

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TADEJ KRIŽOVNIK

**REGIONALNA POLITIKA SLOVENIJE OB
VSTOPU V EVROPSKO UNIJO**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TADEJ KRIŽOVNIK

MENTOR: doc. dr. MIRO HAČEK

SOMENTOR: doc.dr. DAMJAN LAJH

**REGIONALNA POLITIKA SLOVENIJE OB
VSTOPU V EVROPSKO UNIJO**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

REGIONALNA POLITIKA SLOVENIJE OB VSTOPU V EVROPSKO UNIJO

V diplomskem delu Regionalna politika v Sloveniji ob vstopu v Evropsko unijo se osredotočam na prenovu slovenske regionalne politike in njeno vključitev v regionalno politiko Evropske unije. V prvem delu orišem nekatere temeljne pojme kot so regija, regionalna politika in regionalni razvoj. Sledi krajši pregled evropske regionalne politike, njenih načel, ciljev in institucij. V nadaljevanju se osredotočim na slovensko regionalno politiko, in sicer pred in po osamosvojitvi. Opisujem začetke policentrične regionalne politike in naraščajoče regionalne razlike v devetdesetih letih. Sledi predstavitev prenove slovenske regionalne politike na ravni zakonodaje in na institucionalni ravni. Analiziram nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Strategijo regionalnega razvoja Slovenije ter njune cilje in usmeritve. V zadnjem delu izpeljem analizo indikatorjev iz Strategije regionalnega razvoja Slovenije. Analiza pokaže, da prenova regionalne politike na ravni zakonodaje in institucij še ne daje pravih rezultatov v smislu skladnejšega regionalnega razvoja. Naraščajoče medregionalne razlike tako ostajajo osnovni problem slovenske regionalne politike..

Ključni pojmi: Regija, slovenska regionalna politika, regionalni razvoj.

REGIONAL POLICY IN SLOVENIA UPON ENTERING THE EUROPEAN UNION

Diploma Regional policy in Slovenia upon entering the European Union is concentrating on reform of slovenian regional policy and its inclusion in regional policy of the European Union. First part is about basic notions followed by review of european regional policy, its principles, objectives and institutions. In second part I am focusing on the regional policy in Slovenia, before and after attainment of independence. I am describing the begginigs of the polycentric regional policy and increasing regional disparities in the nineties. Third part is a presentation of the slovenian regional policy reform, concentrating on the new legislation and new institutions. I analyze the new Law of sustainable regional development and the Strategy of regional development. It is followed by the analysis of indicators from the Strategy of regional development in Slovenia. Results show the reform did not give expected results in terms of sustainable regional development. Increasing regional disparities are still present the main problem of slovenian regional policy.

Keywords: Region, slovene regional policy, regional development.

1.KAZALO

1.KAZALO	3
2.UVOD.....	5
3. METODOLOŠKI OKVIR	7
3.1 CILJI	7
3.2 HIPOTEZE	7
3.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	8
4. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	8
5. REGIONALNA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI.....	11
5.1 CILJI IN NAČELA	12
5.1.1 CILJI	12
5.1.2 NAČELA.....	14
5.2 STRUKTURNI SKLADI – INSTRUMENTI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE.....	14
5.2.1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ	15
5.2.2 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD	16
5.2.3 EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD	17
5.2.4 FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA	18
5.2.5. KOHEZIJSKI SKLAD	18
5.3 NUTS TERITORIALNA KLASIFIKACIJA	19
5.4 NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013.....	20
6. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI PRED IN PO OSAMOSVOJITVI.....	21
6.1 REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI PRED OSAMOSVOJITVIJO	21
6.2 REGIONALNA POLITIKA V DEVETDESETIH.....	24
6.3 UPRAVNO TERITORIALNA RAZDELITEV PO OSAMOSVOJITVI	26
6.4 STANDARDNA KLASIFIKACIJA TERITORIALNIH ENOT	27
7 PRENOVA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI.....	28
7.1 RAZLOGI ZA PRENOVO REGIONALNE POLITIKE	28
7.2 SPREMEMBE ZAKONODAJE.....	29
7.2.1 ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA.....	30
7.2.2 NOV ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA	32
7.2.3 STRATEGIJA REGIONALNEGA RAZVOJA SLOVENIJE	33
7.2.3 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE.....	37
7.3 REGIONALIZACIJA SLOVENIJE – USTANOVITEV POKRAJIN	38
7.4 INSTITUCIONALNA REFORMA.....	39
7.4.1 SVET ZA STRUKTURNO POLITIKO	39
7.4.2 AGENCIJA ZA REGIONALNI RAZVOJ (ARR).....	40
7.4.3 SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO.....	41
7.4.4 REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE.....	42
7.4.5 SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ IN OHRANJANJE POSELJENOSTI SLOVENSKEGA PODEŽELJA.....	43
8. ANALIZA SPREMEMB	43
8.1 IZBOR INDIKATORJEV	44
8.2 IZPOLNITEV CILJEV STRATEGIJE REGIONALNEGA RAZVOJA SLOVENIJE.....	44
9. SKLEP	51

10.VIRI.....	54
10.1 SEKUNDARNI VIRI	54
10.2 PRIMARNI VIRI	55
10.3 SEKUNDARNI VIRI IZ SVETOVNEGA SPLETA.....	57

2.UVOD

Primerjava pokrajin oz. območij v Sloveniji po Sloveniji pokaže velike razlike v razvitosti. Če analiziramo nekatere osnovne ekonomske parametre kot so odstotek brezposelnosti in bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP), ne moremo mimo ugotovitve, da so razlike ogromne (Vrišer 1998). Po razvitosti je daleč spredaj glavno mesto Ljubljana, sledi obala z Novo Gorico in Gorenjska. Ostala območja v Sloveniji pa se po odstotku brezposelnosti in BDP-ju gibljejo okoli povprečja oz. še nižje. Gotovo v negativnem smislu izstopajo od centrov težje dostopna, v glavnem obmejna območja kot so Haloze in Goričko, Haloze kot območje v Podravski regiji, Goričko v Pomurski. V teh območjih se srečujejo ne samo z visoko stopnjo brezposelnosti, pač pa tudi s pomanjkanjem osnovne infrastrukture kot so asfaltirane ceste in vodovodno omrežje. V 21. stoletju informacijske tehnologije, ko bi morala vsaka hiša v Sloveniji imeti dostop do širokopasovnega interneta je jasno, da so v teh območjih izraziti negativni demografski trendi.

Slovenija je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja zanemarila poglavje regionalne politike. Razmah malih občin je vsaj navidezno še povečal centraliziranost države. Če smo v Evropi takrat bili priča okrepljenemu regionalnemu sodelovanju in podpori na ravni Evropske unije, pa so naš politični prostor zasedale druge, očitno pomembnejše teme. Kljub potisnjenosti v ozadje, so med strokovnjaki že takrat potekale debate tako o neskladnem regionalnem razvoju v Sloveniji, kot o regionalizaciji. Konec devetdesetih je prišlo do sprejetja Zakona o skladnem regionalnem razvoju, ki je začrtal novo poglavje slovenske regionalne politike.

Da bi v celoti ovrednotili probleme slovenske centraliziranosti in očitno neustrezne regionalne politike, ne samo do najmanj razvitih predelov Slovenije, bi potrebovali več kot le eno diplomsko nalogo. Sam se želim osredotočiti na nekatere (pozitivne?) spremembe v slovenski regionalni politiki v zadnjih letih in jih ovrednotiti povsem praktično, namreč, koliko dejansko prispevajo k bolj enakomernemu regionalnemu razvoju vse Slovenije in ne le bolj razvitih območij, zlasti Ljubljane. V kolikor k skladnemu regionalnemu razvoju ne prispevajo, so namenjene le sami sebi in prav je da jih izpostavimo argumentirani kritiki.

Ne gre pozabiti dejstva, da je Slovenija s 1.5.2004 postala polnopravna članica Evropske unije. Evropska unija nam preko svoje regionalne politike ponuja strukturno pomoč za skladnejši regionalni razvoj. Nekateri avtorji (Strmšnik 1999) so vključitev v Evropsko unijo videli kot priložnost za prenovu in prilagoditev Slovenske regionalne politike.

V luči lanskoletnih pogajanj o naslednji finančni perspektivi v Evropski uniji, se je v Sloveniji odvijala debata tudi o razdelitvi Slovenije na dve oz. tri statistične regije na NUTS 2 ravni. Slovenija je bila do tega trenutka v luči evropskih skladov obravnavana kot ena regija. Za Slovenijo je bila takšna »razdelitev« ugodna, saj je bilo celotno območje Slovenije upravičeno do črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Pri pogajanjih o naslednji finančni perspektivi pa je obstajala nevarnost, da bo Slovenija zaradi svoje razvitosti presegla 75% BDP-ja Evropske unije in kot ena regija ne bi bila upravičena do sredstev iz cilja 1¹. Kot se je pokazalo Slovenija v obdobju do konca pogajanj kljub vsemu ni presegla 75% (teh podatkov Eurostat še ni dobil), zato so se debate o statističnih regijah pomaknile v kasnejši čas. Prav tako nov Zakon o skladnem regionalnem razvoju (Uradni list 93/2005) vladi omogoča, da z uredbo določi regije na ravni NUTS 2.

¹ Glej poglavje o evropski regionalni politiki.

3. METODOLOŠKI OKVIR

3.1 CILJI

Z diplomsko nalogo se lotevam danes precej aktualnega področja regionalne politike in regionalnega razvoja. V luči vstopa Slovenije v EU to področje politike pridobiva na pomenu zaradi črpanja evropskih sredstev. Seveda pa ni to edini element regionalne politike.

V diplomski nalogi bom najprej skušal predstaviti nekatere osnove evropske regionalne politike, katere del smo postali maja 2005. Potem se bom osredotočil na zakonske in institucionalne spremembe v slovenski regionalni politiki v letih pred vstopom v Evropsko unijo (EU). V nalogi bom skušal najprej opredeliti spremembe, nato pa jih z analizo nekaterih osnovnih kazalcev tudi kritično ovrednotiti. Ugotavljal bom ali je Slovenija do vstopa v Evropsko unijo sploh imela neko konsistentno in celostno razvojno regionalno politiko in kakšna je ta sedaj. Zanimala me bo takratna zakonodaja, politika vlade in morebitne strategije. V kolikor bo jasno da je prišlo do očitnih sprememb na prej omenjenih področjih, bom skušal opredeliti vzroke.

Glavna ost naloge je usmerjena v (ne)zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Pri evalvaciji sprememb bo to glavni kriterij za presojo uspešnosti nove regionalne politike.

3.2 HIPOTEZE

Povezavo med vstopom v Evropsko Unijo in spremembami regionalne politike v Sloveniji bom potrdil ali zavrnil z glavno hipotezo ki pravi:

Slovenija je ob vstopanju v Evropsko unijo spremenila svojo regionalno politiko v smeri bolj enakomernega razvoja Slovenije.

