

Večina teorij obravnava soodvisnost regionalnega in gospodarskega razvoja oz. vidi regionalni razvoj kot dimenzijo gospodarskega razvoja, pri čemer na regijo aplicira regionalne gospodarske politike. Vendar področja regionalnega razvoja in regionalnih politik ne moremo proučevati le z eno teorijo, saj je narava regionalne vede multidisciplinarna.

Pri regionalnem razvoju in uresničevanju regionalnih politik gre za horizontalno in vertikalno prepletenost različnih vsebin (ekonomija, podjetništvo, ekologija, sociologija) in nivojev odločanja, pa tudi motivi za regionalno politiko so različni (socialni, okoljski, politični), kar tudi otežuje ekonomsko vrednotenje. Hkrati se v vseh teh vsebinah kaže potreba in nujnost partnerskih odnosov in sodelovanja države, lokalnih skupnosti, razvojnih agencij in drugih razvojnih dejavnikov in, posledično, potreba po učinkoviti koordinaciji.

Glede na navedeno predvidevam, da je uspešen regionalni razvoj odvisen tudi od manj otipljivih in izračunljivih dejavnikov, kot so ekonomski. To sem poskušala prikazati s pomočjo teorije oziroma modela socio-kulturnih dejavnikov razvojne uspešnosti (Adam, 2001). Pri tem sem izhajala iz dejstva, da se vsak razvoj odvija v nekem družbenem in zgodovinskem kontekstu, ki postavljata določene omejitve temu razvoju, učinkovitosti institucij in uspehu morebitnih reform. Sama institucionalna reforma torej še ne prinese uspehov.

Pri modernem družbenem razvoju se zato vedno bolj poudarjajo tudi druge dimenzije, ki odražajo in hkrati omogočajo ta razvoj: kulturni obrazci, podjetniški duh (kot način delovanja na trgu in znotraj organizacij), produkcija, širitev in uporaba znanja, ki je povezana tudi z organizacijo učenja in spodbujanjem inovacij, inkluzivna societalna skupnost, ki omogoča učinkovitejšo mobilizacijo človeških virov kot tudi gradnjo konsenza, kakovost političnih institucij in sposobnost oblikovanja konsenza s pomočjo demokratičnih mehanizmov in še posebej odvisnost funkcioniranja novih konceptov družbene koordinacije od socialnega

kapitala, ki ga dojemamo kot resurs za reševanje problema zaupanja, koordinacije in kooperacije.

Socialne in kulturne vidike ekonomskih procesov poudarja tudi koncept oz. Porterjeva teorija *konkurenčnih prednosti* narodnega gospodarstva, ki pravi, »da noben narod ne more konkurirati na vseh področjih. Edina razlika med ekonomsko uspešnimi in neuspešnimi je, da so prvi *sposobni razviti temelje*, na katerih je možno razviti relativno ugodne razmere za določeno industrijo« (Porter, 1990: *The Competitive Advantage of Nations*, pri Adam, 2001: 12–13). Pomeni, da kompetitivnosti ne razlaga kot lastnosti določene države.²

Gre torej za *konstruiranje kompetitivnosti*, ki je proces, pri katerem imajo vlogo številni (že omenjeni) dejavniki različne narave, pri čemer ima lahko država neposredno in še večkrat posredno vlogo. O morebitni (ne)kompetitivnosti tako odločajo mnogo bolj subtilni, neotipljivi in neizračunljivi dejavniki, ki jih je zelo težko replicirati. Ekonomski procesi so pomešani z drugimi procesi, kompetitivnost pa je čedalje bolj odvisna od kulturnih in socialnih procesov in postaja fenomen, ki se ga ne da razložiti samo v okviru ekonomske vede in le z opazovanjem akterjev, ki se udeležujejo na trgu.

Tako tudi Putnam (Putnam, 1993) v svoji raziskavi »italijanskega regionalnega eksperimenta« (reforma regionalnega razvoja v 70-tih letih) izhaja iz predpostavke, da praktično delovanje institucij oblikuje družbeni kontekst, v katerem se nahajajo, in ugotavlja, da horizontalne in vertikalne socialne vezi bistveno podpirajo vse nivoje ekonomske in institucionalne učinkovitosti in ohranjajo vitalnost institucij. Pri tem ugotavlja tudi, da so vertikalne vezi manj v pomoč pri reševanju dilem kolektivnega delovanja (zaupanje/nezaupanje) kot horizontalne³. S teoretičnim pristopom, ki temelji na logiki kolektivnega delovanja in konceptu socialnega kapitala, je skušal povezati in pojasniti zgodovinske in racionalne vidike

² Izraz *kompetitivnost* ima med ekonomisti že dolgo evolucijsko zgodovino: začelo se je z Adamom Smithom, ki je razvil dokaj enostaven koncept *absolutnih prednosti*, kjer je gospodarsko najuspešnejša nacija tista, ki je zmožna določene proizvode proizvajati po najnižji ceni, koncepta *primerjalnih prednosti* (D. Ricardo), ki že kaže na potrebo po določeni specializaciji do spoznanja, da je kompetitivnost kompleksen fenomen, ki se ga ne da pojasniti z omejenim številom dejavnikov, zato se oblikuje nov pristop v okviru teorije oz. Porterjevega koncepta *kompetitivnih prednosti* (glej Adam, 2005: 2-4).

³ Putnam, 1993: 185: »Vsaka družba – moderna ali tradicionalna, avtoritarna ali demokratična, fevdalna ali kapitalistična – je zaznamovana z mrežo medosebnih komunikacij in izmenjav, formalnih in neformalnih. Nekatera od teh omrežij so primarno horizontalna in povezujejo akterje enakovrednih statusov in moči. Druga so v prvi vrsti vertikalna, ki povezujejo neenakovredne akterje v asimetrične odnose hierarhije in odvisnosti. V resničnem svetu so skoraj vse povezave prepletene horizontalno in vertikalno.«

izbir na način, ki bi pripomogel k boljšemu razumevanju delovanja inštitucij in javnega življenja tudi v primerih drugih držav (glej Putnam, 1993: 175–193).

Pri tem je pomembna njegova ugotovitev, da je regionalna reforma v Italiji omogočila socialno učenje, »učenje skozi delovanje«, in da sprememba formalnih inštitucij lahko vodi do spremembe politične prakse. Formalna sprememba je spodbudila neformalno spremembo in postala samovzdržujoča (glej Putnam, 1993: 195, 196).

Fukuyama (Fukuyama, 1995) podobno v svoji raziskavi o pomenu socialnih vrlin (kot so: vzajemno zaupanje, odkritost, zanesljivost, sposobnost sodelovanja, občutek dolžnosti do drugih) pri ustvarjanju blaginje navaja socialni kapital kot kritično točko na poti k uspehu in k temu, čemur rečemo kompetitivnost: nagnjenost k samoorganizaciji ali tudi nagnjenost k »spontani sociabilnosti«, kot jo imenuje, ki skupaj z drugimi vrlinami (so)prispeva k oblikovanju socialnega kapitala je ključna v gospodarskem življenju, saj omogoča trgovanje, podpira podjetništvo, mreženje in je tudi neizogibna pri vzpostavitvi učinkovite politične organizacije (glej Fukuyama, 1995: 47 in 355–358).

Pri socialnem kapitalu gre torej za določene odnose in norme, ki oblikujejo kvaliteto in kvantiteto socialnih interakcij (Putnam, 1993: 271). Je neke vrste organizacijski fenomen, ki izgrajuje organizacijsko substanco različnih tipov intermediarnih inštitucij, tistih, ki jih ni mogoče vzpostaviti na temelju birokratskih (top-down) hierarhij ali na temelju organizacij, ki jih poganja tržna logika (Adam, 2001: 45). V odsotnosti zmožnosti tovrstne samoorganizacije vstopi na njeno mesto država, vendar moramo vedeti, da »... trg deluje bolj učinkovito, ko privatni akterji sprejemajo odločitve« (Fukuyama, 1995: 358).

Za države v tranziciji naj bi bil trg sam po sebi neka »šola« sociabilnosti, saj daje priložnost in sili ljudi k sodelovanju zaradi vzajemne obogatitve (koristi) – vendar le do določene meje. Sposobnost socialne kooperacije je predhodno odvisna od navad, tradicije in norm, ki vladajo v družbi – in se torej ne pojavi sama od sebe in spontano, ko se država enkrat umakne.

Model socio-kulturnih dejavnikov razvojne uspešnosti sem v tej nalogi uporabila zaradi socialnega kapitala kot najpomembnejšega elementa v tem modelu oziroma partnerstva kot lastnosti socialnega kapitala, ki pridobivata na pomenu kot endogeni potencial regije.

Z zakonsko uvedbo partnerstva kot načela spodbujanja skladnega regionalnega razvoja je v slovenski ureditvi tudi formalno potrjen njegov pomen. Princip partnerstva naj bi bil temelj, na katerem gradijo in delujejo različni državni in regionalni razvojni akterji – javni, zasebni in civilni akterji. Vertikalno naj bi se partnerstvo uresničevalo s pomočjo bottom-up (od spodaj navzgor) pristopa v spodbujanju regionalnega razvoja, ki zahteva aktivne stike centralne oblasti s posameznimi razvojnimi akterji na regionalni ravni (npr. pri pripravi strateških dokumentov), horizontalno pa v procesu priprave regionalnega razvojnega programa (RRP) kot temeljnega instrumenta uresničevanja regionalnih razvojnih politik.

Prav tu se najbolj kaže njegov pomen, saj je zaradi že omenjene večdimenzionalnosti regionalnih razvojnih ciljev in raznolikosti nosilcev regionalnega razvoja treba posebno pozornost nameniti partnerstvu, usklajevanju in komunikaciji med vsemi ključnimi nosilci razvoja v regiji.⁴ Kot osrednja koordinativna (intermediarna) inštitucija — ki ni vzpostavljena »od zgoraj navzdol«, ampak se morajo za njo »odločiti« občine — pri tem nastopa regionalna razvojna agencija, ki za usklajevanje in izvajanje RRP ustanovi regionalni razvojni svet. Znotraj njega se oblikujejo odbori za različna področja (infrastruktura, človeški viri, okolje in prostor ...), katerih člani so strokovnjaki in predstavniki različnih subjektov, ki delujejo na regionalni ravni. Ti nato skupaj s predstavniki političnih organov v regiji (Svet regije) sodelujejo in sooblikujejo vizijo, cilje, in prioritete regije ter pripravijo programe, podprograme in ukrepe za njihovo uresničevanje.

Priprava in izvajanje RRP zato postaja eden pomembnih inštrumentov za uresničevanje, izpopolnjevanje in učenje načel partnerstva, usklajevanja in koordinacije v praksi (učenje skozi delovanje). Pri tem se je treba zavedati, da bo uspešnost implementacije RRP odvisna od kvalitete predhodnega delovanja.

1.3 CILJ RAZISKOVANJA

Prikazati, kako se je hkrati s spremenjenim pogledom na dejavnike razvoja spreminjal pomen regionalnega razvoja v okviru gospodarskega in splošnega družbenega razvoja, ter glede na to razvoj aktualnih pristopov pri reševanju problemov skladnega regionalnega razvoja. S poudarkom na partnerstvu kot sposobnosti ljudi za sodelovanje zaradi uresničevanja skupnih

⁴ »Prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva in enakopravnosti sodelujočih institucij v postopku priprave in izvajanja RRP« je obvezni sestavni del vsebine regionalnega razvojnega programa.

ciljev sem poskušala povedati, da so endogeni potencial regij predvsem ljudje oz. njihove sposobnosti, kako in kaj bodo skupaj ustvarili iz tega, kar imajo na razpolago.

1.4 HIPOTEZE

- Slovenija se nahaja v obdobju pospešenega strukturnega prilagajanja in dohitevanja razvitejših članic v EU, pri čemer regije, njihov razvoj in regionalne politike pridobivajo na pomenu.

- Nova razvojna paradigma in spremenjen pogled na dejavnike razvoja vplivata tudi na pomen regionalnega razvoja ter na značilnosti in pristope k reševanju problemov regionalnega razvoja.

- Nov koncept spodbujanja regionalnega razvoja zahteva prenovo regionalne politike in vzpostavitev (razvoj in delovanje) novih institucij in akterjev na regionalni ravni.

- Proces priprave regionalnega razvojnega programa po načelih partnerstva in usklajevanja pripomore h krepitvi partnerskih odnosov v regiji in k večji vključenosti razvojnih akterjev v odločanje o razvoju regije, izboljšuje prenos znanja in kvaliteto načrtovanja razvoja – kar pozitivno prispeva k uspešni implementaciji programa kot tudi izboljšanju socialnega kapitala v regiji.

1.5 STRUKTURA NALOGE

Naloga je sestavljena iz štirih delov, ki se vsebinsko dopolnjujejo in nadgrajujejo glede na zastavljene hipoteze. Začne se z širšo opredelitvijo osnovnih pojmov, s katerimi se srečamo pri obravnavanju regionalnega razvoja. Sledi opredelitev regionalnega razvoja glede na gospodarski in splošni družbeni razvoj ter izpostavi pomen in vlogo socialnega kapitala (in partnerstva kot elementa socialnega kapitala) kot dejavnika razvoja. Tretji del predstavi reformo regionalne politike v Sloveniji, ki izhaja iz spoznanja o pomembnosti regionalnega razvoja in uveljavlja nove pristope v reševanju problemov spodbujanja regionalnega razvoja (načela). Četrty del je praktični del, v katerem se poskuša prikazati zavedanje pomena in uveljavljanje načela partnerstva v praksi, to je pri pripravi regionalnega razvojnega programa. Pri tem je v pomoč analiza samega programa in intervju.

1.6 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Zbiranje virov: zakonski in podzakonski predpisi, strategije, poročila, zborniki, strokovne podlage, programi in drugi akti.

Zbiranje literature: O predmetu raziskovanja: regije, regionalizem, regionalni razvoj, regionalne politike, gospodarski razvoj, podjetništvo, socio-kulturni dejavniki razvoja, socialni kapital, razvojne teorije, EU inštitucije.

Študij in analiza literature in virov

Študij primera: Regionalni razvojni programi (Gorenjska in Savinjska statistična regija).

Intervju in kontakti z različnimi udeleženci na regionalni in nacionalni ravni: predstavniki regionalnih razvojnih agencij, lokalnih razvojnih agencij in drugi razvojni partnerji v regiji, predstavniki pristojnega ministrstva, službe in (bivše) javne agencije za regionalni razvoj.

Opis, analiza, sinteza, ugotovitev.

2 OPREDELITEV POJMOV

2.1 REGIJA (POKRAJINA)

Ko govorimo o regionalnem razvoju izhajamo iz pojma *regije*, ki pomeni razvojno pokrajino, predel, zemljepisno področje ali območje, ki ga družijo podobne ali celo istovetne lastnosti ter družbene značilnosti, ki kažejo določeno stopnjo časovne stabilnosti (Vlaj, 1998: 95). *Regija kot teritorialna enota* se razločuje od okoliških območij po enem ali več kriterijih. Temeljno načelo je, da identificiramo teritorialne enote, ki so notranje čimbolj homogene in se obenem čimbolj razločujejo od drugih (okoliških območij). Homogenost regije sama po sebi še ničesar ne pove o njeni notranji povezanosti. Pač pa na ta način veliko informacij združimo v malo kategorij in s tem povečamo možnost obvladovanja prostorskega družbenega ustroja, tudi z vidika upravljanja in planiranja (Mlinar, 1984:13).

Regija kot politična in upravna enota je relativno sodoben koncept. Na oživljanje regijskega koncepta je vplival proces evropske integracije in uvedba evropske regionalne politike leta 1975 (Vlaj, 1998: 95). Smiselnost regij in regionalizacije (delitev na regije) v javni upravi je razvidna iz opredelitve evropske skupnosti. Po njej so regije tiste politične entitete, ki so v političnem smislu takoj pod ravnijo osrednje države in nad ravnijo občine. Imajo politično zastopstvo, ki ga zagotavlja obstoj izvoljenega regionalnega sveta, ali, če tega ni, združenje ali telo, ki so ga ustanovile lokalne skupnosti na neposredno nižji ravni (Vrišer, 1999: 38).

Nastanek, razvoj in obstoj regij so odvisni, razen od gospodarskih razmer, tudi od družbene in politične prostorske ureditve in nenazadnje od naravnih razmer (Gulič, Praper, 1998: 52).

Delitev na regije ni naloga niti cilj regionalne politike. Regije predstavljajo zgolj sredstvo, s pomočjo katerega se regionalna politika v praktičnem delu približuje realnim prostorskim enotam, na katerih temelji organizacija človeške družbe, njenega gospodarjenja, upravljanja, socialnega življenja itd. Regije so torej osrednje enote izvajanja regionalne razvojne politike.

V Sloveniji nimamo drugega nivoja lokalne samouprave, ki ga predstavljajo regije (ali pokrajine). Za potrebe izvajanja regionalne strukturne politike imajo to funkcijo statistične regije (nov zakon jih imenuje razvojne regije), po uveljavitvi zakona o pokrajinah pa bodo

njihove funkcije prevzele pokrajine. Statističnih oz. razvojnih regij je v Sloveniji po veljavni metodologiji 12⁵.

2.2 REGIONALIZEM

V zvezi z regionalnim razvojem se pogosto srečujemo tudi s pojmom regionalizma, to je politično in ideološko gibanje, ki si prizadeva preko določenih institucionalnih instrumentov doseči svoj cilj, to pa je vzpostavitev regij oz. regionalizacija. Kot gibanje opozarja na posebnosti in možnosti posameznih regij in postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije (Mlinar, 1984:14).

Regionalizem izhaja iz poistovetenja z določenim kulturnim prostorom, mogoče pa ga je razumeti tudi kot težnjo po večji občinski in regionalni samoupravi, po večji samostojnosti pri odločanju. Ali pa gre tudi za iskanje pozitivne drugačnosti, ki regijam in posamezniku omogoča oblikovanje identitete v globalnem svetu vse bolj uniformirane potrošniške ter kulturne »povprečnosti« (Plut, 1998: 37).

Starejša, vendar še vedno aktualna definicija, je opredelitev regionalizma kot *filozofije in tehnike samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti*, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanja priložnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje (produkcijske) zmožnosti ter ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe (Gulič, Praper, 1998: 53).

Med slovenskimi strokovnjaki je aktualna tudi opredelitev pojma regionalizacije kot *instrumenta za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrumenta za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti*. Predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopравnih in organizacijskih pogojev za optimalno teritorialno delitev, funkcionalno intervenco države, samorazvoj regionalnih in lokalnih skupnosti ter gospodarjenje z naravnimi in drugimi razvojnimi potenciali (glej Gulič, Praper, 1998: 52–54).

⁵ Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS, št. 28/00.

Regionalizacija – poudarjanje značilnosti in razlik med regijami – ne pomeni fragmentacije, ampak je predvsem izhodišče za povezovanje v širši družbeni in fizični prostor. V bistvu gre za t. i. »funkcionalno integracijo« – horizontalno delitev funkcij in nato na podlagi tega za povezovanje v širšo celoto (Hafner-Fink, 1984: 8).

Na ta način je z regionalizacijo povezana tudi decentralizacija, saj gre za prenos določenih funkcij, nalog in financiranja z nivoja države na poddržavni nivo, to je na nivo regij. Del oblasti se prenese na nižje nivoje zaradi racionalnejšega upravljanja države in lažjega uveljavljanja interesov ljudi, ki živijo v neki regiji, pri čemer mora biti za uspešno funkcioniranje regij izpeljana politična, upravna in finančna decentralizacija.

Regionalizacija ima nedvomno velik vpliv tudi na položaj in vlogo občin. Vzpostavitev vmesne stopnje organiziranja med državo in občinami pomeni za občino novo situacijo. Po eni strani se lahko poveča njihova vloga pri reševanju regionalnih problemov, po drugi strani pa se vzpostavlja nov, vmesni mehanizem dodatnega vplivanja in zlasti nadzora nad delovanjem občin. Zato sodobne razprave o regionalizaciji poudarjajo ne le pomen ustavnih zagotovil za avtonomijo regij, ampak tudi zagotovil, ki preprečujejo posege v avtonomnost in finančno samostojnost občin. Pomeni omejevanje teženj po centralizaciji na regionalni ravni (Ribičič, 1998: 216).

Čeprav so se v preteklosti zdeli centralizirani sistemi bolj učinkoviti, sodobni pogoji kažejo, da imajo manjšo sposobnost učenja in prilagajanja. Decentralizirano načelo državne uprave zagotavlja tudi intenzivnejšo izrabo virov. Na to morajo biti posebej pozorne manjše države, kjer so ustvarjalni potenciali in človeški viri bolj omejeni kot v velikih, kar samo po sebi zahteva bolj racionalen odnos.

Cilji regionalizma naj bi torej bili: zagotovitev večje decentralizacije državne oblasti, uspešnejši gospodarski razvoj vseh območij države in omogočanje povezovanja občinskih interesov na širši ravni povsod tam, kjer so volja in realne potrebe.

2.2.1 Posledice neobstoja pokrajin v Sloveniji

Vsaka družba na določeni višji stopnji razvoja naj bi si prizadevala za uravnoteženost moči med centrom in regijami. Sodobna država s tem namenom prenaša največ upravnih nalog v prostor pokrajine, torej v »medzoregijo«. S pravilno delitvijo pristojnosti je potrebno

vzpostaviti med regijami in centrom kvaliteten sistem stalnega medsebojnega nadziranja, korigiranja in dobro koordinacijo (Podobnik, 1998: 7).

Temeljni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti večjo učinkovitost in racionalnost upravnega procesa. Drugače je pri lokalni samoupravi, kjer je temeljni cilj v uresničevanju interesov prebivalcev določenega območja. Zato gre pri lokalni samoupravi predvsem za prenašanje funkcije odločanja (in ne le izvrševanja), medtem ko gre pri upravni decentralizaciji predvsem za prenašanje izvajanja in v manjši meri odločanja in nadzora. Ne glede na te razlike se upravna decentralizacija in lokalna samouprava bolj ali manj intenzivno prepletata, saj se nanašata na isto območje in iste ljudi. Njuno prepletanje je v primeru enotirnega sistema tudi institucionalno (Ribičič, 1998: 224).

Republika Slovenija ima zaenkrat dve institucionalni upravni ravni: državno in občinsko (ne pa tudi pokrajinske) in uveljavljeno dvotirno upravo. Ni (?) torej povezav med državo in lokalno samoupravo, ki jo predstavlja občina. Modernizacija gre po modelu centralizma, občina pa je omejena na opravljanje lokalnih zadev najožjega pomena. Njihovo število – mreža občin, je še spreminjajoče. Območne upravne enote države so na območju dosedanjih občin – v mikro-regiji – teritorialno postavljene prenizko in neracionalno. Posledice so različne ...

Če se regije v političnem smislu potiska ob stran – o tem lahko sklepamo iz dejstva, da pri nas niso institucionalizirane – je to lahko tudi izraz državnega etatizma: prostor med državno in občinsko ravno ostaja v institucionalnem smislu prazen. Količina moči, ki se lahko zbere na ravni občine, je precej manjša kot količina moči, ki bi se lahko zbrala na ravni institucionalizirane regije. Na ta način ostaja moč, ki se zbira na ravni države, neogrožena. Po drugi strani pa v takšnih razmerah državni sistem nima na voljo zanesljive strukture, preko katere bi lahko učinkovito izvajal svoje funkcije, mnoge občine nimajo uradniškega aparata za izvajanje upravnih nalog, niti si ga ne morejo privoščiti (Ribičič, 1998: 224).

Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo, ki je pretirano centralizirala pristojnosti in ima preveliko moč v razmerju do občin. Z obstojem pokrajin bi se izboljšala tudi obvladljivost slovenske države, saj resnično kakovostnega razvoja in evropsko primerljive konkurenčnosti ni več mogoče usmerjati z enega samega centra. Za njihovo ustanovitev govori tudi dejstvo, da je Slovenija sestavljena iz zgodovinsko, geografsko,

kulturno in jezikovno močno raznolikih pokrajin z raznolikimi regionalnimi problemi, s tem pa je povezan tudi subjektivni občutek pripadnosti prebivalcev različnim regijam. Posamezne regije bi bile lahko bolj uspešne pri uveljavljanju specifičnih razvojnih interesov na svojem območju, kar bi pripeljalo do bolj skladnega gospodarskega razvoja in demografskega uravnovešenja v posameznih regijah. Ta vidik je strateško nacionalnega pomena za Slovenijo – toliko bolj, ker se iz gospodarsko manj razvitih območij prebivalstvo seli drugam, regije ob meji pa se utegnejo vedno bolj navezovati na velika mesta sosednjih držav (Trst, Gradec, Zagreb) (Ribičič, 1998: 211).

Procesi v Sloveniji kot da gredo v nasprotno smer: zaradi nadaljevanja drobitve občin in prenašanja njihovih pristojnosti na državo se vse bolj pogloblja prepad med malimi in oskubljenimi občinami in centralizirano državo ter prepad med bolj razvito osrednjo regijo in drugimi pokrajinami, ki (p)ostajajo periferija.

Odsotnost pokrajin kot upravno-političnih enot pomeni pri nas tudi odsotnost (politično odgovornega) nosilca izvajanja politik regionalnega razvoja na regionalnem nivoju in s tem ureditev slovenske regionalne politike po zgledu strukturne politike EU.

Zato se uporabi regij v slovenski regionalni politiki ni mogoče izogniti. Občine so prostorsko in ekonomsko premajhne teritorialne enote za učinkovito vodenje regionalne politike. Razreševanje problemov nerazvitosti je namreč učinkovito le na prostorsko dovolj velikih in ekonomsko zakroženih območjih. To stališče povzema tudi zakonodaja Evropske unije, ki strukturno pomoč daje le do ravni regij (NUTS-3)⁶ in ne občin.

⁶ Na podlagi Uredbe o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE) je Slovenija teritorialno razdeljena na tri ravni: državna raven, raven statističnih regij (12) in raven občin (192). Z njo se standardna klasifikacija teritorialnih enot uvaja kot obvezni nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje, analiziranje, posredovanje in izkazovanje podatkov o teritorialni razdelitvi države. Med drugim se SKTE uporablja tudi v podporo regionalnemu razvoju in merjenju učinkov regionalne politike ter pri harmonizaciji regionalnih podatkov za potrebe EU. Po SKTE je celotni teritorij Slovenije razdeljen na enajst ravni. Prvih pet ravni je smiselno vsebinsko razčlenjenih tako, da ustreza tudi evropski nomenklaturi od NUTS 0 do NUTS 5 (NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), ki jo Evropska komisija zahteva od vseh članic. Nižje teritorialne enote služijo za posebne statistične in geo-informacijske potrebe. Za potrebe strukturnih skladov sta pomembna predvsem dva nivoja, NUTS 2 in NUTS 3, na katera se vežejo tudi kriteriji glede upravičenosti do sredstev strukturnih skladov. Povezava SKTE in NUTS je naslednja:

SKTE 0 = NUTS 0 – država v celoti
SKTE 1 = NUTS 1 – država v celoti
SKTE 2 = NUTS 2 – ljubljanska urbana regija in preostala Slovenija
SKTE 3 = NUTS 3 – 12 statističnih regij
SKTE 4 = NUTS 4 – 58 upravnih enot
SKTE 5 = NUTS 5 – 192 občin.

Iz teh razlogov se je v prehodnem obdobju, do ustanovitve pokrajin, zakonsko opredelilo statistično (razvojno) regijo kot osnovo regionalne politike v Sloveniji (regionalni razvojni programi se pripravljajo za eno ali več območij statističnih regij). Delitev na ravni je tako v slovenski ureditvi predvsem funkcionalna (ne politična), s ciljem določitve pristojnosti in obveznosti v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Pokrajina v Sloveniji mora biti produkt vsaj trojnih interesov: interesov države, ker bi uvedba pokrajine pomenila izpopolnitev strukture države Slovenije in njeno notranje uravnoteženje, interesov občin, ker bi uvedba pokrajine lahko omogočila plodno sodelovanje med občinami in pokrajino po načelu subsidiarnosti, in interesov občanov, gospodarstva in drugih dejavnosti na regijskih območjih, ki bi z uvedbo pokrajin dobili v roke ustrezen inštrument za pospeševanje razvoja in za reševanje konkretnih problemov javnega pomena na teh območjih (Šmidovnik, 1998: 142).

Dejstvo je, da ne glede na poimenovanje pokrajine v Sloveniji dejansko že obstajajo. Le ustavna ureditev in aktualno (ali dosedanje) razmerje političnih sil jim za zdaj nista omogočila, da bi se uveljavile kot koristna sestavina političnega sistema. Ustava RS namreč v svojem 143. členu pokrajino obravnava kot neobvezujočo obliko medobčinskega sodelovanja in ne kot institucionalno obliko širše samoupravne lokalne skupnosti. Kot kažejo izkušnje, prostovoljnost povezovanja občin vseeno ni dovolj trden temelj za postavitve učinkovite mreže širših lokalnih skupnosti, kakršnega bi potrebovali. Glede na to, da v skoraj petnajstih letih po sprejemu ustave (leta 1991) niso nastale, niti ena sama ne, je očitno, da pokrajin brez ustavnih sprememb ne bo (Podobnik, 1998: 9 in Ribičič, 1998: 23).

2.3 REGIONALNI RAZVOJ

Geografski determinizem⁷ v pojmovanju regij je povzročil, da se je v začetkih raziskovanja in spremljanja regionalnega razvoja omejevalo le na spremljanje rasti posameznih pojavov oz. indikatorjev (npr. BDP per capita) ali niza indikatorjev v že vnaprej opredeljenih konstantnih

Kot že omenjeno, se RRP pripravljajo za raven SKTE-3, za domačo regionalno politiko je pomembna tudi raven SKTE-5, to je raven občin, na kateri se določajo območja (občine) s posebnimi razvojnimi problemi.

⁷ Pojmovanje regij, ki je postavilo v ospredje njihove fizične razsežnosti.

in zaprtih regijah. V tem smislu je bila regija le nominalni okvir spremljanja določenih sprememb, ne pa tudi sama – kot celota – predmet pojasnjevanja.

Analize agregatnih povprečij vedno manj izražajo realnost družbenega življenja v regiji: z razvojem pa se še povečujeta napaka in izguba informacije, saj med agregatnimi povprečji in posamezniki obstaja sfera kolektivnega delovanja številnih akterjev, ki se vse bolj avtonomno povezujejo nacionalno in internacionalno, njihov uspeh ali neuspeh je vedno manj možno pojasnjevati v zaprtih mejah dane regije in s posameznimi, po možnosti kvantitativnimi, dejavniki (Mlinar, 1984: 19). Zato morajo razprave o regionalnem razvoju danes upoštevati tako vpletenost regij v širšo družbo in s tem notranje in zunanje vplive (politične, tehnološke, kulturne ...), ki prodirajo v regijo, vključevati tudi fenomen regionalizma kot nove globalne in lokalne smeri regionalnega razvoja, kakor tudi poudariti izjemen pomen socialno kulturnih dejavnikov, mentalitete, inovativnosti in vrednot prebivalcev določenega območja, ki skupaj vplivajo na regionalno razvojno zmogljivost in uspešnost in s tem preseči metodiko prostorskega determinizma, ki prostorsko razvojne spremembe pojasnjuje večinoma le s prostorskimi dejavniki.

Sam pojem regionalni razvoj tako postaja vedno bolj kompleksen »in ga danes spremljamo skozi spremembo regionalne produktivnosti merjene s prebivalstvom, z zaposlenostjo, dohodkom in dodano produkcijsko vrednostjo. Nanaša se tudi na socialni razvoj, kvaliteto zdravstvene oskrbe, vsesplošno blaginjo ter čisto okolje« (Ferčej, 2001: 10, pri Bingham in Mier, 1993: 27).

Opredeljujemo ga kot načrtno gospodarsko in družbeno razvijanje regij in usmerjanje takšnega gospodarskega, socialnega, okoljskega, prostorskega, infrastrukturnega in kulturnega razvoja, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost ter skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in njenih posameznih (regionalnih) delov. Namen državnega urejanja na tem področju je dosežati skladnejši razvoj regij in s tem zmanjševanje razlike v njihovi gospodarski in družbeni razvitosti (Gulič, Praper, 1998: 52–55).

2.3.1 Pomen regionalne razsežnosti razvoja

Do vedno večjega poudarka na regionalnem (gospodarskem) razvoju je prihajalo zaradi občutnih problemov strukturnega prilagajanja lokalnega gospodarstva na spremenjene družbene in gospodarske razmere, ki so opozorili na to, da nacionalne razvojne politike ne

zagotavljajo primerne zadovoljevanja lokalnih potreb. Uspešna lokalna okolja so opozorila na velik pomen lokalnih dejavnikov za gospodarski razvoj in prestrukturiranje na regionalni ravni. Ti procesi so bili izrazito povezani s širšim svetovnim dogajanjem (val podjetništva) in spoznanji, ki so postavila v ospredje odgovornost same regionalne skupnosti za lasten razvoj in s tem endogeni pristop v načrtovanju regionalnega razvoja (glej Glas, 2000: 95).

Regionalna politika in regionalni razvoj sta tako postala vsebina tako rekoč vseh sektorjev gospodarstva in družbenega bivanja, ki imajo kaj povedati o razvoju. Medsebojna povezanost in soodvisnost razvoja in regionalnega razvoja se kaže vsaj v štirih dejstvih. *Prvič*, vse dejavnosti so takšni ali drugačni porabniki in uporabniki prostora. *Drugič*, za proizvodnjo in porabo je značilna prostorska dispariteta. *Tretjič*, razvoj ne poteka enakomerno, po določeni stalni, enakomerni stopnji rasti. *Četrtič*, razvoj se ne pojavlja v enakih »deležih« na različnih območjih oziroma na vseh območjih enako (Černe, 2004: 29).

Regije so torej prizorišča razvoja. V prostorskem pomenu se razvoj nikoli ne pojavlja v vseh regijah enako in tudi ne v enakem času. Nekatere regije doživljajo blaginjo, druge stagnirajo, tretje nazadujejo. Z regionalnega stališča bodo imele nekatere regije tako imenovane prostorske, lokacijske ali okoljske prednosti pred drugimi, zato bodo uživale določene koristi, vendar seveda ne za vedno. Zaradi spreminjajočih okoliščin nekatere pridobivajo, druge izgubljajo pomen.

Razumevanje regionalnih ekonomij, iz katerih je sestavljeno gospodarstvo oziroma gospodarski prostor, je izrednega pomena za vodenje splošne razvojne politike, nenazadnje tudi zaradi zasnove regionalne politike na podlagi tega razumevanja. Zato moramo upoštevati regionalne razsežnosti, saj obstajajo velike izhodiščne razlike ali razlike v zmožnostih posameznih regij, tudi zaradi svojevrstnih regionalnih dejavnikov. Razvoj namreč poteka v sodelovanju z njimi (Černe, 2004: 32).

2.3.2 Problemi regionalnega razvoja v Sloveniji

Slovenija je pokrajinsko in biološko zelo raznolika država. Kljub ozemeljski majhnosti so zaradi geografskih, socialnih, zgodovinskih in upravno-političnih razlogov med njenimi regijami zelo velike razlike v gospodarski razvitosti in možnostih za življenje in delo (Plut, 1998: 40).

V obdobju tranzicije so se razlike v razvitosti slovenskih regij povečevale. Pomembne so zlasti razlike v demografskih razmerah, človeškem kapitalu, gospodarski strukturi in uspešnosti gospodarjenja, opremljenosti z družbeno in gospodarsko infrastrukturo, obsegu okoljskih problemov in notranji homogenosti (delež občin v regiji s statusom območja s posebnimi razvojnimi problemi). Razlike odsevajo tudi v razporeditvi novonastalih podjetij med regijami, saj je število registriranih gospodarskih družb na tisoč prebivalcev v različnih regijah zelo različno.

Gospodarski položaj se je najbolj poslabšal v regijah, kjer je največji del dejavnosti izviral iz industrije. V teh regijah se je ustvarilo 80 % slovenskih neto izgub. Izrazite regionalne razlike potrjuje tudi podatek, da na petini državnega ozemlja prebiva tri četrtine prebivalstva z devetimi desetimi delovnih mest. Brez zavestnih državnih ukrepov se bodo te razlike zaostrovale še naprej (Plut, 1998: 41).

V Sloveniji prevladuje »urbano-industrijski« tip strukture regionalnega razvoja, ki zajema štiri petine prebivalstva, živečega na eni tretjini državnega ozemlja. Zanj je značilen bogat spekter izmenjave med mesti in njim pripadajočim obmestjem ter fizična preobrazba naselij kot posledica socialnega prestrukturiranja prebivalstva. Na drugi strani pa glede na površino nacionalnega ozemlja prevladujoči tradicionalni »podeželsko agrarni« tip le skromno prispeva tako k celotnemu številu prebivalstva kot k ustvarjanju blaginje. Gre za razvojno problematična območja, kjer sta opazna primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven aktivnega prebivalstva in dolgotrajno izseljevanje prebivalstva. Slovenski razvojni problem zaradi obstoječih regionalnih razlik je poseben v tem, da je delež *obmejnih območij* na celotni površini nacionalnega ozemlja zaradi majhnosti države razmeroma visok. Razvojno zaostajajo predvsem občine na obmejnih območjih, kar kaže na to, da Slovenija v preteklosti ni izkoristila ugodnega obmejnega položaja za hitrejši razvoj obmejnih območij, temveč prav nasprotno (glej Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001).

Naslednja značilnost demografskega razvoja Slovenije je staranje prebivalstva. V zadnjih tridesetih letih je skoraj polovica slovenskih naselij izgubila tretjino prebivalstva. Analiza dohodnine na prebivalca je prav tako pokazala velike regionalne ekonomske razlike. Razporeditev kazalcev o ekonomski moči prebivalcev v 12 začasnih regijah kaže razdelitev Slovenije na zahodno polovico z nadpovprečnimi in vzhodno polovico s podpovprečnimi osnovami za dohodnino na prebivalca.

Naravni viri so neenakomerno porazdeljeni po pokrajinskih enotah. Slovenija ne razpolaga z bogatimi raznovrstnimi neobnovljivimi viri. Pomembni obnovljivi viri so zlasti voda in les. Pojavljajo se navzkrižja interesov med posameznimi načini rabe prostora in obremenitve naravnih virov, ki jih razpad tradicionalnega načina življenja resno ogroža (glej Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001).

Problemi so tudi na področju gospodarjenja z zemljišči in nepremičninami (pravna (ne)urejenost in nefleksibilnost).

Slovenijo označuje tradicija številnih modelov regionalnega razvoja, ki pa niso zaustavili hitrega naraščanja regionalnih razlik. Tako Slovenija zaradi neuspešne regionalne politike postopoma prehaja v državo velikih regionalnih (in socialnih) razlik v razvoju in gmotnem standardu, obenem pa se zaskrbljujoče povečujejo razlike v infrastrukturni opremljenosti ter izobrazbeni ravni.

Zaradi podcenjevanja pomena enakomernejšega regionalnega razvoja izgublja Slovenija primerjalne prednosti, ki jih je imela zaradi decentralizacije in policentrizma po letu 1974 in zaradi večje odprtosti njenih meja z Italijo in Avstrijo. Slovenske periferne regije imajo v evropskem kontekstu osrednjo vlogo, njihov položaj se bo izboljšal, kolikor bo EU spoštovala svoje usmeritve, po katerih poteka obmejno sodelovanje v skladu z načelom »sodelovanja in ne tekmovalnosti« (Ribičič, 1998: 227).

2.4 REGIONALNA POLITIKA

Spontano delovanje trga, specifične geografske značilnosti in kulturno-zgodovinske lastnosti še povečujejo regionalne razlike. Zato potrebujemo regionalno politiko, saj izhajamo iz predpostavke, da lahko prostorsko specifične politike v večji meri zadovoljujejo namene in cilje regionalnega razvoja, kot pa politike, ki so namenjene celotnemu nacionalnemu prostoru. Občine in regije se ne morejo same rešiti iz primeža regionalnih razvojnih razlik, zato morajo prav njihovim potrebam slediti državni razvojni programi, politika ter pomoči manj razvitim območjem.

Tudi evropske izkušnje potrjujejo, da prosto delujoči tržni procesi povečujejo regionalne razvojne razlike. Različni modeli evropske regionalne politike so v sedemdesetih in

osemdesetih letih poskušali s posegi države zmanjšati regionalno neenakost, vendar dejansko niso bili uspešni. Sredi osemdesetih let je zato EU pričela postopoma uveljavljati prenovljeni model skladnejšega regionalnega razvoja v okviru sonaravno zasnovane endogene regionalne politike (glej Plut, 1998: 33–35).

Kot vsaka politika ima tudi regionalna politika svoj vzrok oziroma motive. Te lahko združimo v dve skupini: 1. ekonomski in 2. družbeno-politični (socialni, okoljski, politični). Obstoje in konsenz o motivih za regionalno politiko je predpogoj obstoja in pomena regionalne politike.

V preteklosti so bili motivi predvsem politični in socialni, danes pa so prevladujoči ekonomski – regionalna gospodarska središča postajajo vir rasti celotne nacionalne ekonomije. S tem postaja regionalna politika izredno pomemben del nacionalne razvojne politike. Tudi ekonomski motivi se med državami razlikujejo: optimalna lokacija podjetij, (ne)optimalno izkoriščanje produkcijskih faktorjev, stroški pregoste naseljenosti ...

V literaturi ni enotne opredelitve pojma regionalna politika, saj je definicija odvisna tudi od teoretičnega gledanja na problematiko regionalnega razvoja. Lahko jo definiramo kot: (glej Kavaš, Pečar, 2004: 3)

- del splošne gospodarske, razvojne in strukturne politike, ki se izrecno nanaša na prostorsko (teritorialno) porazdelitev dejavnosti,
- ukrepi za zmanjšanje razlik v življenjskih in delovnih pogojih med posameznimi regijami v državi,
- državna pomoč regijam s posebnimi razvojnimi problemi,
- regionalna politika je tudi vgrajena v druge gospodarske politike (industrijsko, zaposlitveno, kmetijsko, transportno ...) kot »regionalni vidik« razvoja ali kot regionalizacija ciljev, ki si jih zastavlja gospodarska politika. To imenujemo posredna ali implicitna regionalna politika.

(Eksplícitna) regionalna politika torej ni edino sredstvo odpravljanja regionalnih razlik. Dejansko mehanizmi regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med njimi prostorskega načrtovanja in zemljiške politike, kmetijske politike in razvoja podeželja, zaščite kulturne in naravne dediščine. Pomembni so tudi primerni ukrepi politike zaposlovanja kar

kaže na veliko kompleksnost problematike regionalnega razvoja in potrebo po koordinaciji (Plut, 1998: 38).

Usmerjanje učinkovitega in skladnejšega regionalnega razvoja pomeni torej izbor ustreznih razvojnih strategij, politik ter ukrepov, s katerimi se ustvarjajo pogoji in okolje za nemoten potek razvojnih procesov, vključuje pa tudi odločitve o nosilcih razvojnih spodbud (gospodarski, državni ali lokalni subjekti) ter vprašanja upravno-teritorialne ravni, na kateri naj se oblikujejo razvojne pobude (lokalna skupnost/občina, okraj, regija, država, naddržavne skupnosti oziroma ustrezna povezanost omenjenih ravni). Nenazadnje sem sodi tudi oblikovanje odgovorov na vprašanje, ali bomo pri usmerjanju družbenega razvoja dali prednost predvsem lastnemu znanju, inventivnosti, organizaciji, kapitalu ali pa bomo omenjene razvojne in vodstvene funkcije prepustili nosilcem tujega kapitala (Gulič, 1993a: 3).

Zakon (ZSRR 1999) govori o regionalni strukturi politiki⁸ in jo v 4. členu definira kot: »razvojne aktivnosti, programe in ukrepe države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja«.

J. P. Damijan na vprašanje, ali rabimo regionalno politiko, odgovarja: »ali za gospodarski razvoj potrebujemo ekonomsko politiko oziroma, ali naj zgolj zasledujemo neo klasično ekonomsko politiko brez jasnih prioritet, ali naj se identificira in uresničuje določene razvojne cilje z bolj proaktivno ekonomsko politiko. In ko to vprašanje razčistimo, se postavi drugo vprašanje, ki je, ali lahko ekonomska politika spodbuja razvoj enakomerno ali potrebujemo regionalno specifične razvojne politike. Odgovor je seveda na dlani: kadar obstajajo velike divergence v rasti in razvitosti med regijami, se lahko poslovimo od koncepta homogenega narodnega gospodarstva. Vprašati se moramo, zakaj so nekatere regije uspešnejše in kaj druge počnejo narobe, da zaostajajo. Nato pa moramo najti odgovore na vprašanje, na katere dejavnike in na kakšen način vplivati, da bi razvojne razlike zmanjšali« (Damijan, 2004: 34).