Hipotezo bom preverjal preko dveh delovnih hipotez:

- 1. Slovenija je spremenila svojo regionalno politiko na normativni in institucionalni ravni.**
- 2. Spremembe na področju regionalne politike v Sloveniji pozitivno vplivajo na skladen regionalni razvoj.**

3.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Pri pisanju diplomske naloge sem uporabljal različne raziskovalne metode in tehnike. Pomemben del raziskovalnega procesa je predstavljala *analiza sekundarnih virov*. S pomočjo analize relevantne literature (monografskih publikacij, znanstvenih člankov) sem se najprej dobro spoznal s problematiko. Nadalje sem definiral temeljne pojme, kasneje pa jo smiselno uporabil v različnih fazah raziskovalnega procesa. Z analizo pravnih virov, predvsem zakonov, uredb, strategij in poročil sem ugotavljal spremembe na področju zakonodaje ter sistemski in institucionalni okvir regionalne politike v EU, predvsem pa v Sloveniji. Z metodo zgodovinske analize sem skušal orisati regionalno politiko Slovenije v preteklosti.

4. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Regija

Hettne (Hettne, 1994 v Smouts, 1998) navaja 5 različnih tipov regij:

- Regijo kot geografsko in ekološko enoto omejeno z naravnimi preprekami.
- Regijo kot konfliktni družbeni sistem kulturne, politične in ekonomske interakcije.
- Regijo kot organizirano sodelovanje kulturne, ekonomske in politične ali vojaške sfere, institucionalizirano z multilateralnimi regionalnimi organizacijami.
- Regijo kot civilno družbo, ki izhaja iz kulture, socialnega komuniciranja in združevanja vrednot.
- Regijo kot zgodovinsko formacijo specifične identitete, ki se obnaša kot politični akter in za katero je značilna določena stopnja legitimnosti (primer Evropske unije)

Šmidovnik (Šmidovnik 1999: 24) regijo razume kot poimenovanje oz. ime za širšo lokalno samoupravno skupnost. Ugotavlja, da so tudi širše samoupravne skupnosti – regije družbena stvarnost s katero je potrebno računati pri vzpostavljanju političnega oz. upravljalškega sistema

države. V primeru, da v političnem sistemu v to raven ni vključena lokalna iniciativa, ta prostor zasede državni centralizem s svojimi teritorialnimi izpostavami (Šmidovnik 1999: 25).

Podobno širše samoupravne skupnosti Grafenauer (Grafenauer 2000: 55) opredeljuje kot skupnosti, ki opravljajo vsebinsko in funkcionalno povezane lokalne zadeve, ki so širšega pomena ali pa so pomembne za širše območje na katerem jih je smotrno uresničevati. Ob občini kot najnižji in temeljni lokalni samoupravnimi skupnosti kot širše samoupravne lokalne skupnosti Grafenauer navaja komune, province, departmaje in seveda tudi regije.

Regijo torej lahko razumemo kot vmesni prostor med državo in občino. Za ta prostor so značilne določene potrebe, ki po eni strani temeljijo na interesih države, po drugi strani gre pa za interese predvsem lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti (investicijske, kadrovske, organizacijske) ene same občine (Haček 2004: 3).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list 93/2005) definira razvojno regijo kot funkcionalno ozemeljsko enoto za izvajanje regionalne politike, ki jo v enovito celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti skladen regionalni razvoj.

Regionalna politika

Regionalno politiko lahko opredelimo kot dejavnost države pri usmerjanju regionalnega razvoja (Hegler 2004: 15). Gre za politiko zagotavljanja skladnega regionalnega razvoja.

Regionalna politika (nekateri avtorji uporabljajo izraz kohezijska politika – Mrak 2004: 29) predstavlja celoto razvojnih aktivnosti, programov, državnih ukrepov, ukrepov lokalnih skupnosti in drugih akterjev na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije, namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja (Mrak 2004: 29).

Ravbar (Ravbar 2005: 64) definira regionalno politiko kot »temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja

o temeljnih problemih in ciljih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinski in lokalnih ravneh z upoštevanjem aktualnih evropskih povezav«.

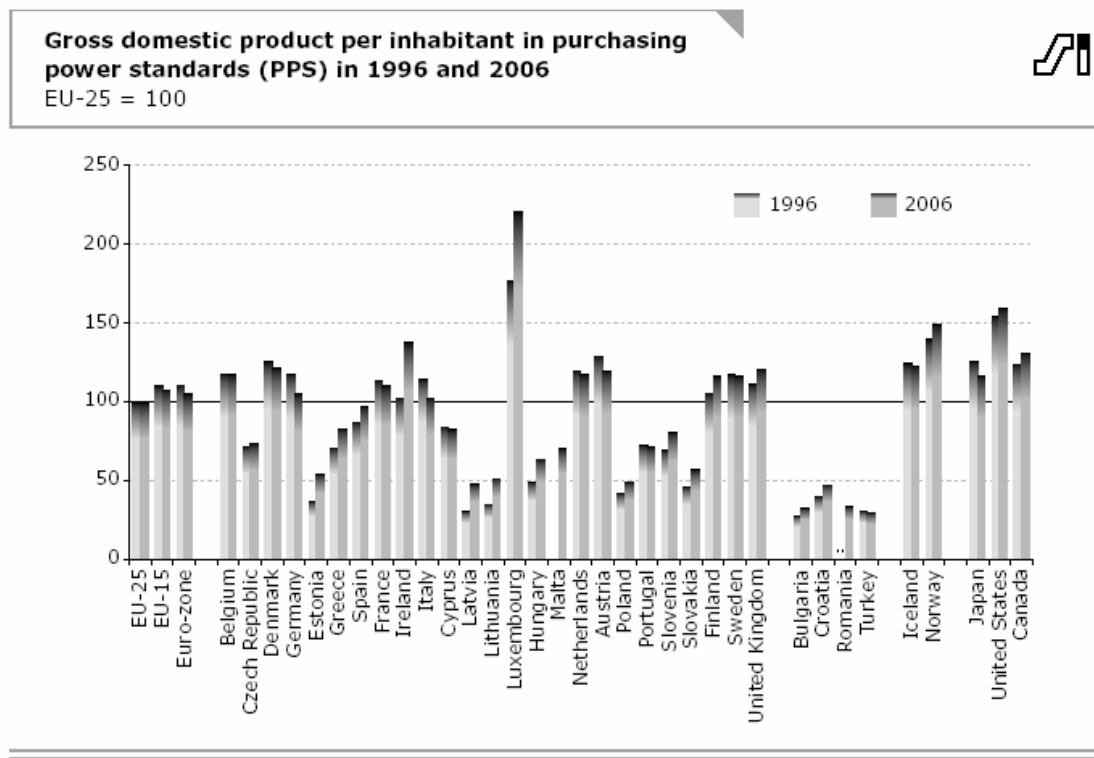
Regionalni razvoj

Gulič in Praperjeva (Gulič in Praper 1998: 52) regionalni razvoj opredeljujeta kot dejavnost usmerjanja takšnega gospodarskega, socialnega, prostorskega, infrastrukturnega, kulturnega in drugega razvoja Slovenije, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost ter skladnost razvoja narodnega gospodarstva države kot celote in njenih posameznih (regionalnih) delov. Usmerjanje učinkovitega in skladnega regionalnega razvoja vključuje tudi izbor ustreznih razvojnih strategij, politik in ukrepov, s katerimi se ustvarjajo pogoji in okolje za čim manj moteno delovanje tržnih zakonitosti, ki pospešujejo razvojne procese. Dejavnost regionalnega razvoja obsega tudi načine reševanja vprašanj o nosilcih razvojnih spodbud (gospodarski, državni ali lokalni subjekti) in vprašanja upravno-teritorialne ravni (občina, okraj, regija, država, nadnacionalne skupnosti), na katerih naj se oblikujejo razvojne spodbude.

5. REGIONALNA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI

Evropska unija je kot celota po vseh kazalcih eno izmed najbolj gospodarsko razvitih območij na svetu. Kljub temu pa so razlike znotraj EU precejšnje. Te razlike so se po vstopu desetih novih članic leta 2004 še povečale. Za ilustracijo si pogledjmo razlike v odstotkih bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) Evropske unije, pri čemer je povprečje 25-ih članic enako 100 % (Internet 1).

Slika 5.1: Bruto domači proizvod v kupni moči na prebivalca v letih 1996 in 2006.



vir: Europe in figures. Eurostat yearbook 2005 (Internet 2).

Večina starih članic med katerimi prednjačijo Luksemburg, Irska, Avstrija in skandinavske države, krepko presega povprečje 100% BDP-ja EU, Luksemburg doseže celo 220% BDP-ja. Na drugi strani nove članice kot so Latvija, Litva in Poljska dosegajo le 50% BDP-ja EU. Če primerjamo leto 1996 z letom 2006 vidimo, da so se razlike sicer nekoliko zmanjšale.

Te razlike razumljivo hromijo tudi skupen razvoj, veriga je namreč prav toliko močna kot njen najšibkejši člen. Nekdo ki se rodi na Poljskem nima enakih možnosti, kljub vsemu pa mora tekmovati na globalnem trgu, kjer enakost možnosti ne zanima nikogar. Temeljni cilj regionalne politike Evropske unije je torej zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik med regijami v EU. Regionalna politika EU mora vzpodbujati skladen regionalni razvoj. Temeljiti mora na solidarnosti in pomagati manj razvitim regijam.

5.1 CILJI IN NAČELA

Cilji in načela delovanja evropske regionalne politike nam bodo pomagali razumeti po katerih smernicah in prioritetah deluje Evropska regionalna politika.

5.1.1 CILJI

Cilji odražajo prioritete v regionalni politiki in služijo kot izhodišče za razdeljevanje sredstev iz strukturnih skladov. V obdobju do leta 1999 je regionalna politika Evropske unije imela 6 ciljev (Mrak 2004: 48):

Cilj 1 – pomoč regijam, ki ne dosegajo 75% povprečja celotne Evropske unije

Cilj 2 – pomoč tradicionalnim industrijskim regijam, prizadetim z upadom industrijskega sektorja in visoko brezposelnostjo

Cilj 3 – boj proti brezposelnosti

Cilj 4 – spodbuda programom namenjenim poklicnemu prilagajanju in ustvarjanju novih delavnih predvsem za mlade

Cilj 5 – programi namenjeni pomoči kmetijskim in ruralnim območjem (sicer 5a in 5b)

Cilj 6 – pomoč regijam z nizko gostoto prebivalstva (cilj namenjen skandinavskim državam)

Zaradi kritik o netransparentnosti in centraliziranosti pomoči je z Agendo 2000 (Müller in Mohl; 3) prišlo do spremembe števila ciljev. Uredba Sveta EU št. 1260/1999 je število ciljev, z namenom večje transparentnosti in učinkovitosti, zmanjšala na tri (Müller in Mohl 2005: 3-4):

Cilj 1 vzpodbuja razvoj in strukturne spremembe v regijah, ki zaostajajo v razvoju. Gre za regije, ki ne dosegajo 75% povprečja Evropske unije. V Cilj 1 so vključene tudi najbolj oddaljene (prekomorska ozemlja držav članic) in redko poseljene regije (Finska, Švedska), v prejšnji finančni perspektivi pod Ciljem 6. Iz Cilja 1 se izplača okoli 75% vseh sredstev iz strukturnih skladov. Cilj 1 se financira iz vseh strukturnih skladov.