⁸ *Strukturna politika* skuša vzpostavljati konkurenčno strukturo gospodarstva z izvajanjem strukturalnih in sistemskih reform v podjetniškem sektorju, finančnem sektorju, gospodarski infrastrukturi, na trgu dela, javni in lokalni upravi, regionalnem razvoju, kmetijstvu, pokojninskem in zdravstvenem zavarovanju in varstvu itd. *Razvojna politika* je sklop vseh politik, ki vplivajo na izboljševanje razvojnih dejavnikov, dolgoročno ohranjanje razvojnih ravnotežij in trajnostno povečanje blaginje (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001: 37).

2.4.1 Začetki regionalne politike in značilnosti slovenske regionalne politike v obdobju tranzicije

Za opredelitev in razumevanje regionalne politike je potrebno poznati tudi njen razvoj, saj se je v zadnjih desetletjih, tako v svetu kot pri nas, zelo spremenila.

Strategija in praksa regionalne politike večine držav je šla skozi več obdobj: od neoklasičnega pristopa k vzpodbujanju regionalnega razvoja (50-ta, 60-ta leta), ko je regionalna politika slonela na zmanjševanju razlik med regijami na osnovi določitve problemskih območij, ta pa so se določila s pomočjo izbranih kazalnikov. Ne glede na velike razlike v regionalni politiki je bil ta pristop značilen za vse države zahodne Evrope, saj izhaja iz predpostavke, da tržni mehanizem v svoji idealni obliki zagotavlja optimalni razvoj narodnega gospodarstva in izenačevanje razlik v razvitosti, potrebni so le ukrepi, ki izboljšujejo delovanje tržnega mehanizma. Za regionalni razvoj so skrbele predvsem centralne oblasti z inštrumenti subvencioniranja podjetij (za nove investicije, nova delovna mesta), posojil z nizko obrestno mero, investicij v infrastrukturo in davčnih olajšav.

Razvoj se je nadaljeval v obdobje, za katerega je značilen koncept polov rasti (v 70-ih, deloma 80-ih letih). V ozadju tega koncepta je ideja, da se bodo razvojni impulzi iz centrov prenesli tudi na okolico oz. druge sektorje gospodarstva. Ukrepi so intervencionistične narave (izgradnja infrastrukture in kapitalne spodbude).

Oba koncepta sta se v obdobju velikih strukturnih sprememb izkazala kot le delno učinkovita. Zaradi naftne krize se pomen regionalne politike zmanjša in države postanejo bolj selektivne pri dodeljevanju pomoči. Posledično so se povečale tudi regionalne razlike.

Konec 80-tih let je v gospodarski politiki postala vse pomembnejša regionalna dimenzija – povezana je z decentralizacijo, pojavom razvojnih agencij in lokalnimi iniciativami (bottom-up pristop). Pojavljati se začnejo strategije, ki temeljijo na razvoju in mobilizaciji endogenih razvojnih potencialov posameznih regij, t. j. na razpoložljivih naravnih resursih in drugih dejavnikih razvoja v regiji (npr. tudi pomoč obstoječim podjetjem v regiji), za razliko od mobilizacijsko naravnanih strategij, ki gradijo na zunanjih impulzih za razvoj regije.

Strategije endogenega razvoja so prinesle zelo pozitivne kvalitativne, strukturne spremembe v regionalnih gospodarstvih, vendar pa so kvantitativni učinki še razmeroma majhni glede na

prejšnje mobilizacijske strategije, dokler v 90-tih letih, zaradi razmaha tehnološke revolucije, ne postaneta sposobnost inoviranja in fleksibilnost najpomembnejša dejavnika razvoja regionalnega gospodarstva in smo priča pomembnim spremembam procesa rasti. Ta postaja vse bolj regionaliziran – izvor rasti narodnega gospodarstva postajajo regionalna gospodarstva oz. razvoj narodnega gospodarstva je zasnovan na razvoju regij (Farič, 1999: 32).

Za razliko od prejšnjih sprememb slednje zahtevajo nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja in oblikovanje nove, sodobne regionalne politike, ki bi jo lahko opredelili kot regionalno razvojno politiko, saj se v njej združujeta dve politiki: regionalna in razvojna. V skladu s tem jo pojmuje na dva načina: 1. kot nov pristop k razvoju narodnega gospodarstva, zasnovanem na regionalnem načelu, in 2. kot nov pristop k regionalnemu razvoju s poudarjenim širšim razvojnim učinkom za celotno narodno gospodarstvo. Gre za širši pojem kot pri klasični regionalni politiki, še posebej ker vključuje spodbujanje regionalnega razvoja, ki se izvaja na celotnem ozemlju države, pomembno vlogo pa ima tudi na nadnacionalni ravni.

Medtem ko je tradicionalna regionalna politika postavljala kot glavni problem razvojno šibkih območij pomanjkanje kapitala in kvalificirane delovne sile, sodobni pristopi v regionalni politiki poudarjajo predvsem pomanjkanje podjetniške iniciative, inovacij, specifičnega znanja, medregionalnih in mednarodnih povezav ter slabo infrastrukturo. Tako je subvencioniranje podjetij zamenjalo spodbujanje podjetništva, storitev, inovativnosti. Sodobna regionalna politika torej bolj kot prejšnje upošteva vlogo tehničnega napredka in znanja kot dejavnika rasti.

V novih razmerah postajajo naravni nosilci regionalne razvojne politike subnacionalne ravni, posledično se je spremenila tudi vloga države pri spodbujanju razvoja: njena vloga je sedaj manj intervencionistična in bolj »podjetniška«. Do nedavnega je odgovornost za regionalne politike nosila centralna vlada, danes pa se redkokateri cilj regionalne politike lahko doseže brez tesnega sodelovanja z regionalnimi oblastmi, regionalnimi podjetji, agencijami (Remy, 1995: 27).

Tabela 2.1: *Regionalna politika v preteklosti in danes* (Vir: Kukar, 1995 v Kavaš, 2000: 7)

Tradicionalna politika za razvojno šibka območja (v 70-ih in 80-ih letih)	Nova politika za razvojno šibka območja (v 90-ih letih)
<i>1. Identificirani problemi razvojno šibkih območij</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ pomanjkanje kapitala, ○ pomanjkanje kvalificirane delovne sile, ○ nerazvita infrastruktura. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ pomanjkanje podjetniške iniciative, ○ pomanjkanje inovacij, ○ pomanjkanje specifičnega znanja (know how), ○ pomanjkanje povezav (regionalnih in mednarodnih), ○ nerazvita infrastruktura (klasična in moderna – telekomunikacije).
<i>2. Strategija za razvojno šibka območja</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ regionalna politika kot zaščita pred konkurenco (domačo in mednarodno), ○ povečani transferji dohodka v razvojno šibka območja. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ tržno orientirana regionalna politika, ○ regionalna politika, osnovana na ekonomski uspešnosti, ○ regionalna politika, osnovana na prenosu znanja.
<i>3. Cilji</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ zagotoviti cenovno konkurenčnost, ○ zmanjšati proizvodne stroške. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ zmanjšati stroške prilagajanja, ○ zmanjšati transakcijske stroške (pomoč pri iskanju tržišč, povezav, marketing).
<i>4. Inštrumenti (ukrepi)</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ subvencije podjetjem (predvsem industriji), ○ transferji gospodinjstvom, ○ vlaganje v infrastrukturo (materialno, družbeno). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ ponudba poslovnih storitev, ○ vlaganje v infrastrukturo (zlasti transport in komunikacije ter celotna družbena infrastruktura, zlasti znanje), ○ pomoč pri vključevanju v medregionalno sodelovanje.
<i>5. Učinki</i>	
<ul style="list-style-type: none"> ○ naraščajoča odvisnost od subvencij in transferjev, ○ odsotnost avtopropulzivnega razvoja, ○ nasprotje s principi tržnega gospodarstva in konkurenčno politiko EU. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ avtopropulziven razvoj, ○ medregionalna in mednarodna konkurenčnost, ○ kompatibilnost s konkurenčno politiko EU in s principi tržnega gospodarstva.

Tudi Slovenija se je že v preteklosti zavedla pomena regionalne politike in je že v začetku sedemdesetih let na podlagi koncepta policentričnega razvoja (ki temelji na teoriji polov rasti) začela sistematično usmerjati svoj razvoj. V podporo takšni zasnovi razvoja je bil leta 1971 sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SRS, leta 1973 pa še Resolucija o poglobitnih smotrih urejanja prostora v SRS. Sprejeti so bili različni ukrepi, katerih skupni imenovalec je bilo zmanjševanje razlik med regijami kar zadeva delovne in življenjske razmere.

Kljub nekaterim pozitivnim rezultatom, ki jih je dal bolj uravnotežen regionalni razvoj pred letom 1990 (infrastruktura se je izboljšala, struktura gospodarstva je postala bolj raznolika, zaposlovanje je naraščalo z višjo stopnjo), so določeni problemi neskladnega razvoja v prostoru ostali nerešeni in so se začeli kazati na drugačen način. Zaradi regionalne politike, ki je slonela na teoriji polov rasti, ki pojmuje mesta kot središča in generatorje razvoja, je bila v teh letih večina investicij in delovnih mest ustvarjenih v središčih, kar je vplivalo na depopulacijski trend v perifernih območjih. Delovnih mest za visoko izobraženo delovno silo ni bilo dovolj, zato so mladi po končanem šolanju odhajali na druga območja (»beg možganov«).

Ti problemi so se še povečali v času tranzicije, ko so se težavam določenih območij (ponekod celih regij), ki so bile posledica gospodarskega zloma, pridružili še centralizacija države (centralizacija sredstev in odločanja na ravni države). V ospredju so bile naloge oblikovanja politične in upravne strukture države ter makroekonomske dileme procesa gospodarske tranzicije - regionalni razvoj je bil potisnjen v ozadje. Posledično se je obseg sredstev, namenjenih za to področje, vseskozi zmanjševal.

Da bi se lotili problema zmanjševanja populacije, zlasti na oddaljenih in goratih območjih, je vlada nove samostojne Slovenije konec leta 1990 sprejela Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90, 12/92).

Eksplicitna regionalna politika je po sprejetju tega zakona zajemala le demografsko ogrožena območja (opredeljena na osnovi dveh demografskih kriterijev: indeksa staranja in indeksa rasti prebivalstva), vendar je proces tranzicije in prestrukturiranja povzročil nastanek tudi drugačnih problemov. Učinek tranzicijskega obdobja je bil različen po posameznih regijah. Najbolj so bili izpostavljeni sektorji starih industrijskih dejavnosti (težka industrija, rudarstvo,

tekstilna industrija), ki so bili večinoma osredotočeni na določenih območjih. Nekoordinirani ukrepi posameznih sektorskih politik so bili drag in neučinkovit način reševanja regionalnih razvojnih problemov.

Pomanjkljivosti zakona iz leta 1990 so bile tudi, da je kot temeljno funkcionalno enoto za izvajanje regionalne politike opredelil naselje, ki pa je bilo premajhno, da bi z aktiviranjem notranjih potencialov doseglo učinkovit razvoj. Po drugi strani je bila zaradi pomanjkanja vmesne ravni odločanja regionalna politika vodena izrazito centralistično, kar je, zaradi odsotnosti pokrajin, problem še danes.

Kljub temu da je Slovenija začela sistemsko urejati regionalni razvoj že v začetku sedemdesetih let, ta politika ni bila nikoli celovita in dosledna, pogosto so bile odločitve preveč politično obarvane (neupoštevanje lokacijskih in tržnih dejavnikov) in obsojene na ekonomski neuspeh.

Neupoštevanje razvojnih potencialov regij pri oblikovanju sektorskih politik, odsotnost koordinacije sektorskih politik, zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko ter neustrezna organiziranost spodbujanja regionalnega razvoja (odsotnost institucij na regionalni ravni) so razlogi, zaradi katerih so se razlike med posameznimi regijami po osamosvojitvi povečevale – razvojne razlike niso postale očitne le v različni ekonomski moči regij ampak tudi na drugih področjih, npr. demografskih pogojih, obsegu okoljskih problemov, opremljenosti z družbeno in gospodarsko infrastrukturo, človeških virih ..., – in so kazale trend nadaljnjega povečevanja (glej Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 19).

Vedno bolj očitno je postajalo, da se mora država razvojnih problemov lotiti na drugačen način in v večji meri upoštevati njihov regionalni vidik.

Zaradi bistveno spremenjenih notranjih in zunanjih dejavnikov je morala Slovenija ponovno oceniti izhodišča in rezultate dotedanjega regionalnega razvoja ter regionalnih politik. To je bilo storjeno z reformo regionalne politike konec 90-tih let in sprejetjem novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 60/99). Sprejem tega zakona in podzakonskih aktov ter leta 2001 Strategije regionalnega razvoja Slovenije so postavili nove temelje slovenski regionalni strukturalni politiki, ki pa jo je bilo potrebno zaradi implementacijskega deficita dograjevati tudi v naslednjih letih.

2.4.2 Povzetek razvoja in trendov v regionalni politiki

Glede na opisani razvoj so trendi v regionalni politiki razvitih držav naslednji:

1. Tradicionalni pristop k regionalni politiki, ki temelji na spodbujanju določenih problemskih območij, izgublja pomen. V ospredju je konkurenčnost vseh regij v državi. Zato pristop temelji na spodbujanju faktorjev konkurenčnosti v regijah (regionalni pristop k razvoju države), kjer je spodbujanje razvoja v posamezni regiji prilagojeno značilnostim samih regij.

2. Zaradi spremenjene filozofije se je okrepilo načelo partnerstva, in sicer se je okrepila vloga regionalnih in lokalnih oblasti, in tudi zasebnega sektorja. To zahteva boljšo koordinacijo sektorskih politik in usklajenost posameznih ravni (EU, nacionalna, regionalna, lokalna). Centralna raven postavlja politiko (nacionalni okvir) in krepi koordinacijsko vlogo, še posebej če so bile pristojnosti prenesene na nižje ravni.

3. Reforma regionalne politike je pogosto povezana z reformo lokalne samouprave. Pogosto sta oba vidika v pristojnosti istega ministrstva ali službe.

4. Trend k boljši povezanosti spodbujanja regionalnega razvoja in regionalnega prostorskega načrtovanja, ki v večini držav zaenkrat še nista povezana (razlog je tudi v razdelitvi pristojnosti med različna ministrstva).

5. Zaradi pristopa spodbujanja na celotnem ozemlju je izvajanje regionalne politike postalo bolj zapleteno. Nov pristop zahteva veliko koordinacije. Zato so bili v raznih državah ustanovljeni različni koordinacijski mehanizmi (predstavništva vlade v regijah, regijski sveti).

6. Kljub pristopu k spodbujanju na celotnem ozemlju so v večini držav še vedno ostala problemska območja, kjer je pomoč države izdatnejša.

Pri analizi trendov v sami EU in njenih članicah se moramo zavedati razlik, ki vplivajo na ustreznost prenosa tujih izkušenj v Slovenijo ter določenih značilnosti naše države, kot so: majhnost, regionalna pripadnost, raznolikost, zanemarjanje regionalnega razvoja v 90-tih letih in odsotnost pokrajin, kar vpliva na možnost prenosa določenih tujih izkušenj.

3 REGIJE, REGIONALNI RAZVOJ IN REGIONALNE POLITIKE V EVROPSKI UNIJI

Politična integracija v Evropi vpliva na pospeševanje pogojev za transnacionalno, čezmejno sodelovanje in širi prostor za lokalno in regionalno sodelovanje.

Postopno naraščanje števila čezmejnih partnerskih odnosov je opazno po letu 1947 – v državah vzhodne Evrope po letu 1990 – in se kaže v naraščanju skupnih projektov. Od takrat se je spremenila in izboljšala tudi klima za ustvarjanje regij, sodelovanje med njimi in lokalnimi oblastmi pa je v državah EU vse pogostejše in na višjem nivoju. Regije zato v Evropski zvezi pridobivajo na pomenu, tako gospodarsko kot tudi politično (Committee of the Regions, 2001: 8).

Vendar se EU znotraj sebe srečuje z velikimi razvojnimi razlikami, kar zavira sam proces integracije, vpliva pa tudi na slabše rezultate kooperacije med regijami držav članic. Posebej s prihodom novih, manj razvitih članic, je postal pomen zmanjševanja razlik v razvitosti znotraj EU izredno velik. Zato postaja v evropski zvezi, ki se prostorsko širi in povezuje, potreba po usklajeni, skupni regionalni politiki razvojna potreba ter nujnost. Zaradi razlik med posameznimi državami znotraj EU se tudi pristopi k reševanju problemov regionalnega razvoja razlikujejo (motivi!). Vendar se je v zadnjem času okrepil trend poenotenja pristopov (politika konkurence in ureditev državnih pomoči), od konca osemdesetih let pa se v vseh državah EU postopoma uveljavlja model endogenega (notranjega) regionalnega razvoja. Takšen razvoj naj bi vodil k izboljšanju tekmovalnosti regionalnih razvojnih dejavnikov (podjetij, obrti, kmetijstva, gostinstva ter storitev) na razvojno šibkejših območjih. Model EU je kot njena članica sprejela tudi Slovenija.

Sodobno evropsko regionalno politiko bistveno označuje skrb za trajnostni razvoj. Takšen razvoj je v tem evropskem trenutku edina realna alternativa paradigmi industrijskega razvoja oziroma neomejene količinske rasti. Sonaravni razvojni vzorec kot temeljno razvojno gospodarsko strategijo je Evropska zveza načeloma potrdila v listini o Evropski zvezi (Maastrichtska pogodba) iz leta 1992. Posledica je ustanovitev Odbora regij, ki predstavlja glas regionalnih in lokalnih oblasti pri oblikovanju politik, kjer so regionalne in lokalne oblasti odgovorne za izvajanje teh politik (ekonomska in socialna kohezija, zdravstvo, izobraževanje, kultura, kmetijstvo, okolje). V prizadevanjih za »Evropo regij« je cilj na eni

strani razvijanje gospodarske stabilnosti in oblikovanje interregionalne solidarnosti med regijami, po drugi strani pa je med regijami tudi velika konkurenca, saj regije, podobno kot podjetja, medsebojno konkurirajo na evropskem in svetovnem trgu (glej Plut, 1998: 44–48).

Povsod v Evropi se krepi regionalna raven, pa tudi razvojni in finančni posegi EU so namenjeni regijam in ne državam. Po evropskih izkušnjah je regija oz. pokrajina kot prostorska enota najprimernejši način organiziranja državne uprave, regija pa je tudi raven, na kateri je mogoče v največji možni meri doseči smotrno rabo naravnih in drugih virov, torej sonaravni razvoj. Države naj bi tako v lastnem interesu upoštevale regionalizem, načela sonaravnega razvoja in endogeni pristop ter na ta način uravnovesile regionalne razlike.

Evropska politika skuša regionalne razlike med državami članicami premostiti na dva načina, pasivno in aktivno. S prvim načinom nadzoruje in ocenjuje upoštevanje konkurenčne klavzule pri pomoči, ki jo daje posamezna članica lastnemu regionalnemu gospodarstvu (pri čemer velja večinsko mnenje, da regionalna politika ni v nasprotju s principi svobodne konkurence), aktivno pa EU pomaga državi članici v okviru strukturne in kohezijske politike, s katero si prizadeva za zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti in življenjskem standardu med državami in regijami (Gaberščik, 1999: 93).

Uresničuje jo s pomočjo strukturnih skladov,⁹ ki so osnovni finančni mehanizem kohezijske politike in politike državnih pomoči. Preko strukturnih skladov EU izvaja klasično regionalno politiko določanja območij, ki so upravičena do pomoči, vendar na osnovi predloženih razvojnih programov. Programe, ki so sofinancirani preko strukturnih skladov, vedno predlaga država članica, lahko pa so spodbujeni s strani Evropske komisije.

Nacionalne regionalne politike držav članic EU morajo biti komplementarne strukturni politiki EU. Z izvajanjem regionalne politike po načelih evropske strukturne politike se morajo države članice, sedaj tudi Slovenija, vključiti v programsko projektni cikel, vezan na programska obdobja finančnih perspektiv EU. Pomemben dokument za pridobitev strukturne pomoči EU, ki se pripravi za obdobje finančne perspektive EU, je Državni razvojni program. Iz njega so razvidne potrebe in prioritete območja, ki je upravičeno do pomoči EU.

⁹ V ta namen je Evropska zveza skupaj s članicami razvila sistematiko prostorskih statističnih enot (NUTS). S pomočjo tega sistema zasleduje spremembe socialnoekonomskih indikatorjev in učinkovitost pomoči, ki jo posameznim regijam nudijo razni strukturni fondii.

Strukturna in kohezijska politika EU ima v državah članicah velik gospodarski pomen, saj razpolaga kar s tretjino vseh sredstev proračuna EU.

Slovenska regionalna politika je s tem, ko se je vključila v sistem strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, prenesla del suverenosti na tem področju na skupne organe EU. Naši posebni razvojni interesi, od katerih je v končni fazi odvisna konkurenčnost regij in države v celoti, so torej predmet usklajevanj s skupnimi evropskimi cilji in prioriteta. Pri tem se ne bi smeli odreči lastnim razvojnim spodbudam iz domačih javnofinančnih virov in lastni notranji regionalni politiki, s katero lahko razrešujemo tista vprašanja, ki so v sistemu strukturnih instrumentov EU manj zaželena (državne pomoči) ali z vidika ciljev EU manj pomembna (glej predlog ZSRR-1, 2005: 71).

Da bi kooperacija med regijami znotraj EU dala nek rezultat, morajo imeti regije na obeh straneh meje podobno moč in avtoriteto – v gospodarskem in političnem smislu. EU ne more zahtevati od držav članic, da morajo vzpostaviti regionalne strukture, kajti države same odločajo o svoji notranji strukturi, kljub temu pa je jasno, da so cilji in ambicije na področju regionalizma v Evropi veliki, tako politični, etnični, kulturni kot gospodarski, povezani s prizadevanji za hitrejši in enakomernejši regionalni razvoj, in tisti, ki so pomembni za racionalno in učinkovito državno upravo. Temeljni cilj je verjetno uravnotežiti razvoj demokratične in decentralizirane Evrope, da ne bo le Evropa nacionalnih držav, ampak tudi regij ter posameznikov. Razvoj regionalizma v Evropi naj bi postopno privedel do novega tipa regionalne države.