Cilj 2 podpira gospodarske in socialne spremembe v regijah s strukturnimi problemi. Nanaša se predvsem na regije v katerih prihaja do sprememb v industrijskem in storitvenem sektorju, podeželska območja v upadu, območja z negativnimi demografskimi trendi ter problematična urbana območja. Cilj 2 zajema 11,5% vseh sredstev iz strukturnih skladov. Cilj 2 se financira iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESSR) in iz Evropskega socialnega sklada (ESS).

Cilj 3 podpira prilagajanje, modernizacijo in spremembe na področju politik vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja. Gre torej za podporo razvoju človeških virov. Cilj 3 se nanaša na regije, ki niso upravičene do sredstev iz Cilja 1. Vsaka članica prejme delež skupnih sredstev iz Cilja 3 na podlagi skupnega deleža prebivalstva unije. Sredstev iz Cilja 3 je približno 12%. Cilj 3 se financira iz ESS.

Ob navedenih ciljih ne gre pozabiti na dejstvo, da lahko regija dobi pomoč le v okviru Cilja 1 oz. Cilja 2 in Cilja 3. Pomoč iz Cilja 1 in Cilja 2 (skupaj s Ciljem 3) se namreč ne sme prekrivati (Mrak 2004: 52).

5.1.2 NAČELA

Delovanje strukturnih skladov temelji na nekaterih osnovnih načelih (Aljančič in Bogdanovič 2000: 14):

1. **načelo koncentracije** - sredstva in ukrepi se koncentrirajo na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na opredeljene prioritete cilje; gre za regije s težavami iz cilja 1 in cilja 2;
2. **načelo programiranja** - načrtovano in programirano usmerjanje sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč se dodelijo na osnovi razvojnih programov;
3. **načelo partnerstva** - pomeni sodelovanje Evropske Komisije, vlad članic in lokalnih in regionalnih oblasti pri izvedbi projektov;
4. **načelo dodatnosti** - pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev članic in jih ne nadomeščajo. V regionalnih razvojnih programih je tako potrebno zagotoviti sofinanciranje iz privatnih in lokalnih virov;
5. **načelo subsidiarnosti** - pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Evropske Komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje;
6. **načelo učinkovitosti** – načelo, ki naj bi povečalo kontrolo in nadzor učinkovitosti ter uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

5.2 STRUKTURNI SKLADI – INSTRUMENTI IZVAJANJA REGIONALNE POLITIKE

Strukturni skladi (poleg osnovnih štirih skladov sem uvrščam tudi Kohezijski sklad) so osrednji finančni instrument regionalne politike v Uniji. Ob skladih obstajajo še štiri pobude skupnosti: **Interreg, Equal, Leader + in Urban**. Te delujejo na področjih, ki zadevajo EU kot celoto in niso omejene na posamezno državo. Vsaka pobuda deluje v okviru enega od skladov.

Tabela 5.1: Pobude Evropskih skupnosti

Pobude skupnosti, 2000–2006		
Vrsta pobude	Namen	Strukturni sklad
INTERREG	Čezmejno, meddržavno in medregionalno sodelovanje za spodbujanje skladnega in uravnoveženega razvoja na celotnem območju EU	ERDF
EQUAL	Boj proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela	ESF
LEADER	Pospeševanje inovativnih strategij za trajnostni razvoj; razvoj podeželja	EAGGF-G
URBAN	Ekonomska in socialna obnova mest in mestnih sosesk, ki so v krizi	ERDF

Vir: Bojana Omersel, Primož Pipan: Evropski strukturni in kohezijski skladi, interno gradivo Agencije RS za regionalni razvoj, Ljubljana 2000 - povzeto po: F. Bolen, I. Hartwig, P. Nicolaides EU structural Funds beyond Agenda 2000.

vir: Pečar, 2002: 16. Pečar Janja (2002). Regionalni vidiki razvoja Slovenije . Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.

Pod pojmom **strukturni skladi** opredeljujemo naslednje sklade:

- **Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)**
- **Evropski socialni sklad (ESS)**
- **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)**
- **Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)**

Velik pomen, tudi za Slovenijo, ima **Kohezijski sklad**. Sklad sofinancira projekte z okoljevarstvenega področja in prometne infrastrukture v državah članicah z BDP-jem nižjim od 90%.

5.2.1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ

ERRS prispeva k zmanjševanju razvojnih razlik evropskih regij s podporo najmanj razvitim regijam in oddaljenim območjem (otočja, podeželje). Prispeva k uravnoveženemu in trajnemu gospodarskemu razvoju, k visokemu nivoju konkurenčnosti, visoki zaposljivosti, k varstvu okolja ter k enakosti moških in žensk (Internet 3) .

Za doseg skladnega regionalnega razvoja ERRS izvaja naslednje aktivnosti (Uredba Evropskega sveta in Evropskega parlamenta št. 1783/1999, 2.člen) :

- Investicije v odpiranje in ohranjanje delovnih mest
- Investicije v infrastrukturo, ki v regijah iz Cilja 1 prispevajo k razvoju, strukturnim prilagoditvam in odpiranju ter ohranjanju delovnih mest; v regijah iz Cilja 2 pa investicije v revitalizacijo, izboljššan dostop in regeneracijo gospodarskih območij, industrijskih območij v upadu, urbanih območij v upadu, podeželskih območij in območij odvisnih od ribištva. Investicije iz tega naslova so lahko namenjene še gradnji trans-evropskih omrežij na področju transporta, telekomunikacij in energije v regijah, ki jih pokriva Cilj1
- Investicije v razvoj notranjih potencialov z ukrepi, ki podpirajo lokalni razvoj in zaposlovalne iniciative ter aktivnosti majhnih in srednje-velikih podjetij; tovrstna pomoč je namenjena storitvam za podjetja, transferjem tehnologije, razvoju finančnih inštrumentov, neposredni pomoči pri investicijah in razvoju lokalne infrastrukture
- Investicije v izobraževanje in zdravstvo (iz naslova Cilja 1)

ESRR dobi skoraj polovico vseh sredstev namenjenih strukturnim skladom.

5.2.2 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD

ESS vzpodbuja ukrepe, ki preprečujejo in zmanjšujejo brezposelnost, razvijajo človeške vire in krepijo vključevanje ogroženih družbenih skupin pri vstopu na trg dela; spodbuja visoke stopnje zaposlenosti, enake možnost za oba spola ter trajen razvoj in gospodarsko ter socialno kohezijo (Internet 4).

ESS je glavno finančno orodje s katerim Evropska unija izvaja politiko zaposlovanja. Njegovo delovanje ureja Uredba Evropskega parlamenta in sveta EU št. 1784/1999(2.člen). Ima 5 ključnih področij:

- Razvoj in vzpodbujanje aktivne politike zaposlovanja z namenom preprečevanja brezposelnosti, dolgotrajne brezposelnosti, pospešeno reintegracijo na trg delovne sile dlje časa brezposelnih oseb in integracijo mladih na trg dela
- Vzpodbujanje enakih možnosti dostopa do trga dela vseh, posebej tistih izpostavljenih k socialni izključenosti
- Vzpodbujanje človeških virov preko izobraževanja in politike vseživljenjskega izobraževanja
- Vzpodbujanje usposobljene, strokovne in fleksibilne delovne sile ter inovativnih in prilagodljivih oblik delovne organizacije in podjetništva
- Podpora ukrepom za izboljššan dostop in aktivno participacijo žensk na trgu delovne sile

ESF izvaja svojo politiko tudi na »horizontalni« ravni (Cilj 3) in sicer na treh ravneh (Internet 4):

- Vzpodbujanje zaposlitvenih iniciativ na lokalni ravni
- Socialno dimenzijo in zaposlovanje v informacijski družbi
- Enake možnosti za moške in ženske

5.2.3 EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Ustanovljen leta 1962 je usmerjen predvsem v naslednje naloge (Uredba Evropskega sveta 1257/1999, 2.člen):

- krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov;
- zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva, ter podpora razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce;
- zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev;
- pomoč pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih področjih z namenom zaščite okolja in podeželja.

Organizacijsko je sklad razdeljen na dva dela, na Jamstveni del in na Usmerjevalni del.

EKUJS preko jamstvenega dela zagotavlja finančno pomoč pri proizvodnji, predelavi in trženju kmetijskih proizvodov. Posreduje kadar se tržne cene spustijo pod raven intervencijskih cen in izvaja izredne odkupe. Poleg tega jamstveni oddelek sklada podpira okolju prijaznejše načine kmetovanja in spodbuja k trajnostnemu gospodarjenju s podeželskimi območji ter naravnimi viri. Jamstveni oddelek sklada dobi okrog. 90% sredstev EKUJS-a.

Usmerjevalni oddelek sklada zagotavlja sredstva za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in živilskega sektorja. Financira ukrepe za razvoj podeželja, promocijo kmetijskih proizvodov, izboljšanje obdelovalnih površin, spodbujanje naložb v turizem in obrti (Mrak 2004: 41).

5.2.4 FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA

Finančni instrument za usmerjanje ribištva je do leta 1993 deloval v okviru EKUJS-a, z letom 1993 pa je postal samostojen sklad, ki namenja pomoč prilagajanju strukturnim spremembam na področju ribištva. Namen sklada je uresničevati skupno ribiško politiko EU (Aljančič in Bogdanovič 1999: 8, Internet 5).

Naloge sklada so naslednje (Uredba Evropskega sveta 1263/1999, 2. člen):

- podpora prizadevanju za doseganje ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
- vzpodbujanje konkurenčnosti in podjetništva,
- povečevanje ponudbe in razvoj ribiških proizvodov,
- oživitvev področij odvisnih od ribištva.

5.2.5. KOHEZIJSKI SKLAD

Kohezijski Sklad krepi ekonomsko in socialno kohezijo skupnosti z uravnoteženim financiranjem projektov, tehnično in finančno neodvisnih projektnih stopenj in skupin projektov, ki tvorijo koherentno celoto. Gre za projekte na področju okoljevarstva in transevropskega infrastrukturnega omrežja, torej razvoja transportne infrastrukture (Internet 6). Ustanovljen je bil v

letu 1994 z Uredbo Sveta (EU) št. 1164/94, ki je bila dopolnjena z Uredbo Sveta (EC) št. 1264/1999 in Uredbo Sveta (EC) št. 1265/1999.

Pomoč iz Kohezijskega sklada lahko dobijo članice, katerih BDP je nižji od 90% povprečja Evropske unije. Pomoč se dodeljuje od projekta do projekta, v dogovoru med Evropsko komisijo in državo članico (Internet 7).

5.3 NUTS TERITORIALNA KLASIFIKACIJA

NUTS (Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique) je skupna evropska statistična klasifikacija teritorialnih enot, ki je bila potrjena v parlamentu EU 26. maja 2003 (Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS)).

Klasifikacijo je vzpostavil Eurostat (Statistični urad EU), da bi tako zagotovil celovito in dosledno členitev teritorialnih enot, potrebno za zbiranje, razvoj in usklajevanje regionalnih statistik v Evropski uniji.

Za klasifikacijo NUTS veljajo naslednja načela (Internet 8):

1. Klasifikacija NUTS daje prednost upravnim razdelitvam teritorija.

Klasifikacija NUTS, ki je bila vzpostavljena za statistične namene, temelji na upravni (institucionalni) razdelitvi teritorialnih enot predvsem zaradi praktičnih razlogov (dosegljivost podatkov in uveljavljanje regionalnih politik).

2. Klasifikacija NUTS daje prednost regionalnim enotam splošnega značaja.

V nekaterih državah članicah Evropske unije se uporablja tudi členitev na posebne teritorialne enote, ki jih v enoto povezuje posebna dejavnost (tak primer so rudarske regije, kmetijske regije, zaposlitvene regije).

1. Klasifikacija NUTS je hierarhično razdeljena na tri ravni.

Tabela 4.2: Klasifikacija NUTS glede na število prebivalstva

Raven	Najmanj	Največ
NUTS 1	3 milijone	7 milijonov
NUTS 2	800.000	3 milijone
NUTS 3	150.000	800.000

Vir: Statistični urad Republike Slovenije. Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji – NUTS (Internet 8).

Teritorialne enote na nižjih ravneh (okraji, področja, občine), imenovane “Local Administrative Units” (LAU), niso predmet uredbe št. **1059/2003** o NUTS.

Razprave o razdelitvi Slovenije na 2 oziroma 3 regije so se nanašale na NUTS 2 raven. V uredbi ES 1059/2003 je tabela, ki razvršča evropske regije po NUTS ravneh. Iz tabele je razvidno, da odstopanj od kriterija po številu prebivalstva ni. Izjeme so le Ciper, Malta in Luksemburg, kjer je celotna populacija manjša od zahtevane povprečne velikosti glede števila prebivalcev (Internet 9). To seveda ne potrjuje teze, da bi Evropska komisija sprejela členitev Slovenije na 3 NUTS 2 regije.

5.4 NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013

Nova finančna perspektiva prinaša nekatere spremembe v evropski regionalni politiki. V skladu z dogovorom in sprejetjem nove uredbe preneha veljati Uredba Evropskega sveta 1260/199 ki je do sedaj (do konca 2006) urejala strukturno pomoč. Pred kratkim je bila sprejeta uredba Evropskega sveta s številko 1083/2006, ki natančneje opredeljuje strukturno pomoč v obdobju 2007 do 2013. Uredba opredeljuje cilje in delovanje ESRR, ESS ter Kohezijskega sklada. V uvodu pojasnjuje, da EKUJS in FIUR ne spadata več med instrumente kohezijske politike, pač pa med instrumente skupne kmetijske politike. Nova uredba spreminja oz. posodablja tudi cilje kohezijske politike:

1.konvergenca², 2. regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter 3.evropsko teritorialno sodelovanje.

V obdobju 2007 – 2013 se kaže tendenca povečevanja sredstev za kohezijo in pospeševanje gospodarstva ter ohranjevanje oz. postopno zmanjševanje sredstev za skupno kmetijsko politiko.

Evropski proračun 2007 - 2013 bo obsegal 1,045% bruto nacionalnega dohodka celotne EU, kar znaša 862,363 milijard evrov. Za kmetijstvo bo tudi v prihodnji finančni perspektivi namenjenih največ denarja (okrog 380 milijard evrov, vključno z razvojem podeželja), sledijo sredstva za kohezijo (blizu 300 milijard evrov) ter sredstva za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja (približno 72 milijard evrov). Preostala sredstva so namenjena za administrativno porabo (50 milijard) in zunanjo politiko (tudi 50 milijard) ter pravosodje in notranje zadeve (10 milijard evrov) (Internet 18).

6. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI PRED IN PO OSAMOSVOJITVI

V tem delu se bom osredotočil na slovensko regionalno politiko pred in po osamosvojitvi ter na razloge, zaradi katerih je prišlo do razmišljanj o potrebnih reformi.

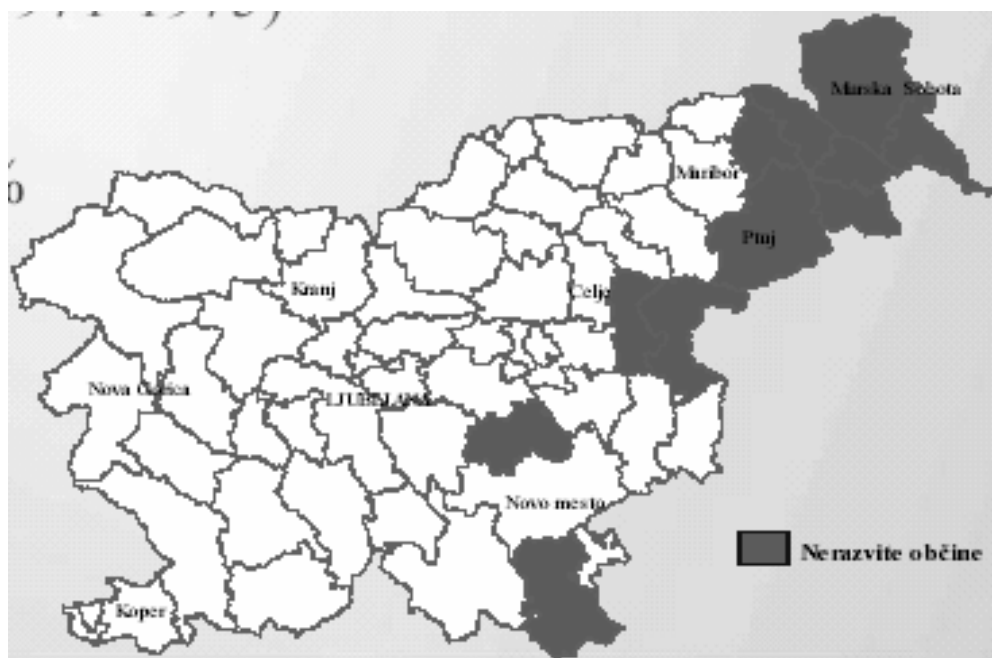
6.1 REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI PRED OSAMOSVOJITVIJO

O aktivnejši regionalni politiki v smeri vzpodbujanja manj razvitih območij lahko govorimo od začetka sedemdesetih let, ko je politika sprožila idejo o policentričnem razvoju. Policentrični razvoj pomeni prostorsko uravnotežen razvoj pri čemer posamezna območja (centri) prispevajo k razvoju Slovenije kot celote, predvsem manj razvitih območij. Cilj zasnove policentričnega razvoja je bilo zmanjševanje razvojnih razlik med posameznimi območji (Gulič in Kukar 1997: 7). Področje so urejali zakoni o regionalnem razvoju, sprejeti za obdobje petih let (Vrišer 1999: 47).

² »Cilj „konvergenca“ je usmerjen v pospeševanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljšanja kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti«(Uredba ES 1083/2006, 3. člen).

Z uvedbo večjih občin (komun) v petdesetih letih, je v Sloveniji stekel proces decentralizacije uprave in gospodarstva. Posledica tudi teh procesov je bil neenakomeren območni razvoj Slovenije in precejšnja razvojna nesorazmerja (Sreš 2004: 25). V skladu s tem je bil leta 1971 sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Zakon je določil manj razvite občine in ukrepe za spodbujanje njihovega razvoja. Zakon je manj razvite občine določil na osnovi treh kriterijev, in sicer na podlagi narodnega dohodka na prebivalca, deleža delovnega prebivalstva in deleža kmečkega prebivalstva (Pečar 2001: 14). Ukrepi za spodbujanje razvoja manj razvitih območij so bili usmerjeni v spodbujanje gospodarskega razvoja. Za to obdobje je značilna gradnja manjših in večjih proizvodnih obratov in infrastrukture nasploh, prav tako bi na teh območjih naj prišlo do ustanavljanj oz. nameščanj javnih služb in upravnih organov (Sreš 2004: 25 in Hegler 2005 : 40).

Slika 6.2: Manj razvita območja kot jih je določil Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji:



vir: Janez Nared. Geografski inštitut Antona Melika. ZRC SAZU (Internet 10).

Manj razvita območja so obsegala 18.9% površine in 18.2% prebivalstva tedanje SR Slovenije. (Pečar 2001: 14).

Sprejet Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja je regionalno razvojno politiko v obdobju 1975-1980 razširil še na druga geografska področja. Vzpostavil je nova merila. Razvitost občin so merili s kazalci razdeljenimi v 4 skupine: gospodarska razvitost (delež BDP, zaposlenost), prebivalstvo (demografske spremembe, delež kmečkega prebivalstva), družbeni standard (šolstvo) in infrastruktura (vodovod, ceste) (Vrišer 1999: 48).

Empirične analize sprememb v stopnji razvitosti slovenskih regij in občin so pokazale (Kukar 1993: 20 v Novakovič 2004: 15), da so se v obdobju sedemdesetih let za katere je značilna hitra gospodarska rast, regionalne razlike med najmanj in najbolj razvitimi regijami zmanjšale. V obdobju osemdesetih let, za katere je značilen upad gospodarske rasti, je ponovno prišlo do povečevanja razlik med regijami. Po svoje so dodaten problem predstavljale investicije usmerjene v bolj urbana območja, saj se je še okrepila vloga središč, denimo Ljubljane in Maribora. Precejšen del podeželja v Sloveniji je ostal izven razvojnih tokov (Plut 1998: 47). Posledica tudi teh investicij in novih delovnih mest je bilo upadanje prebivalstva v bolj perifernih območjih (Hegler 2004: 41).

Pri izvajanju in uresničevanju koncepta policentričnega razvoja so torej bile težave. V praksi se koncept policentričnega razvoja zaradi različnih vzrokov ni v celoti uresničeval. Kljub temu, pa je imela takratna policentrična razvojna politika precejšnje uspehe. Prispevala je k uravnoteženemu razvoju podeželja in omejila odseljevanje iz podeželja. Da je koncept policentričnega razvoja smiselno uporabljati tudi v prihodnosti, so pokazale tudi novejša analize (Gulič, Kukar 1997: 8). Vrišer (Vrišer 1999: 59) ugotavlja, da je bila politika regionalnega in policentričnega razvoja uspešna, čeprav so rezultati vidni šele na dolgi rok, v Vrišerjevi analizi (Vrišer 1999) v obdobju 1961-1991.

6.2 REGIONALNA POLITIKA V DEVETDESETIH

Leta 1990 sprejet Zakon o spodbujanju razvoja ogroženih območij v Republiki Sloveniji je demografsko ogrožena območja opredelil na osnovi dveh kriterijev: indeksa staranja in indeksa rasti prebivalstva. Demografsko ogrožena območja so ob sprejetju zakona obsegala 61% površine s 24,5% prebivalstva Slovenije (Pečar 2001: 14).

Ustanovitev samostojne države in obenem prehod v tržno gospodarstvo sta odločilno vplivala na slovensko regionalno politiko v devetdesetih. Formiranje novega (centraliziranjega) državnega aparata, homogenizacija nove države Slovenije z močnim centrom v osrednji Sloveniji na eni strani in prehod v visoko konkurenčno tržno gospodarstvo ter izgubo jugoslovanskega tržišča na drugi strani sta povečevala regionalne razlike. V obdobju 1990-1993 je BDP padel za 20%, registrirana stopnja brezposelnosti pa se je iz 2% v obdobju 1986-1990 dvignila na 14,4% v letu 1993. Poudarek takratne ekonomske politike je bil zato v zagotavljanju makroekonomske politike in v ukrepih, ki bi zmanjšali padec proizvodnje in naraščanje brezposelnosti (Pečar 1999). Tudi zato se je delež proračunskih sredstev namenjenih za enakomeren regionalni razvoj demografsko ogroženih območij (po Zakonu spodbujanju razvoja ogroženih območij v Republiki Sloveniji) ves čas zmanjševal. Če je leta 1991 predstavljal 0,23% BDP, je v dveh letih ta delež padel na 0,13 % BDP v 1993 in kasneje celo na nizkih 0,05% BDP-ja v letu 1995. V primerjavi z nekaterimi evropskimi državami v istem obdobju je jasno, da je ta delež izjemno nizek. Namenska sredstva za regionalni razvoj so v Irski obsegala 0,6%, v Grčiji 0,5% in na Portugalskem 0,4% (Plut (1998); 43).