Slovenija naj bi tudi zaradi članstva v EU vzpostavila pokrajine kot drugo, širšo raven lokalne samouprave, ki je pomembna tudi zaradi participacije pri sredstvih EU skladov, namenjenih regionalnemu razvoju.

4 OBLIKOVANJE NOVEGA RAZVOJNEGA KONCEPTA IN NJEGOV VPLIV NA REGIONALNI RAZVOJ IN REGIONALNO POLITIKO V SLOVENIJI

4.1 STRATEGIJA GOSPODARSKEGA RAZVOJA IN KONCEPT KOMPLEKSNE KONKURENČNOSTI DRŽAVE

Po vzpostavitvi neodvisne države je bil prvi celovit dokument, ki je jasno opredelil strateške cilje gospodarskega in družbenega razvoja Slovenije, Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, sprejeta leta 1995. Bistveni cilji Strategije so bili: (1) hitrejša gospodarska rast in dohitevanje razvitih evropskih držav, (2) večja konkurenčnost slovenskega gospodarstva, (3) vključitev v evropske integracije in (4) trajnost gospodarske rasti z vidika okolja ter socialnega in etičnega vidika. Leta 1998 so bili s sprejetjem političnega dokumenta, t. j. Strategije Republike Slovenije za vključevanje v EU, opredeljeni tudi ukrepi gospodarske in socialne politike, potrebni za dokončanje prehoda v tržno gospodarstvo in pripravo gospodarstva za vstop v EU.

Osrednji cilji obeh razvojnih strategij iz devetdesetih let so bili v celoti doseženi na področju gospodarske konvergence (ujemanja) k povprečju EU ter vključevanju v evropske integracije in priprave svojega gospodarstva na članstvo v njej. Slabši so bili rezultati na področju drugih dveh osrednjih ciljev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije iz leta 1995, namreč povečanja mednarodne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva in spodbujanja razvojnega koncepta, ki bi uspešno uravnotežil gospodarski razvoj z okolju prijaznim in socialno sprejemljivim razvojem. Drugo področje, na katerem so bili rezultati Slovenije v tranzicijskem obdobju manj uspešni, je regionalni razvoj. V nasprotju z deklariranimi razvojnimi cilji zmanjševanja razlik med bolj in manj razvitimi deli države so se neskladnosti glede razvitosti celo povečale.

Z vidika funkcionalnega uresničevanja je »strategija tranzicije in prilagajanja« iz devetdesetih let danes še vedno živa in na njej utemeljene ekonomske politike še niso izčrpane, saj (i) zagotavljanje in vzdrževanje makroekonomske stabilnosti ostaja trajna in zahtevna naloga, tudi z vstopom Slovenije v EU, (ii) strukturne in institucionalne reforme in prilagajanje EU, še posebej funkcionalno gledano, tudi še niso končani. Konceptualno gledano pa je

tranzicijska razvojna paradigma izčrpana. V ospredje stopajo novi izzivi, ki so opredeljeni s članstvom v EU, procesi globalizacije in informacijske družbe.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenija 2001–2006 (SGRS) je pomemben nacionalni strateški dokument, ki ga je Vlada RS sprejela julija 2001 in pomeni kakovosten preskok v razvojni politiki. V tem času je dozorelo prepričanje, da je potrebno *oblikovanje širokega družbenega soglasja o sodobnem razumevanju razvoja in o ustreznem delovanju za uresničevanje razvojnih ciljev*. Razlogi za spremenjeno razumevanje razvoja, ki ga imenujemo *nova razvojna paradigma*, so izčrpanost obstoječega razvojnega vzorca, spremenjen pomen razvojnih dejavnikov, potreba po integralni opredelitvi razvojnih ciljev in spremenjeno mednarodno okolje. Pogoja za izvajanje SGRS sta zaključek tranzicijskih reform in krepitev makroekonomske stabilnosti, glavna vloga pa je pripisana strukturni in razvojni politiki (glej SGRS, 2001).

Tako je Strategija tudi najširši okvir za oblikovanje drugih načrtovalskih dokumentov na posebnih področjih, kot so regionalni razvoj, prostorsko načrtovanje, sektorske politike itd.¹⁰

Na osnovi nove razvojne paradigme SGRS opredeljuje temeljne mehanizme (za krepitev razvojnih dejavnikov) na gospodarskem področju, ki naj bi omogočili doseganje njenih ciljev. Skupni imenovalec, vsebinsko izhodišče temeljnih mehanizmov, je *koncept kompleksne konkurenčnosti države*, ki jo dosežemo z aktivno strukturno in razvojno politiko na področju: (i) prehoda v na znanju temelječo družbo, (ii) krepitev konkurenčnosti gospodarstva, (iii) izboljšanja učinkovitosti države, (iv) politike za učinkovito vključitev v notranji trg EU, (v) regionalno in prostorsko uravnoteženega razvoja.

Ker razvoj narodnega gospodarstva temelji na razvoju vseh regij, ki ga sestavljajo, je uravnotežen regionalni razvoj eden od petih temeljnih instrumentov politik za doseganje skupne konkurenčnosti Slovenije in s tem uresničevanje ciljev Strategije (glej SGRS, 2001: 12–15).

¹⁰ Istočasno SGRS upošteva že sprejete usmeritve področnih politik, ki so skladne z novo razvojno paradigmo, ter dokumente, ki so v času njenega sprejemanja še nastajali, med njimi tudi Strategija regionalnega razvoja Slovenije in Prostorski plan Slovenije. Strategija regionalnega razvoja 2001–2006, ki je bila sprejeta v letu 2001, tako v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Prostorskim planom Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko za doseganje teh ciljev.

4.2 USTVARJENI DEJAVNIKI KONKURENČNOSTI IN POMEN SOCIALNEGA KAPITALA

»Družbeni razvoj ni statičen in vnaprej definiran cilj, temveč ga moramo razumeti kot dinamičen proces prilagajanja okolju, kjer ne gre le za samozadostno preživetje, temveč stalno tekmovalnost v odnosu do zunanjega sveta« (Adam, 2005: 1).

Konkurenčnost torej predpostavlja določeno *prilagodljivost*, pri čemer pa ni dovolj, da si družbe prizadevajo za bolj ali manj uspešno prilagajanje okolju, ampak tudi za *razvoj sposobnosti za prilagajanje* vedno bolj dinamičnemu in spremenljivemu okolju (npr. razvijajo raziskovalno infrastrukturo, človeške vire, nagib k sodelovanju, inovativnost),¹¹ in s tem pridobivajo *konkurenčne prednosti*¹².

Podobno razmišlja tudi direktor ene izmed razvojnih agencij (agencija Synergie iz Metza), ki pravi, da je razvoj celovita dejavnost, kjer imajo velik pomen »mehke« rešitve: tehnologija je danes znana praktično vsem nosilcem razvoja po svetu, kar jih razlikuje, je prav »stanje duha«, njihova domiselnost, inovativne razvojne rešitve ob hkratnem dobrem poznavanju dejstev in razvojnih tendenc (v: Glas, 2000: 108).

Biti konkurenčen pomeni zapleten proces, ki ni utemeljen zgolj na ekonomskih procesih – le ti postajajo preveč kompleksni in pomešani z drugimi procesi in dejavniki – kompetitivnost pa postaja fenomen, ki je čedalje bolj odvisen od kulturnih in socialnih procesov (glej Adam, 2001: 12, 13).

Temeljno vprašanje je zato naslednje: Kaj prispeva k temu, da postane določeno okolje primerna baza za razvoj mednarodno uspešnih gospodarskih dejavnosti?

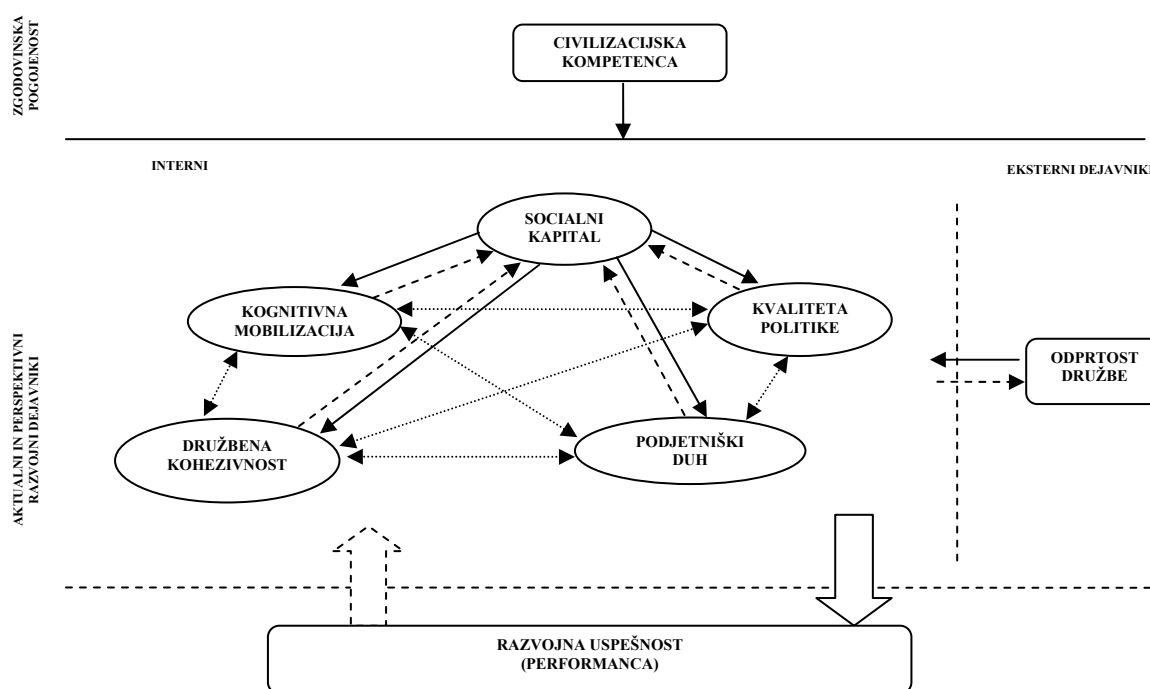
Z raziskovanjem problematike modernizacije, konkurenčnosti in razvoja držav s postsocialistično tradicijo so se ukvarjali tudi nekateri slovenski teoretiki različnih strok ter ob

¹¹ Kavaš in dr. (2000): 162: V skladu z zahtevami trga se je značaj konkurenčnosti multinacionalk spreminjal tako, da so te najprej konkurenčno prednost dosegale s ceno, nato s kakovostjo, kasneje so, zaradi diverzifikacije proizvodov in njihovega krajšega življenjskega cikla, v konkurenčnem boju uspevala podjetja, ki so bila bolj fleksibilna, danes pa fleksibilnost ni več odločilni kriterij uspešnosti, ampak je to inovativnost.

¹² Porterjeva teorija (Porter, 1990) o *konkurenčnih prednostih* narodnega gospodarstva pravi, da »noben narod ne more konkurirati na vseh področjih. Edina razlika med uspešnimi in neuspešnimi je, da so prvi *sposobni razviti temelje*, na katerih je možno razviti relativno ugodne razmere za določeno industrijo« (glej Adam, 2001: 12, 13).

tem razvili diskusije, posvečene konceptu socialnega kapitala. Rezultat tega je bila tudi zamisel, da se v okviru *Raziskave o socialnih indikatorjih razvoja* (Center za teoretsko sociologijo – Inštitut za družbene vede na FDV) za potrebe nastajajočega projekta Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (2001), razvije teoretični model socio-kulturnih razvojnih dejavnikov in s pomočjo oblikovanih indikatorjev v jasnejši luči nakažejo razvojne možnosti in performance Slovenije v primerjavi z drugimi (primerljivimi) družbami (Adam, 2001).

Shema 4.1: Model socio-kulturnih dejavnikov razvojne uspešnosti (Vir: Adam, 2001: 18)



Model je zgrajen iz treh ravni. Prvo raven tvori civilizacijska kompetenca kot zgodovinsko ozadje razvoja določene družbe. Druga, najpomembnejša raven, je raven razvojnih dejavnikov, sestavljena iz petih sklopov: kognitivna mobilizacija, socialni kapital, podjetništvo, kakovost političnih institucij in družbena kohezivnost, ki spadajo v okvir internih sestavin, in tretja raven odprtost družbe navzven (kot eksteren dejavnik).

Model izhaja iz predpostavke, da je osrednjega pomena socialni kapital, ki ima multiplikativne (spillover) učinke na druge sklope, je tako rekoč neodvisna spremenljivka.

Mnenje je, da Slovenija in druge tranzicijske države, ki se poslavljajo od industrijske družbe in hočejo postati enakovreden partner zahodnoevropskim družbam, lahko dosežejo ta

»preboj« le, če razvijejo sposobnosti, ki so zajete v omenjenih šestih sklopih indikatorjev, s posebnim poudarkom na sinergiji, kooperaciji in koordinaciji, ki so lastnost socialnega kapitala, zato se mu pripisuje tudi največji pomen v modelu.

Tudi za večino drugih (ne-tranzicijskih) modernih držav, ki se srečujejo s problemom (institucionaliziranega) nezaupanja, kompetitivnosti in razpršenega individualističnega delovanja državljanov, postaja evidentno, da je izvedba nekaterih odločitev in projektov – tako na makro- kot na mikronivoju – možna (ali bolj učinkovita) le na osnovi zaupanja in kooperacije (Adam, 2001: 38).

Socialni kapital lahko v tem primeru razumemo kot neotipljiv resurs, ki rešuje probleme zaupanja, kooperacije in koordinacije v konkretnih socialnih okoljih. Nanaša se na tiste aspekte socialne organizacije, ki lahko izboljšajo učinkovitost družbe (in kvaliteto razvojnih procesov) s spodbujanjem koordiniranega delovanja. Pri tem lahko postavimo v ospredje koristi, ki jih ima posameznik od vključenosti v neko skupino ali širše omrežje medsebojnih odnosov, ali pa koristi, ki jih ima od socialnega kapitala širša skupnost, institucija ali družba v celoti (Adam, 2001: 39).

Gre torej za sposobnost akterjev (tudi kolektivnih), da si zahvaljujoč članstvu v socialnih omrežjih in drugih socialnih strukturah zagotovijo koristi. Korist, ki jo dobimo od socialnega kapitala kot »kapitala« je torej *vzajemno koristna kolektivna akcija*. (glej Grootaert in Bastelaer, 2002: 86). Lastnost takšne akcije je, da vedno proizvaja izide s pozitivnim predznakom.¹³

Pomembni momenti, ki pojasnjujejo, kako sociabilnost omogoča nastanek zapletenih organizacijskih struktur ter višjo stopnjo usklajenosti in sinergije v procesih odločanja so:

1. V povezavi s človeškim kapitalom: medosebni odnosi so primarni medij, preko katerega se prelivajo informacije, znanje, medsebojna pomoč, nove ideje, projekti.

¹³ Grootaert in Bastelaer (2002: 87, 88) pri tem ločujeta strukturno in kognitivno obliko socialnega kapitala: strukturni kapital omogoča vzajemno koristno kolektivno akcijo s pomočjo uveljavljenih vlog in socialnih omrežij, ki jih dopolnjujejo pravila, postopki in predhodna praksa. Kognitivni socialni kapital, ki vključuje skupne norme, vrednote in prepričanja, pa predisponira (določa nagnjenje) ljudi k vzajemno koristni kolektivni akciji.

Na ta način se ohranjajo in krožijo znanje, kulturni kapital ... Socialni kapital je v tem primeru katalizator, ki spravlja v obtok druge kapitale.

2. Podlaga za oblikovanje: socialnega kapitala ni mogoče v polnosti razviti brez zunanjih spodbud (ali prisil), brez motivacije akterjev in brez širšega podpornega oz. institucionalnega okolja (zglej je Evropska unija, več: Adam, 2001: 41).
3. Glavni sestavni deli oz. učinki: zaupanje, kooperacija in usklajeno delovanje (koordinacija) ter participacija. Ti odnosi niso enosmerni: ni nujno, da kooperacija izhaja iz zaupanja (lahko temelji na racionalni kalkulaciji), toda uspešna kooperacija ponavadi generira zaupanje.
4. Pomen intermediarnih mehanizmov: socialnega kapitala se ne da zreducirati na obstoj zaupanja. Lahko je pogoj ali posledica kooperacije, ki je že bolj oprijemljiv pojem. Gre za sposobnost oblikovanja organizacijskih struktur, ki niso niti birokratskega niti tržnega značaja.

Do pozitivnega razvojnega prispevka prihaja ob nižanju transakcijskih stroškov, pospeševanju pretoka informacij in kooperativnega vedenja, ki temelji na zaupanju (ali rezultira v zaupanju) (glej Adam, 2001: 41–45).

4.2.1 Socialni kapital in partnerstvo za uspešnejši regionalni razvoj

Na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja je za našo državo vedno bolj pomembno dejstvo, da kot majhna država, razpolagamo z omejenimi resursi, tako človeškimi kot naravnimi. Verjetno jih ne bomo mogli mobilizirati, izrabiti ali ustvarjati novih brez učinkovite koordinacije, sodelovanja in vključevanja vseh razvojnih akterjev in dejavnikov v regiji – torej brez zadostne količine socialnega kapitala. Še manj bomo zmogli te potencialne pretvoriti v kompetitivno prednost.

Tudi pri ocenjevanju regionalnih razvojnih zmogljivosti raziskovalci poudarjajo izjemen pomen socialno-kulturnih dejavnikov, mentalitete, inovativnosti in vrednot prebivalcev določenega območja.¹⁴

¹⁴ V tržno naravnem tekmovanju so bolj uspešne regije, ki imajo kakovostno lokalno samoupravo in strokovno podkovanе uslužbenke državne uprave: občinske in regionalne oblasti si prizadevajo, da se interesi podjetij, naselij, občin in različnih javnih služb horizontalno usklajujejo. Manjše in med seboj nepovezane občine (kot so to v Sloveniji) teh funkcij ne morejo učinkovito opravljati, poleg tega so lahek plen centralističnih

Regionalno uspešne izkušnje držav kažejo, da je bila izdelana nova prednostna lestvica dejavnikov regionalnega razvoja, med katerimi kot razvojna inovacija nastopajo krepitev horizontalnega sodelovanja med podjetji in regijami, krepitev čezmejnega povezovanja, ustanavljanje centrov za prenos in razvoj tehnologij, podpora okoljskim pobudam, demokratičnost načrtovanja razvoja, izboljšanje delovnega okolja, zmanjšanje diskriminacije, razvoj povezovanja zaposlenih in sindikatov, povečan pritisk interesnih skupin glede sprejemanja celostnega gledanja na reševanje regionalnih problemov.

V Sloveniji se v strateških dokumentih države v okviru socialnega kapitala kot razvojnega dejavnika poudarja predvsem človeški kapital, in sicer tisti vidik, ki se nanaša na izobraževanje, investicije v znanje, inovativnost, manj pa kot sposobnost sodelovanja, koordinacije. Izobrazbena raven je v regijah res problem (tudi beg možganov), ni pa dovolj – tudi znanje je treba znati vključiti v proizvodni proces, motivirati ljudi za izmenjavo že pridobljenih izkušenj in znanja z namenom ustvariti nekaj novega.

Zato je treba za doseganje konkurenčnih prednosti regije (poleg spodbujanja podjetništva, storitev, inovacij, visoke tehnologije, izobraževanja) izboljšati tudi sodelovanje med vsemi razvojnimi dejavniki v regiji: znanosti, podjetij (predvsem srednjih in malih), izobraževalnih in raziskovalnih institucij, posrednikov informacij, financ, oblasti, agencij. Tudi pri spodbujanju inovativnosti je treba vedeti, da so inovacije zelo kompleksen proces, ki zahteva predvsem sinergično delovanje (sodelovanje, medsebojno dopolnjevanje) zgoraj navedenih razvojnih dejavnikov.

Potrebno je izboljšati tudi sodelovanje med samimi podjetji in spodbujati razne oblike njihovega povezovanja, saj bi bila v povezani obliki sposobna uresničiti večje poslovne projekte. Za visoko konkurenčna gospodarstva namreč velja, da odnosi med podjetji ne temeljijo na rivalstvu ampak na sodelovanju in konkurenci.

Pri uresničevanju te usmeritve (v nekaterih neuspešnih posnemanjih tujih vzorov) se je izkazalo, da obnašanja slovenskih podjetnikov niso izrazito naklonjena sodelovanju in

teženj države, pa tudi sosednjih regij, v vse bolj prisotnem tekmovanju med evropskimi regijami (Plut, 1998: 37).

povezovanju, da sta v ospredju individualizem in samostojnost, da ni dovolj medsebojnega zaupanja med podjetniki (problem neetičnega ravnanja, pa tudi likvidnostnih težav), in da obstaja določeno nezaupanje do države, državnih institucij in njenih programov ter oblik podpore (izkušnje iz preteklosti). Med podjetniki še ni prišlo do spoznanja nujnosti skupnega nastopa na svetovnem trgu, kjer so mogoče sinergije, premajhna pa je tudi »kritična masa« uveljavljenih podjetij, ki bi te procese sprožila – vse to pa ključno vpliva na razvoj »grozdov«, t. j. takšnih oblik aktivnega povezovanja med podjetji, univerzami in drugimi razvojnimi institucijami, ki povečujejo sposobnost generiranja novega znanja, nastajanja novih podjetij zaradi potreb grozda (specializacija znanja) ter oblikovanja lastnega trga dela – za kar si vlada intenzivno prizadeva že od leta 1999 dalje (glej Kavaš in dr. (2000): 140, 141 in Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006).

Vidik sodelovanja in povezovanja je pomemben tudi glede na dosedanje stopnje decentralizacije regionalne politike, ki je povzročila nastanek pisane strukture institucij za spodbujanje regionalnega razvoja na regionalni in lokalni ravni ter potrebo po vključitvi raznovrstnih akterjev v regionalni razvoj. Skupna značilnost regionalnih razvojnih struktur je princip partnerstva kot temelja, na katerem gradijo in delujejo različne regionalne razvojne organizacije (regionalne razvojne koalicije, razvojni forumi, regionalni razvojni sveti, razvojne agencije). Naštete oblike partnerstev se med seboj razlikujejo po pristojnostih, statusu, nalogah, družijo pa jih skupni dokument, ki je temeljni razvojni dokument na ravni regije in hkrati podlaga za odobritev in črpanje sredstev, to je regionalni razvojni program.

Kvalitetna priprava tega dokumenta in posledično uspešno izvajanje in črpanje sredstev na njegovi podlagi zahteva vse to, kar je bilo obravnavano v okviru pojma socialnega kapitala – in bo posebej predstavljeno v praktičnem delu naloge.

4.3 NOVI Poudarki v regionalnem razvoju

Država naj bi v novi paradigmi delovala na naslednjih treh področjih, povezanih z rastjo: ustvarjanje gospodarske rasti, vključevanje revnih v proces rasti, nov pristop k regionalnemu razvoju. Slednji vodi k novi razporeditvi moči in odgovornosti za razvoj posameznih regij. Izhaja iz ugotovitve, da osrednja državna oblast oblikuje splošne razvojne pogoje. Odgovornost je v rokah lokalnih in regionalnih oblasti, da izkoristijo dane priložnosti za razvoj z organizacijo lastnih razvojnih možnosti ter s povezovanjem s partnerskimi okolji, kar je bistvo sodobnega regionalizma (Glas, 2000: 45).

4.3.1 Endogeni razvoj

Za vse uspešne regije je značilno, da njihov razvoj poteka predvsem kot endogen razvoj, razvoj, ki ne more biti »vnesen« od zunaj in deluje v smeri krepite regionalne samobitnosti.

Lokalna okolja so postala bolj dejavna zaradi neuspešnosti nacionalnih razvojnih politik pri zadovoljevanju njihovih potreb, razlogi za večjo lokalno iniciativo pa so povezani tudi s širšim svetovnim dogajanjem, ki kažejo na tri spoznanja: 1. podobno kot podjetja se tudi regionalne skupnosti soočajo s tekmovanjem na znanstvenem, tehnološkem in ekonomskem področju, 2. država lahko ustvarja le splošne pogoje razvoja (in v obliki pomoči spodbuja enakomeren regionalni razvoj), regije pa morajo v tem okviru pokazati svojo moč, domiselnost in druge sposobnosti, 3. vse to se dogaja zaradi sprememb v obnašanju podjetij, ki so pod pritiski okolja prisiljena v večjo prilagodljivost, mobilnost in hitro odzivanje (glej Glas, 2000: 95, 96).

V modelu endogenega (notranjega) regionalnega razvoja posamezne državne politike le selektivno sofinancirajo razvojne programe, ki izhajajo iz domačega okolja, so sonaravno zasnovani (upoštevanje omejitev okolja) in imajo sposobne regijske nosilce razvoja (zasebni sektor). Država in skladi nastopajo »zgolj« kot sovlagatelj, podpornik obetavnih razvojnih ter infrastrukturnih programov občinskih in regionalnih skupnosti. Temu sledi tudi uvajanje svetovalne mreže razvojnih regionalnih agencij.

Endogeni razvoj je tudi slovenska strateška usmeritev na področju regionalnega razvoja. Politika regionalnega razvoja, ki sledi novi razvojni paradigmi, se naslanja na notranje pobude in resurse ter njihovo izboljševanje, ob istočasni ustvarjalni koordinaciji vseh regionalnih politik kot tudi lokalnih razvojnih spodbud s temi politikami, z državo in EU (SGRS 2001).

Nov koncept odgovornosti lokalnih/regionalnih akterjev za razvoj na svojem ožjem področju temelji na nekaj osnovnih idejah: (Glas, 2000: 93)

- razvoj, ki ga spodbujamo, mora odgovarjati lokalnim potrebam, problemom, razvojnim zmožnostim ter virom in pogojem, zato ne more biti preprosta kopija dogajanja v neki drugi lokalni/regionalni skupnosti;

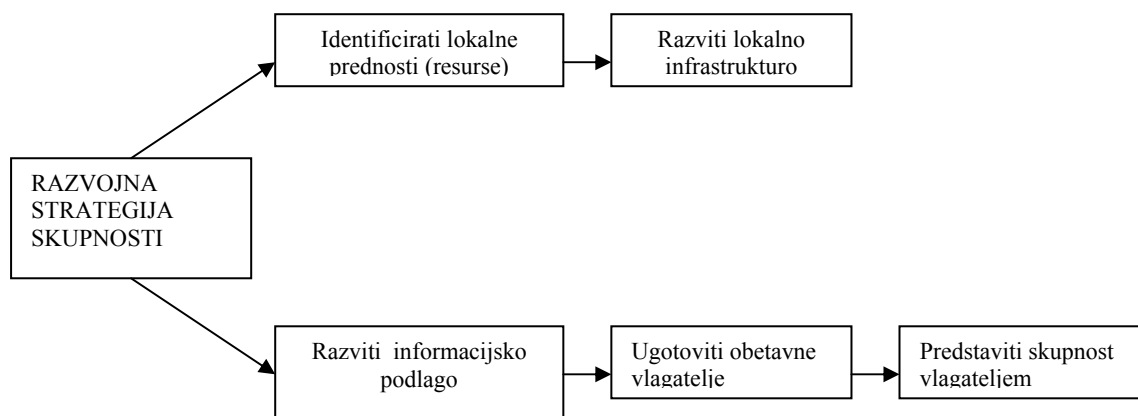
- razvoj spodbujajo posamezniki, skupine in institucionalni dejavniki v teh lokalnih skupnostih in mora izhajati iz lokalne osveščenosti o nujnem delovanju;
- je rezultat novih in uspešnih proizvodnih in storitvenih dejavnosti, pomeni torej spremembe v strukturah, nov način delovanja, zato sta pomembni inovativnost in ustvarjalnost v usmerjanju tega delovanja.

Pri pripravi strateškega razvojnega programa je za lokalno skupnost bistveno, da deluje v dveh smereh:

1. Lokalna skupnost mora razviti svoje lokalne prednosti in vire rasti – skupnost ne more zadržati obstoječih podjetij ali celo pritegniti novih investicij, če ne more ponuditi takšnih prednosti, ki bi okrepile konkurenčnost podjetij (endogen vidik).

2. Lokalna skupnost mora razviti bolj usmerjene in osredotočene strategije spodbujanja investicij. Pri načrtovanju razvoja investicij mora izhajati iz sedanje stvarnosti, razviti pa morajo tudi nove sposobnosti ter pridobiti nove informacije (eksogeni vidik). Govorimo o konceptu usklajenega dvosmernega delovanja:

Slika 4.1: *Koncept usklajenega dvosmernega delovanja regije* (Vir:Glas, 2000: 105)



Model usklajenega dvosmernega delovanja temelji na dveh povezanih konceptih ustvarjanja pogojev za gospodarsko rast: endogenem in eksogenem. Endogeni razvoj daje možnost razvojno šibkim območjem, da prepoznajo in mobilizirajo obstoječe potenciale lokalne skupnosti oz. regije. Endogeni pristop teži k povečanju privlačnosti lokalnega okolja za

obstoječa in nova podjetja. Sodobni dejavniki konkurenčnosti podjetja v regiji so raziskovalna infrastruktura, človeški viri, prilagojeni potrebam podjetij, konkurenčni stroški, ustrezne povezave z dobavitelji, fleksibilna zakonodaja in pozitiven nagib za sodelovanje.

Eksogeni princip pritegovanja gospodarskih dejavnosti ne sloni več na finančnih olajšavah in intervencionizmu, ampak na ustvarjanju privlačnosti lokalnega prostora, ki izhajajo iz njegovih endogenih potencialov – fizičnega okolja in človeških virov.

V novem regionalnem konceptu je bistven človeški kapital, glavni instrumenti pa predvsem izobraževalne in svetovalne storitve, razvojno raziskovalne institucije (inovacijsko naravnana strategija). Naloga (lokalne) države je tako ustvarjanje vmesne, podporne mreže, ki omogoča in pospešuje inovacije in strukturne spremembe v regionalnem gospodarstvu. Endogeni razvoj je po definiciji lokalna zadeva, ki zahteva ustanavljanje lokalnih podjetniških podpornih mrež, česar centralna vlada ne more niti pospeševati niti nadzorovati (glej Glas, 2000: 105–107).

Poudarek na ljudeh kot nosilcih razvoja in mehkih elementih tega razvoja pomeni, da so vse rešitve ustvarjene z ljudmi in drugimi viri v regiji. Pri tem nekdanji načini dela ob današnjih problemih niso več zadostni; socialni in človeški kapital imata v tem modelu pomembno vlogo, ker:

- problemi zahtevajo skupne (kolektivne) cilje in ukrepe, zato je potrebna skupna vizija – individualizem je prešibak,
- skupno akcijo je treba nenehno preverjati in izboljševati, saj se okoliščine spreminjajo,
- potrebno je učenje iz izkušenj v vsakem trenutku, na vseh ravneh,
- spremeniti se mora obnašanje vseh ekonomskih (podjetja in gospodinjstva) in političnih subjektov (lokalna uprava in drugi),

spremeniti se mora pravzaprav »stanje duha«, torej novo dojemanje stvarnosti in položaja regije ter njenih razvojnih možnosti.

4.3.2 Trajnostni pristop

Načelo trajnostnega razvoja vključuje več medsebojno povezanih in soodvisnih vidikov razvoja, zato to načelo najdemo kot temeljno načelo vseh dokumentov, ki se kakorkoli ukvarjajo z razvojem. S tem postaja temeljno kakovostno merilo tega razvoja.

Čeprav je sonaravnost integralni razvojni model, ki ga je potrebno udeležiti na vseh ravneh prostorske organiziranosti, strokovnjaki izpostavljajo regionalno raven kot najpomembnejšo v sonaravnem razvoju. Regija je raven, na kateri je mogoče v največji možni meri doseči smotno rabo naravnih in drugih virov, torej sonaravni razvoj (Plut, 1998: 44–46).

Že ob pripravi prve slovenske Strategije gospodarskega razvoja Slovenije leta 1995 je bilo priznано, da z osredotočanjem na gospodarski del ni mogoče zajeti celote razvojne problematike. Prostorsko-okoljski, socialni in nacionalno-kulturni vidiki so bili sicer obravnavani, vendar predvsem kot njegove omejitve. Razmerje med gospodarskim razvojem in drugimi vidiki človekovega razvoja je skušala nova Strategija gospodarskega razvoja v letu 2001 razrešiti s pomočjo koncepta trajnostnega razvoja. Čeprav še vedno osredotočena na gospodarski razvoj je ta Strategija v prvem delu, ki ga ambiciozno poimenuje *nova razvojna paradigma*, poskušala povezati različne vidike razvoja s konceptom trajnostnega razvoja v novo celoto in sicer naj:

*Trajnostni razvoj*¹⁵ dolgoročno uravnoteženo izboljša (enakovredno obravnava) vse tri sestavine razvoja oziroma razsežnosti blaginje – gospodarsko, socialno in okoljsko. Uravnovešenost razvoja pomeni tudi, da izboljševanje blaginje ni omejeno na posamezna območja države, zato je poleg socialne in okoljske sestavine razvoja posebej poudarjen tudi skladen razvoj v prostoru. Trajnosten razvoj se torej izraža strukturno (skozi tri vire oziroma sestavine blaginje), medčasovno (oziroma medgeneracijsko: opomba) in prostorsko (s poudarkom na regionalni skladnosti razvoja). Doseganje razvojnega cilja se izmeri s tradicionalnimi ekonomskimi merami razvoja (BDP na prebivalca) in novimi merami razvoja (indikator človekovega razvoja, indikator trajnostnega razvoja) (glej SGRS 2001-2006: 9, 10).

To je osnova, na kateri bi bilo potrebno v bodoče pripraviti tudi posebne strategije socialnega, okoljskega in regionalnega razvoja.

¹⁵ Trajnosten razvoj omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejeval možnosti prihodnjih pri vsaj enako uspešnem zadovoljevanju njihovih potreb. Bogatenje sedanjih generacij je zaželeno, če izhaja iz krepitve virov blaginje in izboljševanja razvojnih dejavnikov, na primer iz investicij v infrastrukturo, tehnološki razvoj, človeške zmožnosti. S tem se izboljšuje položaj današnjih generacij in se hkrati povečuje razvojna zmogljivost prihodnjih.

Trem sestavinam blaginje – gospodarski, socialni, okoljski – ustrezajo gospodarski, socialni in okoljski razvojni dejavniki. Razumevanje njihove vsebine v sodobnih razmerah je osnova oblikovanja nove razvojne paradigme, spoznanje ključnih pomanjkljivosti pri njihovi razvitosti pa osnova za opredelitev mehanizmov za uresničevanje strategije.

4.3.3 Spremenjena vloga države

Teorije, ki znotraj kompleksnih sodobnih družb poudarjajo posebno vlogo znanj in oblik koordinacije, nam omogočajo, da se odmaknemo daleč stran od starih dilem o primarnosti svobodnega trga nasproti večji vlogi države. Oboje, svobodni trg in zapleteni mehanizmi državne intervencije, so potrebni. Seveda morajo biti nadgrajeni s kompleksno mrežo pogajanj in koordinacije med različnimi podsistemi in drugimi družbenimi jedri.

Gornje navedbe nas pripeljejo tudi do tega, da posameznega akterja ne moremo razumeti kot dominantnega. V sodobnih kompleksnih družbah je namreč nemogoče predvideti vse možne posledice (koristi in stroške) delovanja. Za uspeh družbe kot celote je potrebno sodelovanje različnih akterjev, saj »sistemsko uspešnost determinirajo procesi, ki se odvijajo na štirih nivojih: mikro (kompetitivnost posameznega podjetja), makro (vlada, institucionalno okolje), mezo (točka, kjer se srečujejo zainteresirani akterji) in meta nivoju (socio-kulturni dejavniki, sposobnosti interakcije)« (Adam, 2001: 12–14).

Tudi spodbujanje kompetitivnosti ne more biti uspešno, če v ta proces niso vključeni vsi zainteresirani akterji v sistemu. Vloga države pri tem ni izginila. Je pa prišlo do velikih sprememb v načinu, na katere lahko vpliva nanje.

V novi razvojni paradigmi mora država delovati kot demokratični družbeni akter. Zaradi vse večje dostopnosti informacij in znanja se povečuje avtonomnost in pomen samoorganizacije družbe. Večja avtonomija družbenih akterjev po eni strani zmanjšuje možnosti ukrepanja vlad, po drugi strani pa tudi zmanjšuje nevarnost velikih napak pri vodenju politike in vsaj delno rešuje problem neskladja med družbeno optimalnim ukrepanjem in zasebnimi interesi nosilcev političnih odločitev. To pa ima pomembne implikacije tudi za samo državo. Država lahko razvojno spodbudno deluje le v sodelovanju in partnerstvu z drugimi pomembnimi družbenimi akterji – socialnimi partnerji, podjetniškimi skupinami, civilno družbo oziroma nevladnimi organizacijami, strokovnimi združenji, regionalnimi in lokalnimi pobudami, v okviru regionalnih ekonomskih grupacij in mednarodnih institucij.

Država zaradi kompleksnosti regionalnih problemov ne more zagotoviti razvoja vsake regije oziroma lokalne skupnosti. Endogeni pristop k spodbujanju regionalnega razvoja vodi k novi razporeditvi moči in odgovornosti: država v svoji partnerski vlogi ne sprejema odločitev od zgoraj navzdol, pač pa prenaša del iniciative za oblikovanje razvojnih pobud ter sredstev in pristojnosti za njihovo izvajanje na regionalno raven. Odgovornost je v rokah regionalnih in lokalnih oblasti, da izkoristijo dane priložnosti za razvoj z organizacijo lastnih razvojnih možnosti ter s povezovanjem s partnerskimi okolji in s tem zmanjšajo odvisnost od centra (glej Bugarič, 1998: 125).

»Država s pomočjo decentraliziranih skladov in agencij (javnih, zasebnih, mešanih) oskrbuje gospodarstvo in regije s kapitalom, informacijami, znanjem (tehnologijo) in socialno pomočjo, koordinira, stimulira in daje druge oblike pomoči. To naj bi tudi bila nova vloga centralne oblasti – bolj skromna, a istočasno bolj kompleksna in nič manj pomembna, kot prej« (Remy, 1995: 28).

Seveda pa vlada ohranja odgovornost družbenega akterja z močjo sprejemanja ukrepov ekonomske in razvojne politike. V novi razvojni paradigmi, kjer ima osrednjo vlogo strukturna in razvojna politika, se je treba usmeriti k identificiranju in izkoriščanju specifičnih konkurenčnih prednosti, tradicionalne makroekonomske politike se morajo nadgraditi s strukturnimi in razvojnimi politikami, država pa mora v svoji spodbujevalni in koordinativni vlogi nastopati v različnih razvojnih partnerstvih, kjer so vladne ustanove le eden izmed sodelujočih akterjev.

In še več, delovanje vlade je postalo eden pomembnih dejavnikov celovite in kompleksne konkurenčnosti držav(e). Le učinkovita država s kompetentnim administrativnim aparatom, ki sooblikuje okolje v hierarhičnem odnosu, je lahko razvojna država.

4.3.4 Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem za hitrejši regionalni razvoj

Za spodbujanje regionalnega razvoja so potrebna finančna sredstva. Država Slovenija mora v skladu z zakonom letno zagotoviti obseg sredstev, namenjenih spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, v višini vsaj 1 % BDP. Poleg državnih, lokalnih in mednarodnih sredstev je v regionalne razvojne programe treba pritegniti tudi zasebna sredstva (javno-

zasebno partnerstvo) in s tem poslovni sektor v regionalni razvoj, saj so poslovna klima in medpodjetniški odnosi odločujoč faktor ekonomskega razvoja.

Razvoj javnega in zasebnega partnerstva kot instrumenta razvojne politike v javnem sektorju je ena od prevladujočih teženj v zadnjih dveh desetletjih. Kljub prizadevanjem EU za zmanjšanje socialnih in ekonomskih razlik znotraj EU, obstaja med članicami EU t. i. »infrastrukturna vrzel«, ki ima negativen vpliv na ekonomsko rast in blaginjo Evrope. Vse vlade se srečujejo s povečevanjem povpraševanja po učinkovitih, hitrih, tržno usmerjenih javnih storitvah ob hkratnem primanjkljaju v javnih financah. Načrtovanje razvoja z razvijanjem alternativnih finančnih modelov prevladujočemu proračunskemu financiranju je zato pomembna prednostna naloga nosilcev razvojne politike. Partnerstvo med javnim in zasebnim zato ponuja dobre rešitve in zapolni luknjo prav pri projektih javne infrastrukture in storitev.

»Osnovna logika uvajanja modelov javnega in zasebnega partnerstva ni samo v financah, še pomembnejši učinki se kažejo pri prenosu inovacij, managerskih znanj, upravljanja tveganj, saj vse to pripomore k povečanju produktivnosti v celotnem sektorju in dodatno prispeva k oblikovanju in utrjevanju socialnega kapitala kot ključnega za razvoj manj razvitih regij« (Dejak, 2004: 15).

Ne glede na opisane prednosti se število na ta način financiranih projektov ne povečuje ne v Sloveniji ne v Evropi, pa tudi drugje se srečujejo s številnimi težavami. Razlog so verjetno visoki stroški, dolgotrajnost in zapletenost postopkov priprave projektov ter negativni odzivi javnosti in politike.

5 PRENOVA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI KONEC 90-tih LET

Prenova regionalne politike je sestavni del reforme državne uprave in ena pomembnejših strukturnih reform v Sloveniji. Prenova regionalne politike temelji na analizi regionalnih razlik, analizi obstoječe neposredne in posredne regionalne politike, primerjave slovenske regionalne politike z regionalno politiko razvitih držav, evropske dimenzije regionalne politike, zahtev politike državnih pomoči in analize razvojnih možnosti slovenskih regij.

Prenova regionalne politike v Sloveniji je prinesla reformo institucij na nacionalni in lokalni ravni ter vzpostavitev novih institucij na regionalni ravni. Začne se že v letu 1999, ko je bil sprejet nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR), in nadaljuje s sprejetjem strategije regionalnega razvoja (2001), ki temelji na novi razvojni paradigmi (kot je opredeljena v SGRS 2001).

Čeprav so se aktivnosti na reformi regionalne politike začele že sredi 90-tih let, so dodaten pospešek dobile v letih 1998 in 1999. K temu so prispevali nekateri novi vidiki, predvsem pa:

1. približevanje EU,
2. aktivnosti na regionalni in lokalni ravni (pogosto tudi sofinancirane s strani Phare): na lokalni ravni so se pričeli procesi medobčinskega sodelovanja in povezovanja za izvedbo razvojnih nalog ter izvajanje programov (ob tehnični pomoči programa Phare), pri čemer so nastale številne dobre prakse in prve institucije na lokalni ravni, kar je zahtevalo tudi zakonsko potrditev.

Razlogi za prenovo so bili zunanji: novi izzivi globalizacije, priprava in uveljavitev pogajalskih izhodišč pri vključevanju Slovenije v EU ter priprave na samo vključitev v članstvo, in notranji: premajhna učinkovitost in nedoseganje ciljev dotedanje regionalne politike, slabo izkoriščanje lokalnih razvojnih pobud in odsotnost regionalne dimenzije v sektorskih razvojnih programih, omogočiti izvajanje reforme nove kmetijske politike (razvoj podeželja) in drugih sektorskih razvojnih politik, potreba po vzpostavitvi institucionalnega okvira za učinkovito izvajanje strategije in politike skladnega regionalnega razvoja ter dokončanja projekta reforme državne uprave.

Neuskklajenost politik regionalnega razvoja ter zmanjševanje javnofinančnih sredstev, namenjenih demografsko ogroženim območjem, sta povzročila, da so se regionalne razvojne razlike večale in podeželje pospešeno praznilo. Pokazalo se je, da je za preseganje tega stanja potrebna obsežnejša prenova – na konceptualnem in institucionalnem nivoju.

Pri tem je treba vedeti, da je prenova regionalne politike v Sloveniji projekt, ki presega problematiko spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Z njim so povezane rešitve, ki zadevajo prostorsko planiranje, dolgoročno proračunsko načrtovanje in reforme praktično vseh sektorskih razvojnih politik.

5.1 SMERI PRENOVE REGIONALNE POLITIKE

Nova regionalna politika naj bi bila celovita, v načelih in instrumentih usklajena s standardi v državah članicah EU, tržno naravnana ter zasnovana na načelih endogenega, »samovzdržujočega« razvoja. Njena osnovna strategija naj bi bila pomoč za samopomoč, tako da bi aktivirala lastne moči v regiji in bila čimbolj vezana na ideje, spodbude in ukrepe prebivalcev v regiji.

Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja je sestavina regionalne strukturne politike. Nova regionalna strukturna politika je pojem, ki je v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 (ZSRR) opredeljen kot: »aktivnosti države in drugih nosilcev javnih in zasebnih interesov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju ciljev skladnega regionalnega razvoja«.¹⁶

Glede na *načelo celovitosti*, ki je najpomembnejša novost tega zakona, naj bi se regionalna strukturna politika izvaja na celotnem ozemlju države: v razvitih in manj razvitih območjih, v urbanih in podeželskih okoljih. Lokalne in državne interese naj bi povezovala v celovite regionalne razvojne programe, pri čemer naj bi bila posebna pozornost namenjena območjem

¹⁶ Strukturna politika je tista ekonomska politika, ki ima za cilj doseganje razvojnih ciljev in v ta namen spreminja gospodarsko in družbeno infrastrukturo ter strukturo proizvodnje. Strukturna politika ima dve (med seboj tesno povezani) dimenziji: sektorsko in regionalno. Pod sektorsko dimenzijo razumemo narodnogospodarske sektorje (kmetijstvo, industrija, turizem ...) in področja (npr. varstvo okolja), pod regionalno pa njen vpliv na razvoj pokrajin (regij).

s posebnimi razvojnimi problemi, ki so iz različnih razlogov manj sposobna za trajnostni razvoj.

Širša opredelitev problemskih območij v tem zakonu poleg demografske ogroženosti upošteva še nekatere druge kriterije za uvrstitev območja med problemska. Območja s posebnimi razvojnimi problemi so:

- ekonomsko šibka območja;
- območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo;
- razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki.

Spodbujanje regionalnega razvoja v povezavi s celovitostjo izvajanja politik pomeni sklop aktivnosti, ki imajo naslednje cilje:

- *spodbujanje* uravnoteženega gospodarskega, socialnega in okoljskega vidika razvoja;
- *zmanjševanje* razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja;
- *preprečevanje* nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi;
- *ohranjanje* poseljenosti na celotnem ozemlju neke države, ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve;
- *pospeševanje* razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra (glej Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001: 36, 37).

V ospredje *spodbujanja* razvoja prihajajo za razliko od tradicionalnih neposrednih subvencij ter različnih zaščitnih ukrepov gospodarstva ter vlaganja v infrastrukturo predvsem politike in aktivnosti spodbujanja podjetništva, razvoja človeških virov, razvoja tehnologije in spodbujanje inovacijske dejavnosti, torej tako imenovani mehkejši razvojni instrumenti. Nov pristop poudarja politike sofinanciranja, sodelovanja, s tem pa potrebo po kombiniranju pristopov top-down in bottom-up. Brez razvojnih ambicij na lokalni ravni namreč nobena razvojna politika ne more biti uspešna. Vloga države je predvsem v spodbujanju regij k aktiviranju notranjih potencialov, kar izhaja tudi iz ostalih načel spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, ki so (3. člen zakona):

- celovitost,
- partnerstvo,
- usklajevanje,
- subsidiarnost,
- programsko usmerjanje,
- vrednotenje učinkov,
- sofinanciranje.

Nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja zahteva vzpostavitev in razvoj novih institucij ter delovanje novih akterjev tako na državnem kot na regionalnem nivoju, pa tudi prenos dela razvojnih funkcij nacionalne države na subnacionalne ravni (občine, skupine občin) – t. j. *decentralizacijo* regionalne politike. Zakon upošteva vedno večji pomen subnacionalnih ravni (načelo subsidiarnosti) in drugih akterjev razvoja, zlasti socialnih partnerjev, pa tudi zasebnega sektorja (načelo partnerstva) na področju regionalne razvojne politike.

Pomembno je tudi, da nova zakonodaja zahteva večjo *usklajenost* dodeljevanja razvojnih spodbud, s tem da določa hierarhijo razvojnih dokumentov (ki morajo biti med seboj usklajeni) in uvaja načelo programiranja.

Za dejansko uresničevanje koncepta spodbujanja regionalnega razvoja v luči sprejetih načel in v skladu z novimi pristopi so bili v letih 2000 in 2001 sprejeti tudi vsi potrebni podzakonski akti za implementacijo ZSRR.

5.2 KONCEPT SPODBUJANJA REGIONALNEGA RAZVOJA V SLOVENIJI – TEMELJNI DOKUMENTI IN NOSILCI NOVE REGIONALNE POLITIKE

Leta 1999 sprejeti Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR, Ur. l. RS, številki 60/99 in 56/03) (je) predstavlja(l) pravno osnovo reforme slovenske regionalne strukturne politike. Zakon je določil cilje, načela in organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. Vodenje regionalne strukturne politike po tem zakonu temelji na naslednjih, medsebojno usklajenih aktih: Strategiji regionalnega razvoja Slovenije,

sektorskih razvojnih programih, regionalnih razvojnih programih in skupnih razvojnih programih.¹⁷

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS), ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela leta 2001, je temeljni veljavni strateški dokument slovenske regionalne politike, ki določa podrobnejšo usmeritev za nadaljnje izvajanje regionalne politike, je podlaga za pripravo regionalnih in skupnih razvojnih programov. V istem času (2001) je vlada sprejela tudi *Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)*, kjer je regionalno in prostorsko skladen razvoj, v skladu z novo razvojno paradigmo, eden petih mehanizmov za krepitev razvojnih dejavnikov in doseganje ciljev SGRS.

Slovenska regionalna politika je vpeta v širšo ekonomsko politiko države, z vstopom v EU pa tudi v regionalno politiko EU. To pomeni, da je pri izvajanju regionalne strukturne politike potrebno uskladiti vse štiri ravni spodbujanja skladnega regionalnega razvoja: mednarodno, nacionalno, regionalno in lokalno.

Mednarodna raven je za Slovenijo postala pomembna z vstopom v EU, saj je to prvič, da lahko za potrebe lastne regionalne politike pridobi znatna sredstva iz mednarodnih virov, strukturnih in kohezijskih skladov EU. Država Slovenija ima s svojo javno upravo pri tem odločilno vlogo, saj je potrebno zagotoviti ustrezno absorpcijsko sposobnost, ki bo omogočila pridobitev in uspešno ter učinkovito uporabo finančnih sredstev EU. Pri pridobitvi strukturne pomoči EU ima pomembno vlogo *Državni razvojni program* (DRP 2000-2006, ena od prioritet DRP v tem obdobju je regionalni razvoj), ki je dolgoročni indikativni izvedbeni dokument SGRS¹⁸ in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in osnova za izvajanje strukturne in kohezijske politike EU v Sloveniji.

Priprava DRP predstavlja programiranje celotne nacionalne razvojne politike države in s tem tudi regionalne strukturne politike, zato DRP hkrati predstavlja dogovor med regijami in

¹⁷ Po novem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1, Ur. l. RS, št. 93/05) temelji vodenje regionalne (strukturne) politike na naslednjih, medsebojno usklajenih temeljnih programskih dokumentih: Strategiji razvoja Slovenije, Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, Državnem razvojnem programu, programskih dokumentih za vključitev Slovenije v kohezijsko politiko EU in območnih razvojnih programih, ki skupaj z izvedbenimi predpisi po novem predstavljajo temelje slovenske regionalne strukturne politike.

¹⁸ Vlada RS je junija 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije (SRS), ki je krovni veljavni strateški razvojni dokument v državi in opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter razvojne prioritete z akcijskimi načrti.

državo o regionalnem razvoju. Ker programski del DRP zajema vse programe, podprograme in projekte, ki bi se lahko financirali iz sredstev EU, mora biti načrt priprave regionalnih razvojnih programov terminsko usklajen s pripravo DRP, ta pa sovпада s programskim obdobjem kohezijske politike EU in s finančno perspektivo EU.

Za pripravo DRP je odgovorna *Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko*¹⁹ (SVRP), ki je v okviru Vlade RS tudi odgovorna za področje regionalne strukturne politike (pripravlja strokovne podlage za določanje politike vlade na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja ipd). V zvezi z adolžitvijo SVRP za pripravo DRP je ta pristojna tudi za spremljanje njegovega uresničevanja in za usklajevanje razvojne politike ministrstev pri uresničevanju DRP.

Nacionalna raven ima v slovenski regionalni politiki, do ustanovitve pokrajin, najpomembnejšo vlogo pri spodbujanju regionalnega razvoja. Na tej ravni se določajo nacionalne strategije razvoja vseh regij in nudi strokovno in finančno podporo regijam skupaj s smernicami pri oblikovanju njihovih regionalnih razvojnih programov. *Država* je partner lokalnim skupnostim (s katerimi si deli odgovornost za skladni regionalni razvoj, 2. člen ZSRR), socialnim partnerjem, institucijam civilne družbe. Država skrbi za ustrezen okvir spodbujanja regionalnega razvoja (zakonodajni, institucionalni, sofinanciranje), vendar pa je iniciativa na lokalni ravni. *Svet za strukturno politiko* je usklajevalni organ vlade, ki je odgovoren za izvajanje regionalne strukturne politike na državni ravni ter za oblikovanje in usklajevanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih pomoči. Svet je Vlada ustanovila z namenom izboljšanja medsebojnega sodelovanja ministrstev pri financiranju razvojnih projektov. Svet spremlja izvajanje DRP ter obravnava regionalne razvojne programe. Člani sveta so ministri in državni sekretarji, ki dodeljujejo spodbude, pomembne za skladen regionalni razvoj. Svet vodi minister, pristojen za razvoj.

Nadalje je bila s prenovo in novim zakonom predvidena razvojna agencija na državni ravni, ki naj bi bila sposobna izvajati horizontalno in vertikalno usklajevanje razvojnih pobud (med ministrstvi oz. *sektorskimi razvojnimi programi* na eni strani in *regionalnimi razvojnimi programi* ter programi strukturne pomoči EU na drugi strani). Januarja 2000 je to vlogo prevzela *Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj*, ki je takrat postala osrednja institucija v Sloveniji za koordinacijo regionalne strukturne politike, zatem ko je prišlo tudi do

¹⁹ Za pripravo strokovnih podlag DRP, za informacijski sistem in koordinacijo z regionalno ravniyo je bila odgovorna Agencija RS za regionalni razvoj.

prenosa delovnega področja regionalnega razvoja z Urada RS za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) na Agencijo RS za regionalni razvoj. Z novim zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1, Ur. l. RS št. 93/2005) pa Agencija nadaljuje svoje delo kot notranja organizacijska enota Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko²⁰.

Sektorski razvojni program je po opredelitvah ZSRR dolgoročni izvedbeni dokument države, ki opredeljuje prednostne projekte in programe za doseganje ciljev razvojne strategije določenega sektorja.

Regionalna raven ima dva nivoja: na ravni SKTE II je vlada s sklepom uvedla dve statistični enoti: Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija. Na tej ravni se določa upravičenost do statusa regije Cilja 1²¹. Na ravni SKTE III imamo *12 statističnih regij* (po novem zakonu razvojne regije), ki predstavljajo osnovo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Tu se pripravljajo regionalni razvojni programi, ki so temeljni programski in izvedbeni dokument statistične regije (po oblikovanju pokrajin pa pokrajine) in so osnova za sofinanciranje s strani države²².

Regionalni razvojni program (RRP) predstavlja integralni pristop k regionalnemu razvoju, ker vsebuje gospodarske, okoljske, socialne in prostorske vidike razvoja. Predstavlja dogovor med zvezami občin ali občinami in vlado o razvoju regije v programskem obdobju. Vsebuje strateški in izvedbeni (operativni) del. V strateškem delu RRP opredeljuje razvojne prednosti regije, določi razvojne prioritete regije in vsebuje finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za posamezna področja regije. Z njim se za daljše obdobje

²⁰ S 77. členom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) je Javna agencija Republike Slovenija za regionalni razvoj prenehala obstajati kot pravni subjekt. Zakon določa, da se njene naloge izvajajo v okviru notranje organizacijske enote Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je s 1. 1. 2006 prevzela vse zaposlene ter materialna in finančna sredstva, vključno z obstoječimi pravicami in obveznostmi Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj.

²¹ Cilj 1 pomeni pospeševanje razvoja manj razvitih regij in vključuje vse tiste regije na ravni SKTE II, ki imajo BDP na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši kot 75 % povprečja EU.

²² Čeprav sam obstoj regionalnega razvojnega programa še ne zagotavlja državnega sofinanciranja, se računa, da bo to močan argument regije za uveljavljanje njenih interesov v proračunski razpravi. Po vzorcu strukture proračuna v EU bo možno pregledno izkazati t. i. regionalne razvojne pomoči in strukturne izdatke. V našem proračunu to pomeni razdelitev med ministrstva in regionalne razvojne programe, kar pomeni, da bo sprejemanje proračuna potekalo ob velikem zanimanju lokalnih oblasti, ki bodo uveljavljale projekte iz svojih regionalnih razvojnih programov. V nasprotju s kratkoročnim političnim pragmatizmom bodo pomembnost pridobili strateški razvojni dokumenti, ki so podlaga za črpanje sredstev iz EU skladov, kjer so procedure spreminjanja teh dokumentov dolgotrajne in otežene.

operacionalizira naloge in aktivnosti po posameznih projektih, indikativno oceni vrednosti konkretnih projektov in predlaga njihove financerje²³. Sprejmejo ga občine, ki so ustanovile regionalno razvojno agencijo. Priprava RRP je povezana s pripravo DRP: nabor regionalnih razvojnih projektov je sestavni del priprave DRP. Pri tem pa se združujeta pristopa top-down in bottom-up.

Načeloma državna raven nima neposrednih pristojnosti pri odločanju o regionalnem razvojnem programu. To je stvar občin in drugih lokalnih partnerjev v okviru regionalne razvojne agencije. Seveda morajo biti regionalni projekti in programi, ki računajo na državni in/ali evropski denar, usklajeni v sektorskih razvojnih programih. Kolikor niso, lahko računajo zgolj na lokalne finančne vire oziroma na sredstva privatnega sektorja. V tej povezavi (ko gre za državni denar) torej obstaja obveznost uskladitve regionalnih razvojnih programov (npr. Pomurja) s sektorskimi razvojnimi programi (npr. programom razvoja podeželja v okviru razvojnega programa kmetijstva). Posledično torej ni potrebe, da bi regionalne razvojne programe potrjevala kaka institucija na državni ravni. Zakon iz leta 1999 je predvideval zgolj strokovno mnenje (tedanje) Agencije RS za regionalni razvoj, ki ga je potrebno pridobiti, in javno objavo regionalnega razvojnega programa.

Na ravni regij delujejo *regionalne razvojne agencije (RRA)*, ki jih ustanovijo občine ali druge osebe javnega in zasebnega prava iz ene ali več statističnih regij z namenom skupnega načrtovanja razvoja. RRA vodijo pripravo regionalnih in skupnih razvojnih programov, spremljajo njihovo izvajanje, organizirajo, koordinirajo in svetujejo pri drugih nalogah s področja regionalnih politik ter koordinirajo delo lokalnih razvojnih institucij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP. V vsaki statistični regiji se lahko le ena razvojna agencija vpiše v evidenco in s tem pridobi status RRA ter prevzame odgovornost za pripravo RRP v regiji.²⁴ Status ji omogoča komuniciranje z institucijami na nacionalnem nivoju ter tudi nekaj finančnih sredstev za pripravo RRP. Organ upravljanja RRA sprejme Sklep o pripravi RRP (z

²³ Regionalni razvojni programi so podlaga za izvajanje (skladnega) regionalnega razvoja, podlaga za pridobivanje sredstev Phare programov ter sredstev iz strukturnih skladov EU.

²⁴ Zaradi pomanjkanja vmesnega nivoja, pokrajin, ni strukture, teles, ki bi bili nosilci regionalnih razvojnih programov. RRA ne more nadomestiti regije. Vprašanje je, kdo potem prevzema odgovornost (obvezo) usklajevanja, prenašanja nalog, informacij ... – d. o. o.? Če bi imeli pokrajino, bi imeli tudi pokrajinska telesa (zakonodajna, izvršilna), zato je z najnovejšo zakonodajo tudi formalno uveden svet županov kot pokrajinski svet, ki ima pristojnosti in nadzor nad RRA.

navedbo območja priprave in zadolžitvami vključenih institucij) in ustanovi *programski odbor*, ki je odgovoren za programsko usmerjanje RRP²⁵.

V okviru regije se lahko razvije *območno razvojno partnerstvo*, ki se oblikuje kot pogodbeno, javno-zasebno, interesno in teritorialno sodelovanje občin, združenj gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih partnerjev. V pogodbi se določi pristojna *območna razvojna agencija*, ki se vpiše v evidenco območnih razvojnih agencij pri (bivši) Javni Agenciji RS za regionalni razvoj. Občine, ki se vključijo v območno razvojno partnerstvo, pripravijo *območne razvojne programe* (sestavljajo jih povezani razvojni projekti) za funkcionalno-interesno zaključeno območje, njihovi cilji pa morajo biti usklajeni s cilji RRP in se vanj tudi vključijo: izvedbeni načrt ORP je sestavni del izvedbenega načrta RRP.

Skupni razvojni program je po opredelitvah ZSRR izvedbeni akt (sklop projektov) na medobčinski ravni, ki se pripravi za območje več občin za reševanje posameznih zadev, ki so v skupnem interesu (razvoj podeželja, javna infrastruktura ...). Praksa kaže, da so v veliki meri ostali neuporabljena možnost. Največja potreba po takšnih programih se kaže v povezavi s krepitvijo razvojne vloge zavarovanih območij (npr. nacionalnega in regijskih krajinskih parkov), in tudi za potrebe turizma. Skupni razvojni programi so možni tudi za območja večjega števila regij – inovacijske strategije.

Na **lokalni ravni** lahko deluje *lokalna razvojna agencija*, ki opravlja naloge regionalnega razvoja na lokalnem področju, torej le na delu celotne regije. Praviloma ni vpisana v register ARR, razen če je članica mrežne oblike regionalne povezave. Lahko sodeluje z regionalno razvojno agencijo pri pripravi RRP in izvedbi RRP, izvaja pa tudi naloge na podlagi pooblastil občin.

Občine so temeljne in po Ustavi RS obvezne lokalne samoupravne skupnosti, ustanovljene z zakonom. Ker v praksi še ni prišlo do prostovoljnega povezovanja več občin v širše lokalne samoupravne skupnosti – pokrajine (statistične regije zaenkrat nadomeščajo drugi nivo organiziranosti, najnovejši zakon pa pripravlja teren za bodoče pokrajine) – so občine edine institucije oblasti na lokalni in regionalni ravni, zato je njihova vloga v izvajanju regionalne

²⁵ Programski odbor se je s spremembo *Navodila o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja RRP* (Ur. l. RS, števil. 52/00) v letu 2004 preoblikoval in prestrukturiral v regionalni razvojni svet. Nova *Uredba o regionalnih razvojnih programih* (Ur. l. RS, števil. 31/06) sedaj določa, da sklep o pripravi RRP sprejme regionalni razvojni svet, RRP pa sprejme Svet regije (župani).

politike razmeroma velika glede na njihovo velikost in pristojnosti (po novem ZSRR-1 je njihova moč še ojačana). Občine na prostovoljni osnovi pristopijo k pripravi in sofinanciranju regionalnega razvojnega programa. Občine, ki mejijo na statistično regijo, se lahko, po načelu prostovoljnosti, priključijo regiji, ki pripravlja regionalni razvojni program.

Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja je finančna organizacija, ki je namenjena trajnejšemu doseganju javnih ciljev na področju regionalne politike. Sklad zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko. Je pravna oseba ter se pri delu povezuje z (bivšo) Agencijo RS za regionalni razvoj, Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja, regionalnimi razvojnimi agencijami in drugimi.

Spodbude za skladni regionalni razvoj sestavljajo nepovratna in povratna sredstva ministrstev ter sredstva javnih skladov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, namenjena sofinanciranju regionalnih razvojnih programov, ter drugi instrumenti za spodbujanje regionalnega razvoja. Spodbude se usklajujejo in indikativno načrtujejo v okviru državnega razvojnega programa RS in v postopku priprave proračuna, za kar v sodelovanju z resorji poskrbi (prej) Agencija RS za regionalni razvoj. Državne spodbude so ločene glede na to, kateri cilj zasledujejo: neposredne regionalne spodbude so namenjene zmanjševanju regionalnih razlik s spodbujanjem razvoja območij, ki so opredeljena kot prednostna (uredba), pogoj za dodelitev je projekt, s katerim se izvaja podprogram sprejetega regionalnega razvojnega programa. Ostale regionalne spodbude zasledujejo cilj spodbujanja razvoja vseh regij. Če zanje kandidira projekt v okviru regionalnega razvojnega programa, to predstavlja prednost (lahko je tudi dodatni kriterij) pri izboru oziroma dodelitvi spodbud.

5.3 NAČELO PARTNERSTVA V PROCESU PROGRAMIRANJA REGIONALNEGA RAZVOJA

Regionalni razvoj je multisektorski, multidisciplinaren in dolgoročen. Zato se v EU in v drugih razvitih državah regionalni razvoj usmerja na podlagi programskih dokumentov, kjer ni mogoče pridobiti finančnih sredstev na osnovi nepovezanih investicij.

Tudi slovenska regionalna politika je temu sledila z zakonsko uvedbo načela programiranja. Kot osnovni inštrument spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in uresničevanja regionalnih razvojnih politik se je uveljavil regionalni razvojni program.

Praktično to pomeni, da se razvojne spodbude (s strani države ali EU) pridobivajo in usmerjajo le za namene, ki so utemeljeni v usklajenih regionalnih razvojnih programih in projektih, ki se morajo voditi pregledno, tako da je razvidna poraba sredstev in njihovi učinki.

Prvi razvojni programi so bili v slovenskih regijah pripravljene za obdobje 2001–2006 in so sedaj v zaključni fazi izvajanja. Trenutno pa se regije nahajajo sredi priprave nove generacije teh programov, t. j. za obdobje 2007–2013²⁶.

Namen načrtovanja razvoja regije je vzpostaviti pogoje za njen dolgoročni razvoj in je oblika zavarovanja pred strateškimi napakami. Z njim bolje vidimo v prihodnost. Programiranje prinaša regiji naslednje koristi²⁷:

- uravnoveženost: usklajevanje dejavnosti posameznih področij, enot in vidikov regionalnega razvoja,
- identifikacija pričakovanega razvoja,
- priprava na pričakovane spremembe,
- zmanjševanje neracionalnih reakcij ključnih nosilcev razvoja v regiji,
- izboljšanje komunikacije med ključnimi nosilci razvoja v regiji,
- zmanjševanje t. i. »spornih področij«, ki ovirajo razvojne premike v regiji,
- zmanjševanje vodstvene in strokovno drage improvizacije,
- spodbujanje vseh nosilcev razvoja k razmišljanju o prihodnosti.