V tezah za strategijo regionalnega razvoja Slovenije (Teze za strategijo regionalnega razvoja Slovenije 1998 v Strmšnik 1999: 3) so avtorji pri pregledu takratnega stanja (v letu 1998) na ravni statističnih regij zapisali naslednje ugotovitve:

- Negativni demografski trendi po vsej Sloveniji z velikimi razlikami med regijami.
- Velike razlike med regijami v stopnjah brezposelnosti v razmerju 1:2,4, v stopnji brezposelnosti med mladimi pa celo 1:2,5. Velike razlike so tudi v izobrazbeni strukturi prebivalstva (v deležu prebivalstva z višjo/visoko izobrazbo) in sicer v razmerju 1:2,6.

- V Sloveniji prevladuje urbano industrijski tip regionalnega razvoja. Tu je tri četrtine vseh delovnih mest od tega dve tretjini v storitvenih dejavnostih. Za podeželsko agrarni tip, ki po OECD tipologiji predstavlja 56% slovenskega prebivalstva in 87% ozemlja RS je značilen opazen primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven prebivalstva. Manj razvita okolja koncentrirajo razvoj delovnih mest pretežno v enem industrijskem centru. Tradicionalno manj razvitim območjem se v zadnjih letih pridružujejo še industrijska območja s strukturnimi problemi.
- Razlike v bruto dodani vrednosti gospodarskih družb na prebivalca med regijami so v razponu od minus 45% do plus 45% povprečja Slovenije; regionalne razlike v življenjski ravni prebivalstva so zaradi obsežnih dnevnih delovnih migracij (delovna mesta so v drugih statističnih regijah kot stalna prebivališča) manjše, od minus 23% do plus 21 % povprečja Slovenije.
- Povečujejo se razlike v opremljenosti s prometno infrastrukturo, zmanjšujejo se razlike v telekomunikacijah; zelo neenakomerno porazdeljena je podjetniška infrastruktura; mreža šol je rigidna; visoko šolstvo in raziskovalne institucije so osredotočene predvsem v Ljubljani in delno v Mariboru.
- Neenakomerna obremenjenost okolja, najbolj so obremenjene zasavska, savinjska, osrednjeslovenska in koroška regija.
- Tudi gospodarsko razvitejše regije (osrednjeslovenska, obalno kraška in gorenjska) zaostajajo za podobnimi regijami v evropskih državah in imajo težave pri razvoju inovativnega okolja in izkoriščanja lastnih potencialov.

Plut ugotavlja podobno, da se v obdobju po letu 1990 gospodarske, demografske, infrastrukturne, socialne in druge razlike med slovenskimi pokrajinami povečujejo. Tradicionalnim razvojno bolj zaostalim hribovskim in obrobnim regijam se zaradi propadanja težke industrije pridružijo tradicionalne industrijske regije. Slovenija tako zaradi neuspešne regionalne politike v tem obdobju prehaja v državo velikih regionalnih in socialnih razlik (Plut 1998: 43).

6.3 UPRAVNO TERITORIALNA RAZDELITEV PO OSAMOSVOJITVI

Ob osamosvojitvi leta 1991 smo imeli v Sloveniji 62 občin oz. komun. Takratna povprečna slovenska občina je imela 31.709 prebivalcev in 327 km². Po površini so bile občine veliko večje od občin sosednjih držav. 80 % vseh nalog občin je bilo prenesenih iz strani države. Predstavljale so prvo stopnjo državne oblasti, zato so bile temeljne potrebe prebivalstva prenesene na krajevne skupnosti. Organizacijsko gledano je bila takratna ureditev občin nekje med državo in lokalno samoupravo. Naloge in dejavnosti so se medsebojno prepletale in v celoti niso ustrezale niti standardom upravljanja državne uprave niti lokalne samouprave (Pečar 2001: 11).

Nova slovenska ustava (Uradni list RS 331/1991-1) je v členih 138 do 145 natančneje opredelila lokalno samoupravo. 138. člen pravi, da »prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. V 139. členu izrecno navaja občino kot samoupravno lokalno skupnost. Občine so tako postale temeljni nosilci slovenske lokalne samouprave. Naj omenim še 143. člen, ki omogoča samostojno odločanje občin o ustanavljanju tako imenovanih širših samoupravnih skupnosti oz. pokrajin. V sporazumu z občinami bi naj država na pokrajine prenašala »nekatero zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost«. Omenjeni člen je bil tako v javnih kot tudi strokovnih razpravah zaradi samostojnega odločanja občin označen za oviro pri ustanavljanju pokrajin oz. drugega nivoja lokalne samouprave (Šmidovnik 1995:164).

Konec leta 1993 je bil sprejet Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS 72/93), naslednje leto pa še Zakon o določitvi občin in določitvi njihovih območij (Uradni list RS 60/94). Na podlagi slednjega je prišlo do množičnega ustanavljanja novih občin, samo v letu 1995 jih je bilo 147. Upravne enote so nadomestile delo nekdanjih velikih občin. Ustanovljeno je bilo 58 upravnih enot, ki so začele izvajati naloge države (Pečar 2001: 11). Upravne enote so postale del državne uprave.

Kljub Zakonu o lokalni samoupravi, ki v 13. in 13.a členu natančno določa pogoje za ustanovitev novih občin, že leta 1995 51 občin ni dosegalo zahtevanega zakonskega pogoja 5000 prebivalcev. Zakon nadalje natančno določa najnižjo mejo brez izjem, ki je 2000 prebivalcev.

Navkljub temu so v letu 1995 zabeležili 2 občini z manj kot 1000 prebivalcev. Nove občine so kljub neizpolnjevanju pogojev iz 13. in 13.a člena rasle kot gobe po dežju. V času pisanja je ta številka že presegla 200 občin. Zakon v 13.a členu sicer dopušča izjeme na podlagi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih okoliščin. Tovrstne »izjemne okoliščine« so pripomogle k ustanovitvi polovice občin v državi (Pečar (2001); 11). V vsaj šestih občinah pa je prebivalstvo manjše od 1000 ljudi.

6.4 STANDARDNA KLASIFIKACIJA TERITORIALNIH ENOT

Vladna Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot – SKTE (Uradni list. RS 28/2000) je vzpostavila novo teritorialno razdelitev. Z njo se SKTE uvaja kot obvezni nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje, analiziranje podatkov o teritorialni razdelitvi države. SKTE se uporablja tudi v podporo regionalnemu razvoju in merjenju učinkov regionalne politike za potrebe vključevanja v EU. Prvih pet ravni je smiselno razčlenjeno tako, da ustreza tudi evropski nomenklaturi od NUTS 0 do NUTS 5 (Nomenclature of territorial units for statistics), ki jo evropska komisija zahteva od vseh držav kandidatk.

V 5. členu Uredbe o standardni klasifikaciji enot se teritorij Republike Slovenije razdeli na enajst ravni (Uradni list RS 28/2000):

- SKTE 0 Država
- SKTE 1 Država
- SKTE 2 Delitev države na dve enoti
- SKTE 3 Statistične regije
- SKTE 4 Upravne enote
- SKTE 5 Občine
- SKTE 6 Krajevne skupnosti, vaške skupnosti oziroma mestne skupnosti
- SKTE 7 Naselja
- SKTE 8 Statistični oziroma prostorski okoliš
- SKTE 9 Klasične nepremičnine
- SKTE 10 Točkovni geokodirani objekti

Povezava SKTE z NUTS je naslednja (Pečar, 2002:7):

- SKTE 0 = NUTS 0 – država v celoti
- SKTE 1 = NUTS 1 – država v celoti
- SKTE 2 = NUTS 2 – dve enoti – ljubljanska urbana regija in preostala Slovenija
- SKTE 3 = NUTS 3 – 12 statističnih regij, kjer se osrednjeslovenska regija povsem prekriva z ljubljansko urbano regijo na ravni SKTE 2
- SKTE 4 = NUTS 4 - 58 upravnih enot
- SKTE 5 = NUTS 5 – 193 občin

Primerjava se nanaša na NUTS regije, kot so veljale oz. bile dogovorjene pred sprejetjem Uredbe ES 1059/2003. Po tej uredbi obstajajo le prve tri NUTS ravni, medtem ko uredba 1059/2003 med NUTS ravni ne šteje več teritorialnih enot na nižjih ravneh (okraji, področja, občine).

7 PRENOVA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

7.1 RAZLOGI ZA PRENOVO REGIONALNE POLITIKE

Strmšnik (Strmšnik 1999: 3-6) navaja naslednje razloge za prenovu regionalne politike:

- 1. Premajhna učinkovitost in nedoseganje ciljev dotedanje regionalne politike.**
Izpostavlja povečevanje razlik med regijami, centralizacijo sredstev in odločanja ter vsakoletni upad namenskih sredstev za regionalno politiko.
- 2. Priprave na vključitev Slovenije v Evropsko Unijo.** Pri vključitvi Slovenije v notranji trg EU lahko pričakujemo tako pozitivne kot negativne vplive na regionalni razvoj v Sloveniji. Tiste regije, ki bodo znale izkoristiti svoje konkurenčne prednosti in razvojne potencialne si lahko obetajo hiter razvoj. Nasprotno pa bodo manj razvite regije, ki ne bodo uspele aktivirati svojih notranjih potencialov zaradi zakonitosti trga še v večjih težavah. Res je da bo Slovenija vključena v strukturno politiko EU, a bo zaradi svoje majhnosti obravnavana kot ena regija. Tudi zato je za Slovenijo pomembno, da tako kot druge države

EU, razvija tudi lastne nacionalne strategije in politike regionalnega razvoja. Prenova je potrebna tudi zaradi učinkovitejše vključitve v strukturno politiko EU. Potrebno je usposobiti državno administracijo tako za maksimalno izkoriščanje teh virov, kot tudi za učinkovito porabo.

3. **Priprava in uveljavitev pogajalskih izhodišč pri vključevanju v EU.** Prenova regionalne politike v Sloveniji predstavlja pomembno pogajalsko izhodišče. Sestavni del prenove regionalne politike so opredelitve glede izvajanja strukturne politike EU na ozemlju Slovenije. Od tega je odvisen obseg sredstev iz strukturne pomoči Sloveniji.
4. **Slabo izkoriščanje lokalnih razvojnih pobud in odsotnosti regionalne dimenzije v sektorskih razvojnih programih.** Potrebno je vzpodbuditi aktivno sodelovanje prebivalstva in ostalih lokalnih subjektov. Odločanje o razvojni politiki v Sloveniji je močno nekoordinirano. Sektorski razvojni programi so med seboj slabo povezani in velikokrat tudi neusklajeni. Koordinacija med različnimi ravni (državno, regionalno, lokalno) sistemsko ni urejena. Posledica je neučinkovitost regionalne politike – slab razvoj.
5. **Izvajanje reforme nove kmetijske politike.** Gre za vključitev teh programov v splošni okvir regionalne politike.
6. **Vzpostavitev institucionalnega okvira za učinkovito izvajanje strategije in politike skladnega regionalnega razvoja.** Avtor navaja potrebo po čimprejšnjem sprejemu Strategije regionalnega razvoja Slovenije, sprejem novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in podzakonskih aktov, ustanovitev Razvojne agencije Slovenije, ustanovitev Sveta za strukturno politiko pri Vladi Republike Slovenije, itd.
7. **Dokončanje projekta reforme državne uprave.** Prenova regionalne politike kot priložnost za reformo državne uprave.