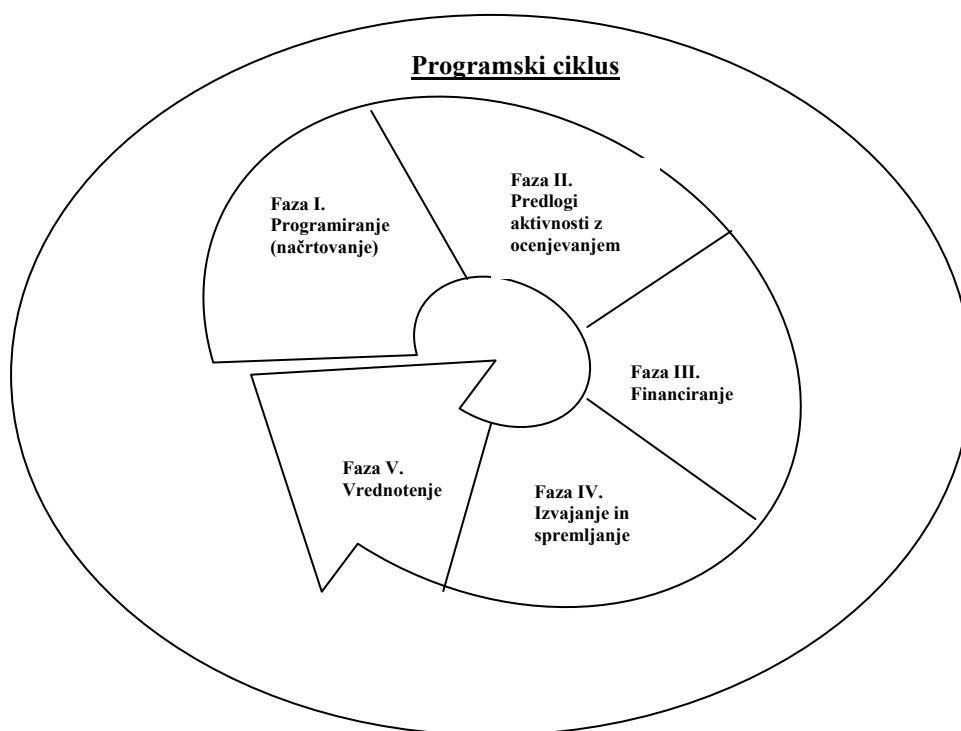
Iz tega lahko sklepamo, da programiranje razvoja v regiji v prvi vrsti služi potrebam regije same, šele drugotnega pomena bi moralo biti kandidiranje za sredstva državnega ali evropskega proračuna.

²⁶ Z namenom boljšega programiranja v regijah so bile v Sloveniji v letu 2005 izvedene študija ter pripravljene strokovne podlage (ki so hkrati priložnik) za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov za programsko obdobje 2007–2013. Pri projektu so sodelovali Center za mednarodno konkurenčnost, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Sodelujoče institucije so pri pripravi dokumenta upoštevale dobre prakse, ki so se uveljavile pri pripravi tovrstnih dokumentov doma in v tujini, ter tudi izkušnje s pripravo prve generacije RRP v Sloveniji.

²⁷ Glej Strokovne podlage za pripravo nove generacije RRP, 2005: 8, 9.

Pri razvojnih programih, ki so osnova projektov, je poudarjen strateški vidik, zato se uporablja koncept programskega cikla, ki ga v razvojni politiki uporabljajo tudi članice EU in države OECD.

Slika 5.1: Faze programskega / projektnega cikla²⁸



Pomen uporabe cikla je, da so vse faze izvedene ena za drugo in da se ustvari spirala učenja, ki vodi do vedno bolj uspešnih in učinkovitih politik, saj izkušnje, pridobljene v posameznih fazah, lahko vključimo v fazo programiranja, kar poveča kakovost programiranja in izvedljivost politik.

Proces priprave RRP 2001–2006 je temeljil na (takrat) obstoječem pravnem okviru metodologije priprave RRP²⁹ in prostorskega razvoja ter aktivnostih koordinacije in

²⁸ Vir: Strokovne podlage za pripravo nove generacije RRP, 2005:7.

²⁹ Minimalna obvezna vsebina je bila določena v Navodilu o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa. Sedaj pripravo RRP določa nova Uredba o regionalnih razvojnih programih.

komunikacije kot podlagi za partnerski pristop k pripravi RRP (prikaz teh aktivnosti je obvezni sestavni del strateškega dela programa)³⁰.

Vsi sodelujoči pri pripravi RRP morajo zato posebno pozornost nameniti partnerstvu in komunikaciji med vsemi ključnimi nosilci razvoja v neki regiji, saj bodo tako lažje dosegli, da bo program širše sprejet v regiji kot temeljna podlaga za njen nadaljnji razvoj. Vsebina in metodologija priprave RRP naj bi pri tem čimbolj jasno in celovito vodila nosilce priprave RRP skozi celoten vsebinski proces priprave RRP in usmerjala k vključenosti vseh partnerjev, pomembnih za regionalni razvoj, predvsem gospodarstva, ki je bilo do sedaj premalo motivirano.

Priprava RRP mora enakovredno vključevati tri ključne skupine nosilcev – partnerjev regionalnega razvoja, in sicer:

- skupino političnih voditeljev (župani občin),
- skupino gospodarstvenikov (vodstveni kader najpomembnejših gospodarskih subjektov v regij) in
- skupino za infrastrukturo (predstavniki za okolje in prostor, storitve splošnega družbenega pomena).

Vključevanje interesov ključnih gospodarskih subjektov v regiji v pripravo RRP prispeva k temu, da podjetja postanejo pomembni udeleženci priprave in izvajanja RRP. Upoštevanje *njihovih* interesov je torej glavni motiv za *njihovo* sodelovanje v regionalnem razvoju. To je neločljivo povezano z motivi za sodelovanje političnih voditeljev (županov občin) in predstavnikov za infrastrukturo v RRP, saj oboji lahko vplivajo na kakovost življenja v regiji (glej Stokovne podlage za pripravo nove generacije RRP, 2005: 11–13).

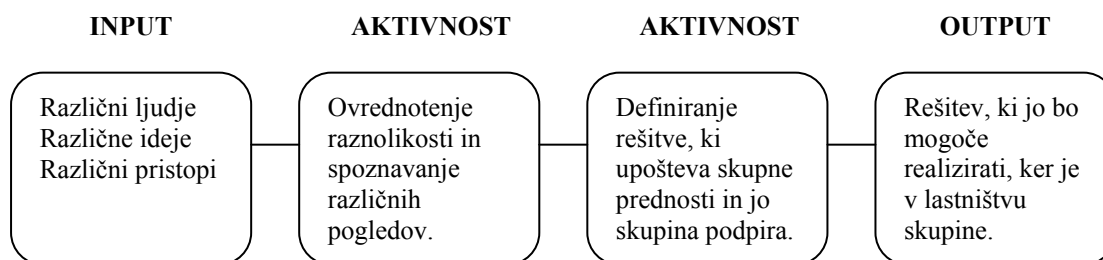
Zveze občin ali občine in vlada se morajo pri pripravi RRP dogovoriti o razvoju regije v programskem obdobju in pri tem uskladiti razvojne cilje na področju gospodarskega, socialnega, izobraževalnega, javno-zdravstvenega, prostorskega, okoljskega ter kulturnega

³⁰ »Prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva in enakopravnosti sodelujočih institucij v postopku priprave in izvajanja RRP« je določal 4. člen Navodila o minimalni obvezni vsebini ...; sedaj veljavna Uredba ohranja podobno formulacijo.

razvoja ter določiti instrumente in vire za njihovo uresničevanje. Skupina za infrastrukturo zato lahko preko RRP pridobi finančne vire za svoje projekte, ki jih drugače ne bi mogla.

Vse skupine nosilcev regionalnega razvoja morajo biti zato aktivno vključene v pripravo ter predvsem v odločanje o razvojnem programu regije. V procesu priprave RRP gre za participativno odločanje, ki v svojem temelju teži k doseganju konsenza med omenjenimi skupinami. Ta proces, skozi katerega gredo nosilci priprave RRP, se začne z začetnimi raznolikimi pogledi na določeno problematiko ter konča s skupnim soglasjem o tej problematiki.

Slika 5.2: *Proces vzpostavljanja konsenzov*³¹



Proces vzpostavljanja konsenzov je komunikacija, ki pomeni sočasno sprejemanje odločitev, torej lahko govorimo, da projekt priprave RRP vsebuje dva ključna vidika: pripravo RRP in prenos znanja za čim bolj uspešno in učinkovito implementacijo RRP.

Prenos znanja lahko vključuje tudi oblike formalnega praktičnega usposabljanja za nosilce razvoja v regiji. Tovrstno usposabljanje lahko pripomore k večji učinkovitosti medsebojnega sodelovanja in k bolj uspešni implementaciji konkretnih aktivnosti RRP.

Priprava in izvajanje regionalnega razvojnega programa izrazito zahteva upoštevanje načel spodbujanja regionalnega razvoja, še posebej načel partnerstva in usklajevanja. Zato je RRP tudi eden od instrumentov za uresničevanje, izpopolnjevanje in učenje teh načel v praksi.

³¹ Vir: Strokovne podlage za pripravo nove generacije RRP, 2005: 13.

Zato največja dodana vrednost programiranja ni samo končni izdelek, t. j. regionalni razvojni program. Največjo dodano vrednost občutijo sodelujoči nosilci razvoja v regiji skozi *dinamičen proces priprave RRP, ki je proces spoznavanja različnih pogledov, sodelovanja, komunikacije, koordinacije, usklajevanj in vzpostavljanja konsenzov* – vse, kar omogoča poznejšo kakovostno implementacijo razvoja. V tem procesu se oblikujejo nosilne projektne skupine, ki vključujejo strokovnjake s posameznih vsebinskih področij, ki so usposobljeni za izvajanje programov, ukrepov in projektov, okrepijo pa se tudi deficitarna znanja in veščine, ki so potrebne za uspešno implementacijo RRP, npr. projektno in timsko delo, vodenje, motiviranje, medosebno komuniciranje in sodelovanje. Vse skupaj lahko močno pripomore k izboljšanju socialnega kapitala v regiji.

6 URESNIČEVANJE NAČELA PARTNERSTVA PRI PRIPRAVI REGIONALNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA ZA GORENJSKO 2001–2006

6.1 PREDSTAVITEV GORENJSKE STATISTIČNE REGIJE IN REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE GORENJSKE

Regionalna razvojna agencija Gorenjske (RRA Gorenjske) je nosilna inštitucija priprave in spremljanja regionalnega razvojnega programa za Gorenjsko (RRP). RRA Gorenjske do ustanovitve pokrajine deluje na območju gorenjske statistične regije, ki jo sestavlja 17 občin.

Gorenjska se po merilih razvojne ogroženosti slovenskih regij uvršča med razvitejše regije, v t. i. skupino C. Na tem območju delujejo območne razvojne agencije BSC d. o. o., Kranj (ki pokriva občine Kranj, Naklo, Šenčur, Cerklje na Gorenjskem, Jezersko, Preddvor, Tržič in Bled), RAGOR, razvojna agencija zgornje Gorenjske (Jesenice, Radovljica, Žirovnica, Kranjska Gora, Bohinj) in RA Sora, d. o. o. (Škofja Loka, Gorenja vas – Poljane, Žiri, Železniki). Med območja s posebnimi razvojnimi problemi sodijo občine: Jesenice, Cerklje na Gorenjskem in Gorenja vas Poljane.

Javno pooblastilo za izvajanje nalog RRA Gorenjske v tej statistični regiji ima BSC Poslovno podporni center, d. o. o., Kranj.

Lastniška Struktura RRA (BSC Kranj) je sledeča:

17 gorenjskih občin in Republika Slovenija: večinski lastnik,
Gospodarska zbornica Slovenije,
Območne obrtne zbornice Gorenjske,
Podjetje Rubiko d.o.o. .

Ker je v družbeni pogodbi določeno, da se ves profit RRA reinvestira, ima RRA status neprofitne organizacije.

Naloge RRA Gorenjske so:

- priprava regionalnih in skupnih razvojnih programov,

- koordiniranje dela razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP,
- spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja RRP,
- svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih spodbud,
- organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike,
- sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja.

6.2 SPLOŠNI PROBLEMI REGIJE

Ob pripravi RRP sta analiza stanja in SWOT-analiza pokazali, da je bilo v preteklem obdobju delovanje gorenjskih občin, županov, poslancev, gospodarstvenikov in drugih vplivnih oseb in institucij v regiji premalo povezano, skupni problemi in programi niso bili identificirani, zato tudi navzven regija ni nastopala enotno. Posledica takšnega delovanja so bila tudi manjša finančna sredstva, ki jih državni proračun usmerja v regije. Gorenjska kot regija ni imela izdelane strategije, gradiva za promocijo in gospodarsko trženje.

V regiji ni dovolj (izdelanih) razvojnih programov in ustreznih razvojnih kadrov z znanji za aktivnejše pospeševanje razvoja in vodenje zahtevnejših projektov.

Prve delavnice ob pripravi RRP so pokazale, da je bilo znotraj regije premalo sodelovanja in prenosa informacij med posameznimi občinami, zavodi, regijskimi organizacijami in tudi službami države, katere delujejo v regiji (svetovalne službe, muzeji, inšpekcije, razvojne agencije, zbornica itd), včasih celo za isti cilj. Posledica tega je podvajanje dela in projektov.

Zaradi centralizacije izpostav države na regionalnem nivoju oz. njihovega združevanja na eni lokaciji v regiji se izgublja neposreden stik regije z državo, izgubljajo pa se tudi informacije in znanja ljudi, saj gre pri tem ponavadi za ukinjanje zahtevnejših delovnih mest.

Pojavljajo se negativni trendi oddaljevanja od dediščine in tradicije, ki je značilna za Gorenjsko.

6.3 ANALIZA PRIPRAVE REGIONALNEGA RAZVOJNEGA PROGRAMA GORENJSKE 2002–2006

Gorenjska je k pripravi svojega prvega RRP pristopila leta 2000 na podlagi odločitve vseh 17 gorenjskih občin. Za pripravo in spremljanje RRP Gorenjske za obdobje 2002–2006 je (bila) zadolžena RRA Gorenjske. O tem je RRA Gorenjske sklenila pogodbo z gorenjskimi občinami ter z Ministrstvom za gospodarstvo. Pripravo RRP, ki je potekala od januarja 2001 do marca 2002, je spremljal v ta namen ustanovljeni Programski odbor. RRP Gorenjske je bil sprejet na vseh občinskih svetih, s strani Agencije RS za regionalni razvoj in na Svetu vlade RS za strukturno politiko.

Gorenjska pred tem, na podoben, organiziran način nikoli ni izdelala podobne strategije razvoja regije, s katero bi opredelila svoje razvojne cilje. Pripravljavci in sodelujoči partnerji v procesu izdelave RRP tako niso imeli praktičnih izkušenj z medsebojnim projektnim delom, niti izhodiščnih razvojnih dokumentov, z izjemo nekaterih nacionalnih sektorskih strategij in posameznih lokalnih ali sektorskih območnih programov.

S tega razloga so bili opravljeni osebni obiski večine osrednjih institucij, velikih podjetij in občin in organizirane delavnice. Za doseganje konsenza o ključnih razvojnih problemih sta bili pomembni dve delavnici z župani v regiji. To je bilo izhodišče za postavitev drevesa ciljev, vizije in programov.

Namen Regionalnega razvojnega programa Gorenjske 2002–2006 je bil, da Gorenjska z njim prepozna vse svoje potenciale, določi prioritete in razvojno vizijo ter služi kot okvir za usmerjanje razvoja in pripravo regionalnih razvojnih projektov, ki so primerni za podporo s strani evropskih strukturnih skladov, nacionalnih virov, bank, skladov, občin in zasebnega kapitala, ki bodo v prihodnjih letih pripomogli k njihovem uresničevanju.

Priprava RRP je temeljila na Navodilu o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja RRP in Načrtu priprave RRP, ki ga je potrdil Programski odbor na svoji prvi seji 12. 2. 2001 in je potekala po načelih:

- spodbujanja razvoja od spodaj navzgor,
- endogenega razvoja,
- transparentnosti in javnosti,
- krepitev partnerskih odnosov med razvojnimi agencijami, občinami, podjetji in institucijami v regiji.

Z organizacijskega vidika je bila za pripravo RRP oblikovana ožja projektna skupina (s področnimi delovnimi skupinami), za spremljanje in odobravanje posameznih faz pa Programski odbor RRP Gorenjske. Ožjo projektno skupino so, ob vodji priprave RRP, sestavljali trije vodje področnih delovnih skupin – vsi predstavniki razvojnih agencij Gorenjske: za področje gospodarstva, varstvo okolja in razvoja infrastrukture ter razvoja človeških virov in podeželja. Priprava RRP je potekala na treh ravneh: individualni, območni in regijski ravni.

6.4 PARTNERJI

V proces priprave RRA Gorenjske je bilo vključenih 250 ljudi iz 18 institucij in 17 občin, zato dokument izraža probleme, potrebe in cilje različnih interesnih področij gorenjske družbe.

V RRP 2002–2006 se zasleduje 5 strateških prioritet, znotraj katerih je opredeljenih 19 glavnih programov in 61 podprogramov. Vsak program ima določenega nosilca, ukrepe, indikatorje, čas in območje izvajanja.

Za koordinacijo celotnega RRP skrbi BSC Kranj kot nosilna organizacija RRA Gorenjske (vodja koordinacije mag. Slavka Zupan), medtem ko je koordinacija posameznih prioritet razdeljena med različne območne agencije.

Sodelovanje med gospodarstvom, negospodarstvom in civilno družbo se uresničuje s pomočjo Programskega odbora (od leta 2004 v okviru Regionalnega razvojnega sveta). Ta ima 42 članov, predstavnikov občin in mestnih občin regije (17), predstavnikov združenj gospodarstva in podjetij (17) in predstavnikov negospodarstva, nevladnih organizacij, sindikatov in drugih partnerjev (8).

Regionalni razvojni svet Gorenjske sestavlja 6 odborov:

Odbor za gospodarstvo,
Odbor za okolje, prostor in infrastrukturo,
Odbor za turizem, šport in kulturo,
Odbor za razvoj podeželja,
Odbor za človeške vire,

Odbor za promocijo regije in investicije znotraj regije.

Regionalni razvojni svet Gorenjske ima kolegij, ki ga skupaj sestavlja 13 članov iz različnih področij.

6.5 IZOBRAŽEVANJE

RRA je v okviru podprograma *Izobraževanje in usposabljanje strokovnih skupin in kadrov za razvoj in uresničevanje RRP* organizirala več strokovnih, območnih in regijskih delavnic za različna (problemska in strateška) področja, pa tudi individualne obiske in posebne delavnice z župani.

V zvezi s tem je RRA izvedla aktivnosti identificiranja oseb v institucijah in občinah, ki bodo neposredno vključeni v izvajanje RRP, ter njihovih obstoječih znanj in izkušenj, vzpostavila bazo strokovnjakov, raziskovalcev in svetovalno-razvojnih podjetij (v regiji in v tujini) za podporo izvajanju RRP, skrbela za oblikovanje in nadgradnjo nastalih razvojnih timov in pripravila načrt usposabljanja.

7 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Prikaz pomena regionalnega razvoja je potrdil, da je novodobni razvoj regij in posledično razvoj države kot celote odvisen od konkurenčnih sposobnosti samih regij in njenih endogenih potencialov. Temu sledi sodobna, tudi slovenska, regionalna politika s pristopi, ki se pri spodbujanju razvoja vedno bolj opirajo na notranje potenciale regije. To niso zgolj naravni viri ali obstoječa infrastruktura. S spremenjenim pogledom na dejavnike razvoja postajajo najpomembnejši endogeni potencial regij ljudje sami, njihove sposobnosti, da s povečanjem obsega in kakovosti znanja ter z razvojem socialnega kapitala povečajo dodano vrednost v svojih proizvodih.

Socialni kapital je ključni razvojni dejavnik v manj razvitih regijah in v konkretnih razvojnih projektih pomeni sposobnost za sodelovanje, racionalno delitev dela in doseganje soglasja med ključnimi razvojnimi partnerji v regiji.

Za Slovenijo in slovenske regije je to spoznanje pomembno. Slovenija je premajhna, da ne bi izkoristili slehernega kotička naše dežele in vsakega posameznika za življenje in delo; pa tudi preveč raznolika, da bi bilo mogoče njen razvoj usmerjati iz enega centra. Decentralizacija, subsidiarnost in partnerstvo za razvoj so zato v Sloveniji ekonomske, ne zgolj politične kategorije.

V formalnem smislu je takšnemu razmišljanju sledil tudi nov koncept spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji, ki želi v načrtovanje razvoja vključiti (spodbuditi) čim večje število akterjev na regionalni ravni in s tem prenesti del odgovornosti za regionalni razvoj na regije same. Priprava regionalnih razvojnih programov po načelih partnerstva, usklajevanja in subsidiarnosti je pri tem instrument, s pomočjo katerega se lahko ta načela uresničujejo in utrjujejo tudi v praksi (kar je pomembno zaradi bodočih pokrajin) ter so istočasno preizkušnja zrelosti regionalnih akterjev, da prevzamejo to odgovornost nase.

Rezultati intervjuja kažejo, da je RRA Gorenjske, kot odgovorna inštitucija za pripravo RRP v tej regiji, v procesu priprave RRP videla priložnost za navezovanje in zasnovo mreže neformalnih in formalnih stikov in s tem prenosa znanj, informacij in izkušenj med ključnimi razvojnimi dejavniki v regiji, pri čemer je v pripravo uspešno vključila tudi nekatere do takrat

nedejavne razvojne akterje. V ta namen je izvedla vrsto aktivnosti informativne, svetovalne in koordinativne narave s poudarkom na odprtosti za sodelovanje.

V primeru Gorenjske je bilo načelo partnerstva še posebej izraženo. Graditev partnerstva skozi proces priprave RRP Gorenjske je bila namreč glavna značilnost enoletnega dela. Ti napor bi bili zaman, če se RRA ne bi zavedala, da si je potrebno za partnerstvo neprestano prizadevati, ga negovati, vzdrževati in nadgrajevati. Slednje predstavlja za RRA tudi enega večjih izzivov sedaj in v prihodnosti.