7.2 SPREMEMBE ZAKONODAJE

Na področju zakonodaje kot ključni spremembi izstopata nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Tako zakon kot strategija sta regionalno politiko postavila v ospredje kot ključen instrument zagotavljanja blaginje vseh državljanov in območij v Sloveniji.

7.2.1 ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA

V letu 1999 je bil sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSR). Sledili so mu še podzakonski akti (Pečar 2002: 14):

- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (Uradni list RS 59/00, 17/01),
- Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS 59/00),
- Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS 59/00, 44/01, 58/01, 60/01),
- Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS 111/00, 44/01),
- Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS 59/00, 44/01)
- Navodilo o minimalni obvezni metodologiji priprave ter načinu spremljanja vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS 59/00, 111/00, 44/01).
- Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS 44/01)
- Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (Uradni list 62/01, 76/01, 108/02)

Zakon določa cilje, načela, organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. Zakon je v svojem 2. členu določil naslednje cilje (Uradni list RS 60/99):

- spodbujanje uravnoteženega gospodarskega, socialnega in prostorskega 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 Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve;
- pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.

Novi zakon je uvedel merila za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. Z Uredbo o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin (Uradni list 59/00) pa je država ta merila še natančneje določila. Območja so določili na osnovi takrat razpoložljivih podatkov za obdobje 2000 do 2006 (Pečar 2002: 14).

Zakon je opredelil 3 tipe območij s posebnimi razvojnimi problemi (Uradni list RS 60/99, Pečar 2002: 15):

- Ekonomsko šibka območja - območja občin, ki so v letu 1997 dosegla največ 80% bruto dohodninske osnove na prebivalca glede na državno povprečje ali pa občine z upadanjem števila prebivalstva v obdobju 1991 do 1999 (indeks rasti prebivalstva mora biti manjši od 96).
- Območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo – območja, kjer stopnja brezposelnosti presega državno povprečje za 20% in delež kmečkega prebivalstva, ki presega državno povprečje za 20%.
- Razvojno omejevana obmejna in območja z omejenimi dejavniki – v primeru, da leži več kot polovica občine v obmejnem 10 km pasu in območje beleži upad prebivalstva z indeksom rasti 96 ali manj. Enako velja za območja z omejenimi dejavniki, če polovica občine leži v opredeljenem območju z omejenimi dejavniki in beleži negativno rast prebivalstva z indeksom 96 ali manj.

Območja s posebnimi razvojnimi problemi obsegajo 129 občin, 57,2% površine in 48,7% prebivalstva Slovenije (Pečar 2002: 15).

Zakon je v svojem 25. členu v točki 2. vlado zavezal k sprejemu Strategije regionalnega razvoja Slovenije v roku enega let po uveljavitvi zakona.

7.2.2 NOV ZAKON O SPODBUJANJU SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA

4. oktobra 2005 je Državni Zbor sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS 93/2005). Nov zakon prinaša dopolnitve in nekatere pomembne spremembe na področju regionalne politike v Sloveniji. Zaradi vključitve Slovenije v Evropsko Unijo pa tudi zaradi nekaterih težav oz. zastojev pri obstoječi regionalni politiki³ je bil potreben sprejem novega zakona. Avtorji samokritično ugotavljajo da »dosedanja regionalna politika ni uspela v zadostni meri pritegniti gospodarstva v pripravo in realizacijo regionalnih razvojnih programov. Imamo primere dobrih praks, ki pa bi jih bilo potrebno podpreti s sistemskimi ukrepi in prenesti v druga okolja, ki glede tega elementa regionalne politike še močno zaostajajo«⁴.

Zakon na novo uvaja t.i. **razvojne regije**. Razvojne regije so funkcionalne ozemeljske enote »za izvajanje regionalne politike, ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi na katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen regionalni razvoj« (ZSSR 93/2005). Razvojne regije so prostorsko identične statističnim regijam na ravni SKTE 3. Dejansko so razvojne regije začasna rešitev do ustanovitve pokrajin v Sloveniji, kar predvideva zakon v 71. členu ko pravi, da po uveljavitvi zakona o pokrajinah funkcije razvojnih regij prevzamejo pokrajine.

Zakon v vsaki razvojni regiji predvideva ustanovitev **zveze občin** pri čemer je organ odločanja zveze **svet regije**. 24.člen pravi da zveza občin oz. občine same (v kolikor zveza ni ustanovljena) ustanovijo **regionalni razvojni svet**. Regionalni razvojni svet bo (24.člen ZSSR, 93/2005):

- sprejemal sklepe o pripravi regionalnega razvojnega programa ter drugih odločitev v postopku njegove priprave,
- pripravil predlog izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa,
- spremljal in vrednotil regionalni razvojni program,
- imenoval predstavnike v razvojni svet kohezijske regije,
- sodeloval v programskih svetih za pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja na območju razvojne regije,

³ Predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

- imenoval vodje odborov regionalnega razvojnega sveta,
- sprejel pravila svojega delovanja,
- obravnaval druge zadeve regionalnega pomena.

Ustanavljanje zvez občin sicer omogoča že Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, 72/93), vendar na prostovoljni bazi. Glede na to, da se pri ustanavljanju zveze občin uporabljajo določbe prav tega zakona (23.člen ZSSR 93/2005) sem mnenja, da bodo take zveze redke in da bodo občine izkoristile možnost, ki jim jo daje 23.člen, da izvolijo svet regije neposredno. Enako velja za regionalni razvojni svet.

Obsežen del zakona (40 členov) natančneje opredeljuje postopek za izvajanje projektnega financiranja.

7.2.3 STRATEGIJA REGIONALNEGA RAZVOJA SLOVENIJE

Z zamudo in zato s kršitvijo 25. člena ZSSR je v juliju leta 2001 Vlada RS vendarle sprejela Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (v nadaljevanju: SRRS). ZSSR SRRS v 4. členu definira kot dolgoročni strateški dokument države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Prostorskim planom Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko za doseganje teh ciljev. SRRS je osnovni strateški dokument slovenske regionalne politike (Pečar (2002); 15). Razdeljena je na strateški in analitični del. V strateškem delu je izpostavljena vizija regionalnega razvoja v Sloveniji⁵. Za uresničitev vizije SRRS navaja načela, na katerih bo temeljila slovenska regionalna politika: celovitost izvajanja regionalne politike, partnerstvo, subsidiarnost, usklajevanje, programsko usmerjanje, spremljanje in vrednotenje učinkov in sofinanciranje.

V nadaljevanju SRRS postane precej konkretnejša. Avtorji SRRS so za obdobje 2000 – 2006 (obdobje do naslednje finančne perspektive EU) zapisali naslednje cilje (SRRS (2001); 7):

⁴ Predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

⁵ »Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji so uravnoreženi gospodarski, socialni, zdravstveni, kulturni, prostorski in okoljski vidiki razvoja v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost zdravja ter bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potencialne v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij« (SRRS (2001): 5).

- Zaustaviti povečevanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem razvoju mest, ki so nosilci regionalnega razvoja v povezavi s podeželjem. Kvantifikacija cilja: najmanj ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca na ravni SKTE-3 na razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj razvito regijo.
- Trajnostni razvoj vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi. Kvantifikacija cilja: dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah na ravni SKTE-3.
- Ohranjanje minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Kvantifikacija cilja: neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji na ravni SKTE-3 ne bo večji od - 0,5 prebivalca na 1000 prebivalcev.
- Izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v BDP po kupni moči na prebivalca, v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji. Kvantifikacija cilja: hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij; dohitevanje avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij.
- Zmanjšati razlike v zdravju med regijami kot posledico slabših razvojnih možnosti (slabše gospodarske in družbene razvitosti) in slabše dostopnosti do zdravstvene službe. Kvantifikacija cilja: zmanjševanje razlik v pričakovanem trajanju življenja in splošni ter specifični umrljivosti; zmanjševanje razlik v deležu dejavnikov tveganja

Glede na to, da je SRRS osrednji strateški dokument slovenske regionalne politike bomo njeno (ne)uspešnost in dejansko smiselnost ugotavljali predvsem na podlagi uresničevanja zastavljenih ciljev.

SRRS v nadaljevanju navaja temeljno strategijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja⁶. Očitno je, da se koncept policentričnega razvoja iz prejšnje države ohranja, obenem pa

⁶ »Temeljna strategija bo učinkovito izkoriščanje razvojnih možnosti regij in razpoložljivih finančnih virov (javnih, zasebnih, mednarodnih) namenjenih spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ter koordinacija sektorskih in področnih politik. Izkoriščanje lastnih razvojnih virov posameznih regij bo dopolnjevalo aktivno privabljanje domačih in tujih investicij. Slovenska regionalna politika bo temeljila na vzpostavljanju ustreznih pogojev za razvoj, medtem ko bosta regionalna in lokalna pobuda predstavljali gonilno silo razvoja. Regionalna politika bo spodbujala razvoj regionalnih središč/somestij v skladu s Prostorskim planom Slovenije in delitev posameznih funkcij med njimi, ob spodbujanju partnerskega odnosa med mesti in podeželjem« (SRRS (2001); 7).

posodablja in dopolnjuje. Poleg razvoja regionalnih središč se poudarja pomen podeželja, ki ima pomembno gospodarsko in socialno vlogo. Pri razvoju podeželja bo pridobila na pomenu aktivna in reformirana kmetijska politika (SRRS 2001: 7).

V SRRS (SRRS 2001: 8) so določena naslednja prednostna območja, kjer naj bi bila regionalna politika najaktivnejša⁷:

- regije z najnižjo stopnjo razvitosti, še posebej tiste, ki po vrednosti BDP po kupni moči na prebivalca ali stopnji brezposelnosti ter kazalcih slabega zdravstvenega stanja najbolj negativno odstopajo od državnega povprečja;
- območja s posebnimi razvojnimi problemi. V to skupino sodijo sklenjena območja občin po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja: (I) ekonomsko šibka območja, (II) območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo in (III) razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki;
- obmejna območja;
- območja na katerih živita madžarska in italijanska narodna skupnost ter romska etnična skupnost.

SRRS kot pomemben element zagotavljanja skladnega regionalnega razvoja navaja ti. spodbude. Spodbude so dejansko nepovratna in povratna sredstva ministrstev ter sredstva javnih skladov in agencij, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in bodo namenjena sofinanciranju izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov (SRRS (2001); 8).