Rezultat dosedanjega truda v tej smeri se kaže v večji povezanosti regije, to pa je v tem trenutku tudi »kapital«, ki prinaša hitrejše oblikovanje projektov in boljšo pripravljenost regije na novo programsko obdobje. Potrjuje se tudi, da dobro partnerstvo prinese nove in boljše rešitve, večjo trajnost sprejetih odločitev in manj težav v fazi izvajanja. Dodatno spoznanje je praktična ugotovitev, da več partnerjev v fazi priprave (strateškega dela) RRP pomeni tudi več izvajalcev projektov (izvedbeni del RRP), kar pomeni večjo razpršenost učinkov v prostoru in med sektorji.

Obstoječi pravni okvir, organizacijsko strukturo in kadrovske potencial RRA nadgrajuje s praktičnimi izkušnjami in rešitvami. Zaradi večdimenzionalnosti problematike regionalnega razvoja ter zahtevnosti in raznovrstnosti akterjev proces spodbujanja regionalnega razvoja zahteva veliko prilagajanja, upravljaljskih veščin in specifičnih znanj udeležencev (komunikacija, nove oblike dela). Upravljanje regije postaja podobno upravljanju korporacije, naloge pri tem pa podobne managerskim v korporaciji. Usposabljanje v tej smeri bi bilo potrebno, vendar so na nivoju regije te potrebe premalo zaznane in priznane, za njih enostavno zmanjka časa.

Interes je glavna motivacija za sodelovanje pri pripravi RRP, navaja namestnica direktorja RRA. Pri tem gre seveda za zelo različne interese, potrebno pa je najti skupni interes. RRA zato izpostavlja sposobnost prilagajanja, spoštovanje enakovrednega položaja in kulturo dialoga. Če teh lastnosti primanjkuje, ni mogoče oblikovati skupnega cilja in doseči soglasja o prioritetah in partnerstvo nima smisla. Če partnerstvo ni učinkovito, razpade. Usklajevanje prioritet je zato naslednji praktični izziv za RRA v novem programskem obdobju.

Zaradi odsotnosti regionalne upravno-politične ravni je RRA edina povezovalna inštitucija v regiji, ki v tej vlogi skrbi ne samo za uravnoteženje javno-zasebnih interesov in koristi temveč tudi za uravnoteženje med parcialnimi (lokalni nivo) in skupnimi (regionalnimi) interesi in koristmi in pri tem spodbuja k oblikovanju regionalne zavesti, ki je bila do sedaj (tudi zaradi odsotnosti institucionalnih pogojev) premalo prisotna.

Izkušnje s pripravo RRP 2002–2006 so, po navedbah namestnice direktorja RRA Gorenjske, pokazale, da sta dobro organiziranje in zadostno število usposobljenih razvojnih kadrov, poleg pripravljenosti vseh občin in nosilcev za sodelovanje, ključni za izvedbo RRP. Partnerstvo pri tem predstavlja velik potencial, ki ga je potrebno čim boljše izkoristiti.

RRA Gorenjske namerava zaradi tega vzpostavljene kontakte, delovne skupine in mrežo strokovnjakov obdržati še naprej. Obstoječi informacijski sistem bo tudi v bodoče ostal aktiven in se bo še nadgrajeval.

Pomembna je navedba, ki izhaja iz RRP Gorenjske za obdobje 2002–2006, da partnerji priprave RRP, poleg ključnih merljivih sprememb, ki jih bo prineslo uresničevanje RRP, pričakujejo tudi kakovostne spremembe v regiji, in sicer:

1. večja kohezivnost regije in zavedanje pomena regionalnega razvoja,
2. vzpostavljena partnerstva med različnimi segmenti regijske družbe: gospodarstvo – šolstvo – občine – razvojne in druge regijske inštitucije – civilna družba,
3. vzpostavljena organizacijska struktura, tako politična kot razvojna,
4. boljši image regije,
5. večja pripadnost prebivalcev Gorenjski,
6. usposobljeni kadri za vodenje in izvajanje regijskih projektov.

Torej vrsta sprememb, ki jih lahko skupaj označimo kot povečanje socialnega kapitala v regiji. Nekatera od teh pričakovanj se dejansko že uresničujejo.

Na koncu lahko torej v celoti potrdim zadnjo hipotezo: upoštevanje načel partnerstva in usklajevanja v procesu priprave RRP daje pozitivne rezultate: krepi partnerstvo v regiji, povečuje število udeležencev v »razvojni zgodbi«, utrjuje skupno vizijo in prispeva k boljšemu prenosu znanja. Vse tako pridobljene izkušnje se lahko vključijo v naslednje

programsko obdobje, s čemer se izboljša kakovost samega programiranja (in izvedljivost politik). Potrdim lahko tudi tezo, da je socialni kapital, kot skupek specifičnih lastnosti in sposobnosti ljudi, da na različne načine sodelujejo, pomemben dejavnik uspešnosti uresničevanja regionalnih razvojnih politik in ustvarjanja konkurenčnih prednosti regij.

LITERATURA IN VIRI

Adam, Frane in dr. (2001): Socio-kulturni dejavniki razvojne uspešnosti, Slovenija v evropski perspektivi. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Adam, Frane in dr. (2005): The Challenges of Sustained Development: The Role of Socio-Cultural Factors in East-Central Europe. Budapest: Central European University Press.

Bugarič, Bojan in dr. (1998): Regionalizem v Sloveniji. V: Zbirka Pravo in politika. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Str. 121–130.

Černe, dr. Andrej (2004): Regionalne razsežnosti razvoja – teze za razpravo. V: Zbornik VI. slovenskih regionalnih dnevov. Maribor, maj 2004. Str. 29–33.

Damijan P., Jože (2004): Ali Slovenija potrebuje regionalno politiko? V: Zbornik VI. slovenskih regionalnih dnevov. Maribor, maj 2004. Str. 34–37.

Dejak, Bojan (2004): Javno in zasebno partnerstvo – ali je to poglavje, ki ga Slovenija lahko preskoči, ko izbira razvojna orodja? V: Zbornik VI. Slovenskih regionalnih dnevov. Maribor, maj 2004. Str. 15–16.

Farič, Metka (1999): Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Ferčej, Darko (2001): Institucionalizacija regionalnega razvoja. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fukuyama, Francis (1995): Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York (etc.): Free Press.

Gaberščik, Boris (1999): Temelji evropskega prostorskega razvoja in Slovenija. V: Suverenost Slovenije? Študija za nacionalni razvojni program. Ljubljana: Nova revija, d. o. o. Študije letnik 1-1999/1. Str. 85–101.

Grootaert, Christiaan and Bastelaer van, Thierry (2002): The Role of Social Capital in Development. UK: Cambridge University Press.

Glas, Miroslav (1991): Vloga države v pospeševanju regionalnega razvoja v podjetniškem razvojnem konceptu. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Glas, Miroslav (2000): Elementi strategije in razvoj politike do malega gospodarstva. V: Podjetništvo, izziv za 21. stoletje. Ljubljana: Gea College PIC. Str. 45–63.

Glas, Miroslav (2000): Sodobni podjetniški pristop k lokalnemu / regionalnemu razvoju. V: Podjetništvo, izziv za 21. stoletje. Ljubljana: Gea College PIC. Str. 95–117.

Gulič, Andrej, Kukar, Stanka in dr. (1993a): Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije: analiza stanja in predlogi za spremembe – 3. faza. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Hill, Michael (1993): *New Agendas in the Study of Policy process*. London: Harvester Wheatsheaf.

Hafner Fink, Mitja (1984): Teoretična in metodološka vprašanja proučevanja regionalnega razvoja. V: *Vloga regij v razvoju slovenske družbe*. Murska Sobota: Sociološko društvo Slovenije. Str. 7–9.

Kavaš, Damjan in dr. (2000): *Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije*. Raziskovalni projekt. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Kavaš, Damjan in Pečar, Janja (2004): *Reforma »reform« nacionalne regionalne strukturne politike*. Raziskovalni projekt. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Klinar, Zdravko (1984): Sociološke razsežnosti regionalnega razvoja. V: *Vloga regij v razvoju slovenske družbe*. Murska Sobota: Sociološko društvo Slovenije. Str. 10–22.

Lobnik, Franc in dr., (2004): *Sonaravno uravnoteženi razvoj*. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije, Zbirka usklajeno in sonaravno štev. 11/2004.

Loughlin, John et al. (2004): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and oportunities*, Oxford University Press.

More, Matej (1985): *Regionalni modeli rasti v teoriji in jugoslovanski praksi*. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča.

Mlinar, Zdravko (1984): Sociološke razsežnosti regionalnega razvoja. V: *Vloga Regij v razvoju slovenske družbe*. Murska Sobota: Sociološko društvo Slovenije. Str. 10–23.

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, 2. november 2005.

Pavlin, Barbara (2003): *Regionalni razvoj zgornje savinjske doline*. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Pečar, Janja in Farič, Metka (2000): *Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih gospodarskih družb v letu 1999*. Ljubljana: UMAR št. 8/letnik IX/2000.

Plut, Dušan (1998): *Slovenija in sonaravna regionalna evropska politika*. V: *Regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Zbirka Pravo in politika Ljubljana. Str. 33–50.

Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004. Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana, oktober 2004.

Poročilo o regionalnem razvoju 2004. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, september 2005.

Program ukrepov za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002–2006. Dostopno na: <http://www.mg.gov.si>.

Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in podjetniške konkurenčnosti 2007–2013. Predlog za obravnavo na seji Vlade Republike Slovenije. Ministrstvo za gospodarstvo, 31. 3. 2006.

Podobnik, dr. Janez (1998): Reforma lokalne samouprave in regionalizem. V: Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Zbirka Pravo in politika. Str. 7–10.

Program reform za izvajanje lizbonske strategije. Republika Slovenija. Ljubljana, oktober 2005.

Putnam, D. Robert (1993): Kako demokracijo učiniti djelotvornom. Civilne tradicije u modernoj Italiji. Zagreb: Fakultet političkih znanosti sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.

Prud'homme, Remy (1995): New goals for regional policy. The OECD Observer No. 193 April/may 1995.

Ribičič, dr. Ciril (1998a): Sklepne ugotovitve. V: Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Zbirka Pravo in politika. Str. 211–228.

Ribičič, dr. Ciril (1998b): Za regionalizem in zbor pokrajin. V: Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Zbirka Pravo in politika. Str. 11–32.

Regionalni razvojni program Savinjske statistične regije. Celje: Regionalna razvojna agencija Celje, september 2001.

Regionalni razvojni program Gorenjske 2002–2006. Kranj: Regionalna razvojna agencija Gorenjske, BSC, d. o. o., Kranj, oktober 2002.

Slovenija v novem desetletju: Trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001–2006. Ljubljana: UMAR, 2001.

Strategija regionalnega razvoja Republike Slovenije 2001. Vlada Republike Slovenije, 26. julij 2001. Dostopno na: <http://www.svlrsp.gov.si/>.

Strokovne podlage za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov za programsko obdobje 2007–2013. Ljubljana: Center za mednarodno konkurenčnost, Inštitut za ekonomska raziskovanja, urbanistični inštitut Republike Slovenije, september 2005.

Strategija razvoja Slovenije, Vlada Republike Slovenije, 23. 6. 2005. Dostopno na: <http://www.svr.gov.si/>.

Strmšnik, Igor (1999): Prenova regionalne politike. Ljubljana: UMAR št. 12/letnik VII/1998.

Vlaj, Stane (1998): Svet Evrope in regionalizem. V: Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije. Zbirka pravo in politika. Str. 95–120.

Vrišer, Igor (1999): Regionalizacija. V: Pokrajine v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo. Str. 38–63.

PRAVNI VIRI

Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa. Uradni list RS, številke 52/00, 111/00, 44/01, 110/04, 39/05 in 93/05.

Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. Uradni list RS, številke 52/00, 111/00, 44/01, 59/03 in 110/04.

Predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Gradivo za obravnavo na seji Vlade RS, 23. junij 2005.

Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot. Uradni list RS, številka 28/00.

Uredba o regionalnih razvojnih programih. Uradni list RS, številka 31/06.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). Uradni list RS, številke 60/99 in 56/03.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list RS, številka 93/05.

REZULTATI INTERVJUJA Z NAMESTNICO DIREKTORJA REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE GORENJSKE:

1. Kako ocenjujete dosedanje rezultate projekta priprave RRP 2001–2006 glede na prejšnje izkušnje in glede na to, da je bil to prvi tovrsten projekt?

Prva generacija regionalnih razvojnih programov za obdobje 2001–2006 je bila preskus za regije kakor tudi za državo. Uspešnost RRP 2001–2006 je relativna. S stališča finančnih posledic je bilo uresničevanje RRP Gorenjske v celoti odvisno od sredstev občin, podjetij oziroma njihove uspešnosti pri kandidiranju na razpise (Gorenjska je bila glede na indeks razvojne ogroženosti uvrščena v skupino C, zaradi česar vse do leta 2004 ni prejela neposrednih regionalnih spodbud). Podatki kažejo (SVLR), da so bili gorenjski prijavitelji na razpisih, kjer so lahko kandidirali, zelo uspešni.

Priprava RRP je potekala od spodaj navzgor: na najnižjem nivoju so bila območja, drugi nivo je predstavljala regija in 4 sektorji, pri čemer je RRA prvič aktivirala nekatera področja, ki pred tem sploh niso medobčinsko, med-institucionalno in med-sektorsko sodelovala (npr. prostorsko planiranje, okolje, naravna dediščina, sociala, ...).

RRA je v letih 2001 in 2002 veliko naporov vložila v graditev partnerstva med občinami in institucijami. Ti naporji so se izkazali kot ključni pri krepitvi povezanosti same regije, pri hitrem oblikovanju partnerskih projektov in pripravljenosti regije za novo programsko obdobje. Oblikovala pa se je tudi kvalitetna mreža partnerjev na Gorenjskem.

Ključna slabost preteklega dela je bila premajhna povezanost s »top managementom« gorenjskih podjetij. Z gospodarstvom je RRA sodelovala prek zbornic ali pa s srednjimi managerji, ki pa niso imeli pristojnosti za sprejemanje strateških odločitev. To slabost je RRA začeli popravljati leta 2004/2005 z integracijo gorenjskega gospodarskega foruma v svoje razvojne aktivnosti in z oblikovanjem novih razvojnih struktur.

2. Katere aktivnosti RRA pri pripravi RRP so ključno vplivale na uspešnost priprave in izvajanja RRP 2001–2006?

- Krepitev mreže skozi več-partnerske projekte: »learning by doing« (učenje skozi delovanje). RRA je spodbujala oblikovanje čim več regijskih in ne le parcialnih lokalnih projektov (kjer je bilo to mogoče).
- Nudenje tehnične pomoči (informiranje, svetovanje...) vsem iz regije, ki so želeli prijavljati kakršnekoli razvojne projekte na katerekoli razpise (delno sofinanciranje občin).
- Razdelitev področij / prioritet med razvojne agencije, ki so »skrbele« za nadzor nad izvajanjem posamezne prioritete (Npr: podeželje: RA SORA, RČV – BSC, turizem: RAGOR...)
- Redne mesečne koordinacije razvojnih agencij BSC, RAGOR, SORA + večjih občin (t. i. kolegij RRA).
- Internetna stran z informacijami + lastna podatkovna baza partnerjev.
- Fair play – odprti koncept delovanja znotraj regije.

3. Katero od navedenih zakonskih načel spodbujanja regionalnega razvoja (celovitost, povezovanje, partnerstvo, usklajevanje, subsidiarnost, programsko usmerjanje, spremljanje in vrednotenje učinkov, sofinanciranje) se najbolj uspešno uresničuje ob pripravi RRP? Katera načela se premalo uresničujejo?

Najbolje:

- Celovitost
- Povezovanje
- Partnerstvo
- Usklajevanje

Najmanj:

- Programsko usmerjanje (alokacij skoraj ni bilo; če pa so sredstva bila, so bila letna in ne programska – večletna; prepozno sprejetje na Vladi, premalo časa za kvalitetno izvedbo).
- Spremljanje in vrednotenje – ISAR (nacionalni sistem) nikoli, kljub obljubam, ni bil prenesen na regionalni nivo; ob prvi generaciji RRP smo ocenjevali nemogoče in komplicirane indikatorje, ki jih nihče ni spremljal.
- Sofinanciranje (primer Gorenjske kot regije C).

4. Zakaj menite, da so potrebna partnerstva?

- Prinašajo dodano vrednost temi, ki partnerje povezuje.
- Skoznje se dosega konsenz – manj težav v fazi izvajanja.
- Skoznje prihaja do novih kombinacij in inovacij.
- Ljudje se spoznavaajo – če se poznajo, si bolj zaupajo in hitreje sodelujejo; sodelujejo tudi navzkrižno.
- Zagotavljajo trajnost.
- Več partnerjev – več izvajalcev: učinki se razpršijo v prostoru in med sektorji.

5. Ali so: veljavni predpisi, obstoječa organizacijska struktura, kadrovske viri na regionalnem nivoju primerna podlaga za povezovanje in usklajevanje interesov ter krepitev partnerstva v regiji?

1. **Veljavni predpisi:** nov zakon o regionalnem razvoju (je ustrezen, vendar bi po našem mnenju moral biti najvišji organ partnerski organ Regionalni razvojni svet in ne Svet regije, ki ga sestavljajo župani); ni pravnega okvira in jasne strategije SVRL, kako naj se partnerstvo odraža v kapitalski strukturi razvojnih agencij (javno-zasebno?).
2. **Obstoječa organizacijska struktura:** na Gorenjskem smo predpisano strukturo nadgradili s Kolegijem RRA in projektnimi timi; imamo več odborov kot je predvideno v predpisih; sicer OK s pripombo pod 1.
3. **Kadrovske viri:** kadri v RRA so se krepili in usposobili skozi proces razvoja partnerstev in skozi vodenje partnerskih projektov; kadri v ostalih institucijah in občinah temu sledijo, čeprav je v veliko primerih razkorak v razumevanju partnerstev še zelo velik; današnji čas in novo obdobje od kadrov zahteva še večje sposobnosti upravljanja partnerstev po posameznih tematskih področjih in z zahtevnimi udeleženci (direktorji, bankirji, zasebni investitorji ...). Gre za naloge, podobne managerskim v korporaciji, le da na nivoju regije te sposobnosti nihče ne zazna in ne prizna; regionalni managerji niso uradniki, ampak manageriji »regije kot korporacije«, kjer so mreže in partnerstvo ter komunikacija in nove, nenavadne poti, bistvo dela. Takšnih profilov imamo premalo.

6. Kako lahko priprava RRP doprinese k izboljšanju partnerstva v regiji?

Glej zgoraj – kaj je dobrega v partnerstvu.

7. Ali že lahko ugotavljate pozitivne rezultate RRP, ki so posledica dobrega partnerstva?

- Gorenjske občine ali druge institucije so uspešno kandidirale, kadar so nastopale skupaj in enotno (npr. vseživljenjsko učenje, E-Gorenjska: računalniško usposabljanje brezposelnih, Poslovne cone Gorenjske – dokumentacija).
- Gorenjska je prva regija, ki je reorganizirala prejšnje strukture v nove in partnerstvo še okrepila.

8. Ali so nosilci razvoja v regiji dovolj motivirani za sodelovanje pri pripravi RRP? Če ne, zakaj ne?

Odgovori za novo generacijo RRP 2007–2013:

- Motivacija je stvar interesa, in pri tem gre za različne interese.
- Občine – morajo in hočejo odločati o razvoju regije.
- Podjetja – zanimajo jih javne vsebine povezane z razvojem podjetja (regionalno poslovno okolje: poslovne cone, prometnice, skladi,...).
- Institucije, šole: vedno bolj so odvisne od okolja, zato se odpirajo. Naše (RRA) strukture so most do gospodarstva, občin ...
- NVO: iščejo svoje priložnosti v dodatnem financiranju.
- Posamezniki – strokovnjaki: želijo biti del razvojne zgodbe; želijo narediti nekaj za Gorenjsko; prek RRA mrež vstopajo v druge mreže in partnerstva.

9. Na katerem področju je bilo partnerstvo najbolj uspešno (največ pobud)?

Trg dela, zaposlovanje, razvoj človeških virov,
medobčinsko sodelovanje,
razvoj podeželja,
sedaj se izboljšuje tudi partnerstvo v turizmu.

10. Kaj sodelujoči pri pripravi RRP pričakujejo od partnerstva?

Glej odgovor 6.

11. Kakšne so vaše izkušnje s partnerji?

Dobre. Če poznaš pričakovanja partnerja in njegov način dela ter najdeš skupni interes ter le tega neguješ, je partnerstvo uspešno. V partnerstvu je potrebno prilagajanje z obeh strani, spoštovanje enakovrednega položaja ter visoka mera kulture dialoga. Partnerstvo mora imeti skupen cilj. Karkoli od tega ni izpolnjeno, partnerstvo ni učinkovito in partner se izgubi, odpade.

12. Koliko je za razvoj regije ter pri sami pripravi RRP pomembna sposobnost (lastnost) ljudi, da sodelujejo (se povezujejo, usklajujejo, koordinirajo različne interese, razvijajo timsko delo)?

Bistveni so:

- Animacija, motivacija partnerjev v okolju, da pridejo na »srečanje«,
- Sposoben moderator in po možnosti tudi »vpliven« predsednik skupine,
- Vzdrževanje tempa (naloge), medsebojno informiranje ...

13. Ali se partnerji priprave RRP usposabljaajo na področju projektnega in timskega dela? Ali bi se po vašem mnenju morali?

- Načrtno se tega nismo lotili, čeprav poskrbimo za letna »presenečenja«: team building seja, neformalna seja s predavatelji, igrami izven uradnih prostorov.
- Usposabljanje bi bilo smiselno, čeprav imajo nekateri ljudje tovrstna usposabljanja že v svojih organizacijah in nimajo časa za dodatna usposabljanja (čas partnerjev je problem pri regionalnem razvoju).

14. Kaj je bil za vas največji praktični izziv pri pripravi RRP?

Odgovori za novo generacijo RRP 2007–2013:

- Ohranjati motiviranost ključnih managerjev in direktorjev za sodelovanje v procesu priprave in izvajanja RRP.
- Usklajevanje prioritete (to nas še čaka).
- Spodbujanje prehoda iz lokalnega »v« regionalni nivo – spodbujanje regionalne zavesti.
- Operacionalizacija idej v projekte.