SRRS (SRRS (2001); 8) loči :

⁷ Tako ZSSR kot SRRS velikokrat poudarjata pomen partnerstva in sodelovanja, na eni strani države in nosilcev regionalne politike (v nadaljevanju) ter EU in na drugi strani lokalnih oblasti in civilne družbe, predvsem podjetij. Težavo vidim ravno tukaj. Bojim se, da bodo (so) možnosti, ki jih lahko regionalna politika kot je zamišljena sicer pomaga ustvarjati, ne more pa izkoristiti, bolje izkoriščene v razvitejših delih Slovenije. Tudi Evropska sredstva zaradi birokracije in s tem povezanih velikih stroškov za vse partnerje niso »poceni«, če se lahko tako izrazim. Vprašanje je torej, ali podjetja in ostala civilna družba pozna poti do evropskih sredstev in ali te poti v zadostni meri izkoriščajo manj razvita območja, katerim so ta sredstva tudi prvenstveno namenjena.

- a) neposredne regionalne spodbude, ki bodo usmerjane v prednostna območja delovanja regionalne politike in jim bo primarni cilj zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik;
- b) posredne regionalne spodbude, ki bodo primarno zasledovale druge (sektorske ali področne) cilje in spodbujale razvoj vseh regij. Tudi te spodbude imajo pomembne regionalne razvojne učinke zato bo ekonomska politika redno spremljala njihov vpliv na regionalni razvoj v Sloveniji in v kriterije njihovega dodeljevanja vgradila kot sekundarni cilj zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik.

Deljenje spodbud bi naj potekalo po teritorialni diferenciaciji. Sezname skupin statističnih regij in občin (A, B, C in D) so bili določeni na podlagi indeksa razvojne ogroženosti⁸. Projektom iz območij, ki jim je določena višja stopnja prednosti, naj bi bila zagotovljena prioriteta pri izboru oziroma, naj bi projektom iz teh območij bil določen višji odstotek državnega sofinanciranja (SRRS 2001: 8) .

V obdobju do leta 2006 bo regionalna politika Vlade RS usmerjala razvojne spodbude v naslednje prednostne namene (SRRS 2001: 9):

- o pomoč regionalnim razvojnim agencijam pri njihovem usposabljanju,
- o pomoč regijam pri pripravi in usklajevanju regionalnih razvojnih programov,
- o sofinanciranje priprave projektne dokumentacije in izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov
- o sofinanciranje izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov, pri čemer bo večja pozornost namenjena prednostnim območjem regionalne politike
- o sofinanciranje manjših inovativnih, pilotnih projektov, katerih namen je promocija regionalne politike in iskanje novih smeri njenega delovanja

SRRS navaja dodeljevanje regionalnih spodbud v oblikah (SRRS (2001); 9) :

⁸ »Seznami regij (A, B, C in D) bodo določeni na osnovi indeksa razvojne ogroženosti), katerega izračun temelji na uporabi dveh kazalcev: deleža prebivalstva v območjih s posebnimi razvojnimi problemi v okviru regije in sintezne ocene razvojnih možnosti regije, ki je sestavni del te strategije. Ta indeks predstavlja kombinacijo stanja trenutne razvojne problematike (območja s posebnimi razvojnimi problemi) in ocene razvojnih možnosti regije (sintezne ocene razvojnih možnosti regije)« (SRRS (2001); 9) .

- Investicijskih in drugih transferjev občinam
- Ugodnih posojil občinam za zaključevanje finančnih konstrukcij projektov skupne regionalne gospodarske in razvojne infrastrukture.
- Prenosov državnega premoženja v last ali upravljanje lokalnih skupnosti z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte.
- Ugodnih posojil gospodarskim družbam, zadrugam oz. zvezam zadrug, samostojnim podjetnikom, obrtnikom in fizičnim osebam, ki se ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo.⁹
- Poroštev gospodarskim družbam, zadrugam oz. zvezam zadrug, samostojnim podjetnikom, obrtnikom in fizičnim osebam, ki se ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo¹⁰.
- Kapitalski vložkov v posamezne projekte po sklepih Vlade Republike Slovenije.

7.2.3 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE

Tudi Strategija razvoja Slovenije omenja skladen regionalni razvoj kot del pete razvojne prioritete (Šušteršič 2005: 40). Strategija razvoja Slovenije je krovni dokument o razvoju Slovenije v prihodnosti. Nadomešča Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije, ki se je po mnenju avtorjev preveč osredotočala samo na gospodarsko dimenzijo razvoja. Za nas je pomemben del, ki izpostavlja skladnejši regionalni razvoj. Peta razvojna prioriteta (Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja) za uresničevanje skladnejšega regionalnega razvoja predvideva (Šušteršič 2005: 41):

- ustanovitev pokrajin z lastnimi pristojnostmi in sredstvi
- okrepljen razvoj policentričnega urbanega sistema, razvoj regionalnih središč, oblikovanje mestnih (inovativnih) regij in spodbujanje regionalne ekonomije s tehnološkimi parki in podjetniškimi inkubatorji
- oblikovanje regionalno razvejane mreže terciarnega in vseživljenjskega izobraževanja in drugih javnih storitev
- zagotovitev finančne spodbude občinam za razvoj lokalnega gospodarstva in infrastrukture
- zagotovitev oskrbe s pitno vodo in vzpodbujati lokalno samooskrbo s hrano

⁹ Razen v primeru, če je investicija povezana s proizvodnjo, predelavo ali trženjem kmetijskih proizvodov

¹⁰ Razen v primeru, če je investicija povezana s proizvodnjo, predelavo ali trženjem kmetijskih proizvodov

- nadgraditev sedanjega razvojnega programiranja vzpodbujanje tesnejšega sodelovanja med mestnimi in podeželskimi območji
- nadgraditev ukrepov za ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine in krepitev razvojne vitalnosti ter privlačnosti podeželja
- izboljšanje prometne povezanosti odmaknjenih, robnih območij z glavnimi prometnimi osmi
- uveljavitev regionalnega partnerstva za razvoj informacijske družbe
- zagotovitev doslednega upoštevanja ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč pri ohranjanju poseljenosti ter razvoju pokrajin

Sicer pa se Strategija razvoja Slovenije osredotoča predvsem na državno raven potrebnih ukrepov in politik, malo oz. skoraj nič pa ima povedati o regionalni politiki. Element skladnega regionalnega razvoja je le eden izmed šestih elementov v zadnji, peti razvojni prioriteti strategije.

7.3 REGIONALIZACIJA SLOVENIJE – USTANOVITEV POKRAJIN

V nalogi v kateri smo pod lupo postavili slovensko regionalno politiko se ne moremo izogniti regionalizaciji Slovenije. Z regionalizacijo označujemo proces oblikovanja regij oziroma pokrajin. Pokrajina je vmesni prostor med državo in občino. Za ta prostor so značilne določene potrebe, ki temeljijo na interesih države, na drugi strani gre pa za interese predvsem lokalnega pomena, ki pa presegajo zmogljivosti ene same občine (Haček, 2002: 3). Pri regionalizaciji je potrebno ločiti ustanavljanje pokrajin kot vmesne stopnje med državo in občino in med ustanavljanjem oz. vzpostavljanjem t.i. statističnih oz. razvojnih regij (ZSSR 93/2005), namenjenih učinkovitejšem zbiranju podatkov in črpanju sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije.

SRRS ugotavlja, da »učinkovitost regionalne politike zahteva uvedbo pokrajin in novo teritorialno razdelitev pristojnosti med državo, pokrajino in občino« (SRRS, 2001: 5). Nadalje ugotavlja, da so za regionalizacijo oz. ustanovitev pokrajin potrebne nekatere spremembe ustave (SRRS, 2001: 5). V času pisanja so poslanci spreminjali nekatere sporne člene ustave, predvsem 143., 121. in 140. člen (UL. RS, 33I/1991-I). Po spremembi spornega 143. člena bo oblikovanje

pokrajin možno urediti z zakonom, spremembi 121. in 140. člena pa bosta omogočili in olajšali prenos nalog države na pokrajine. Potrebno bo sprejeti novo zakonodajo, ki bo na eni strani oblikovala regije, na drugi strani pa jim zagotovila zadostna finančna sredstva za opravljanje prenešenih nalog.

7.4 INSTITUCIONALNA REFORMA

Reforma strukturne regionalne politike (Pečar 2002: 15) je prinesla oblikovanje novih institucij tako na državni kot na lokalni ravni. Zakon o skladnejšem regionalnem razvoju (ZSSR, Uradni list RS 60/99) kot tudi Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS (2001)) kot nosilce regionalne politike v Sloveniji navajata Svet za strukturno politiko, Agencijo za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in regionalne razvojne agencije.

7.4.1 SVET ZA STRUKTURNO POLITIKO

Svet za strukturno politiko je delovno telo vlade, ki je odgovorno za usklajenost predlogov dokumentov za izvajanje regionalne strukturne politike na državni ravni ter za oblikovanje in usklajevanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih finančnih pomoči (ZSSR, Uradni list RS 60/99). Člani Sveta so ministri ali državni sekretarji.

Naloge Sveta so naslednje (Internet 11):

a) Svet obravnava in z vidika skladnega regionalnega razvoja in vključevanja Slovenije v mednarodno strukturno pomoč, ureja in medresorsko usklajuje dokumente dolgoročnega razvojnega načrtovanja:

- strategijo gospodarskega razvoja Slovenije,*
- razvojne strategije in nacionalne programe sektorjev in področij,*
- regionalne razvojne programe,*
- državni razvojni program Republike Slovenije;*

- b) Svet usklajuje pobude in predlaga vladi spremembe in dopolnitve dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja iz prejšnje točke, ministru pristojnemu za prostor, pa predlaga pripravo oziroma spremembe ustreznih prostorskih aktov iz državne pristojnosti;*
- c) na podlagi predhodnega mnenja Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj obravnava regionalne razvojne programe in jih medresorsko usklajuje;*
- d) spremlja izvajanje Državnega razvojnega programa Republike Slovenije preko obravnave rednih poročil Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj in izrednih poročil, če tako narekujejo utemeljeni razlogi;*
- e) obravnava in usklajuje izhodišča za pripravo proračunskega memoranduma v delu, ki se nanaša na izvajanje dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja z vidika uresničevanja teh dokumentov in vidika skladnega regionalnega razvoja;*
- f) obravnava načrt razvojnih programov proračuna v delu, ki se nanaša na izvajanje Državnega razvojnega programa Republike Slovenije in z vidika uresničevanja tega programa;*
- g) medresorsko usklajuje spodbude ter druge oblike pomoči in aktivnosti, pomembne za skladni regionalni razvoj;*
- h) obravnava in medresorsko usklajuje pripravo mednarodnih pogodb o sofinanciranju Državnega razvojnega programa Republike Slovenije, v času izvajanja tega programa pa usklajuje tekoče odločitve ter politiko ministrstev in vlade do mednarodnih finančnih skladov in tujih donatorjev;*
- i) opravlja druge naloge, povezane s strukturno in regionalno politiko.*

7.4.2 AGENCIJA ZA REGIONALNI RAZVOJ (ARR)

Agencija je bila osrednja državna institucija za koordinacijo regionalne in strukturne politike v Sloveniji (Pečar 2002:16) . Po ZSSR (16. člen) ARR opravlja razvojne, svetovalne, pospeševalne in usklajevalne naloge države pri spodbujanju regionalnega razvoja. V postopku priprave državnega proračuna, pripravlja strokovne podlage za usklajevanje sektorskih razvojnih programov in dodeljevanje spodbud regionalne strukturne politike različnih resorjev. ARR

usklajuje izvajanja regionalne strukturne politike. V pripravah na članstvo v EU so ARR bile zaupane strokovne naloge pri usklajevanju in izvajanju regionalne politike.

ARR je bila ustanovljena kot javna agencija v okviru Ministrstva za gospodarstvo. V letu 2005 je bila z novim Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot samostojna organizacijska enota ukinjena in je s 1.1.2006 prenehala delovati kot pravni subjekt. Vse njene naloge, zaposlene in finančna sredstva je prevzela Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Internet 12).

7.4.3 SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO

Konec leta 2002 je pri rekonstrukciji vlade prišlo do novega ministrstva brez listnice. S sklepom vlade je bila ustanovljena Služba za strukturno politiko in regionalni razvoj, danes Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Služba pokriva 3 delovna področja (Internet 13):

- Področje lokalne samouprave.
- Področje regionalnega razvoja - Služba skrbi za sistem in zakonodajo na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, za pripravo državnega razvojnega programa in usklajevanje 12 regionalnih razvojnih programov. Pripravlja letna poročila o izvajanju regionalne politike, ki jih obravnavata Vlada RS in Parlament. V prednostna območja usmerja regionalne spodbude iz državnega proračuna Republike Slovenije ter usklajuje aktivnosti ministrstev in drugih organov in služb za zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja. Zagotavlja še strokovno podporo za delovanje vladnega Sveta za trajnostni razvoj in Razvojno poslovne sveta za Slovence iz sveta.
- Področje evropske kohezijske politike - Področje evropske kohezijske politike je odgovorno za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Navedeno zajema od vsebinskega usklajevanja in potrjevanja razvojnih instrumentov do spremljanja in vrednotenja učinkov, ki so jih oziroma naj bi jih navedeni instrumenti dosegli. Cilj je zagotoviti učinkovito in uspešno porabo sredstev, ki so nam na razpolago iz sredstev kohezijske politike Evropske unije.

7.4.4 REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE

Na področju Slovenije je bilo oblikovanih 12 regionalnih razvojnih agencij (RRA), po ena za vsako statistično regijo. ZSSR v 17.členu pravi: »Za pripravo regionalnih razvojnih programov ter drugih dogovorjenih nalog s področja regionalne strukturne politike zlasti pri pospeševanju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja lahko občine in osebe javnega in zasebnega prava ustanovijo regionalno razvojno agencijo.«

Osnovna naloga, ki jo RRA nalaga zakon je torej priprava regionalnih razvojnih programov (RRP). Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, 52/2000) v 3.členu natančneje opredeljuje naloge RRA:

- a) priprava regionalnih in skupnih razvojnih programov,
- b) koordiniranje dela lokalnih razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju regionalnega razvojnega programa,
- c) spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja regionalnih razvojnih programov,
- d) svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud,
- e) organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike,
- f) sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja; strategije regionalnega razvoja Slovenije in državnega razvojnega programa.

7.4.4.1 REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAMI

Zakon v svojem 4. členu RRP opredeljuje kot »temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni, ki vsebuje razvojne prednosti regije in finančno ovrednotene projekte in programe«.

RRP vsebuje strateški del, ki zajema analizo razvojne situacije, ugotavlja ključne razvojne probleme in priložnosti območja, usklajuje razvojno vizijo in razvojne prioritete, opredeljuje strateške in specifične razvojne cilje in aktivnosti za njihovo realizacijo ter izvedbeni del, v katerem so navedeni glavni programi, podprogrami in projekti za uresničevanje razvojnih

prioritet, kazalci za merjenje njihove uspešnosti, finančno-organizacijski okvir za njihovo izvedbo ter postopki spremljanja, vrednotenja in dopolnjevanja RRP (Internet 14) .

7.4.5 SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ IN OHRANJANJE POSELJENOSTI SLOVENSKEGA PODEŽELJA

Sklad je finančna organizacija namenjena za trajnejše doseganje javnih ciljev Republike Slovenije na področju regionalne politike. Sklad zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko. Sklad dodeljuje in posreduje regionalne spodbude iz svojega namenskega premoženja in državnega proračuna na podlagi pogodb z neposrednimi proračunskimi uporabniki (ZSSR, Uradni list RS 93/2005). Sklad se pri svojem delu povezuje z Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Agencijo Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja in regionalnimi razvojnimi agencijami ter z drugimi organizacijami (Internet 15, Hegler 2004: 52).

8. ANALIZA SPREMEMB

Že v prvem delu naloge sem zapisal, da si bom pri vrednotenju prenove regionalne politike pomagal z dejanskim ugotavljanjem in preverjanjem ključnih makroekonomskih kazalcev. Ugotavljal bom uresničevanje ciljev v SRRS (SRRS (2001); 7). Nadalje bom primerjal še nekatere druge makroekonomske kazalce, ki bodo dali odgovor o upravičenosti prenove regionalne politike, ki daje in mora dajati rezultate. Do sedaj je raziskovanje pokazalo, da je bila sprejeta nova zakonodaja in povsem nov krovni dokument, ki ureja regionalno politiko v Sloveniji. Oba skupaj vzpostavljata nov institucionalni okvir, novo vizijo in novo poslanstvo. Postavljata si nove cilje. Ali za tem stojijo tudi dejanska sredstva in odločenost države da razlike med regijami zmanjša, pa bom ugotavljal v tem poglavju.

8.1 IZBOR INDIKATORJEV

Izbor indikatorjev lahko ima pomemben vpliv pri ocenjevanju uspešnosti regionalne politike. SRRS natančno določa indikatorje za merjenje uspešnosti. Kljub vsemu je nabor indikatorjev v SRRS v primerjavi z avtorji ki so podobne analize že opravljali (Ravbar 1999: 70 in Pečar 2005) nekoliko ožji, zato pa bolj pregleden in praktičen, po svoje tudi zanimiv, saj si je država s temi indikatorji sama postavila merila, za katera meni da jih je potrebno izpolniti. Tudi zato sem se odločil za analizo indikatorjev v SRRS.

Pri preverjanju (ne)uspešnosti nove regionalne politike v Sloveniji si bom pomagal s podatki iz Poročila o regionalnem razvoju za leto 2004 (v nadaljevanju Poročilo), s podatki iz UMAR-jevega delovnega zvezka 9/2005, Regije 2005 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah (Pečar, 2005) in s podatki iz publikacije Statističnega urada, Slovenske regije v številkah (v nadaljevanju SREG). Naj dodam še to, da so podatki tako v poročilu kot v publikaciji UMAR-ja pridobljeni iz strani Statističnega urada Slovenije. Zadnji podatki iz poročilu in UMAR-jevega delovnega zvezka so za leto 2002, medtem ko so podatki v novi publikaciji Statističnega urada sicer ažurnejši, a žal v celoti niso primerljivi, saj ni vedno uporabljena enaka metodologija (denimo BDP na prebivalca v PKM¹¹ in BDP na prebivalca)¹². Podatki o BDP-ju v publikaciji Statističnega urada po regijah so iz leta 2003, večina ostalih za analizo pomembnih podatkov pa nosi letnico 2004.

8.2 IZPOLNITEV CILJEV STRATEGIJE REGIONALNEGA RAZVOJA SLOVENIJE

Priznati moram, da so mi avtorji SRRS precej olajšali delo s tem, ko so sami definirali ključne cilje in jih celo kvantificirali. Tako lahko te cilje uporabim kot kazalce pri preverjanju druge delovne hipoteze.

1. Cilj - najmanj ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca na ravni SKTE-3 na razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj razvito regijo (SRRS, 2001: 7).

¹¹PKM – pariteta kupne moči

¹²BDP – bruto domači proizvod

PPS – purchasing power standard – kupna moč

Tabela 8.3: Bruto domači proizvod na prebivalca (v PPS) po regijah od 1995 do 2003

STATISTIČN E REGIJE	BDP na prebivalca v PPS					Index obsega (EU-25=100)				
	1995	2000	2001	2002	2003 ¹³	1995	2000	2001	2002	2003
SKTE 3 / NUTS 3										
Osrednjeslovens -ka	14.37 4	20.24 8	21.51 9	22.61 1	/	94	103	105	107	110
Obalno-kraška	11.29 2	15.17 3	15.88 8	16.47 7	/	74	77	78	78	79
Gorenjska	9.379	12.66 0	13.51 6	13.99 6	/	62	64	66	66	69
Goriška	10.19 6	14.21 3	15.10 6	15.41 1	/	67	72	74	73	73
Savinjska	9.704	13.07 5	13.53 9	14.19 8	/	64	66	66	67	68
Jugovzhodna Slovenija	9.327	13.24 2	14.04 0	14.36 7	/	61	67	69	68	66
Pomurska	7.894	10.19 6	10.76 6	11.00 4	/	52	52	53	52	52
Notranjsko- kraška	8.295	11.47 8	11.95 8	12.45 1	/	54	58	58	59	58
Podravska	8.475	11.95 2	12.64 9	13.37 0	/	56	61	62	63	63
Koroška	8.293	11.82 8	12.46 9	12.74 7	/	54	60	61	60	59
Spodnjeposavsk a	8.549	12.22 3	13.05 8	13.37 8	/	56	62	64	63	61
Zasavska	8.785	11.48 3	11.49 0	11.59 8	/	58	58	56	55	55
SLOVENIJA	10.43 2	14.47 1	15.29 5	15.94 2	/	69	73	75	75	76

Vir podatkov: Poročilo, 2005: 8 in SREG, 2006: 16

Iz razpredelnice so vidne precejšnje razlike v BDP-ju na prebivalca med najrazvitejšo Osrednjeslovensko in Pomursko statistično regijo. Prvi cilj SRRS predvideva ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca na ravni SKTE-3 na razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj

¹³ ni podatka

razvito regijo. Poročilo (Poročilo, 2005: 8) ugotavlja, da se je razmerje med najbolj in najmanj razvito regijo med letoma 2000 in 2002 nekoliko povečalo, in sicer z 1 : 1,98 na 1 : 2,05. V letu 2003 se je razkorak še povečal na 1: 2,11. Res je, da gre veliko razliko pripisati tudi hitri gospodarski rasti Osrednjeslovenske regije, žal pa je iz tabele razvidno tudi, da o kakem pozitivnem trendu v smislu večje gospodarske rasti v manj razvitih regijah v Sloveniji ne moremo govoriti, prej nasprotno. Najmanj razviti regiji v Sloveniji, Zasavska in Pomurska, očitno stagnirata. V obdobju 1995 do 2002 je zaostanek za povprečjem najbolj povečala Zasavska regija (v razmerju z Osrednjeslovensko regijo iz 1: 1,62 v letu 1995 na 1: 2 v letu 2003). Razloge gre iskati v zapiranju rudnikov in zmanjševanju delovnih mest v industriji (Pečar, 2005: 31).

Na podlagi objavljenih podatkov je treba reči, da se razlike v gospodarskem razvoju regij navkljub novi regionalni politiki povečujejo. Vsaj prvi cilj SRRS se tako ne uresničuje.

2. Cilj - dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah na ravni SKTE-3 (SRRS, 2001: 7).

Brez dvoma je dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca dosežen (glej tabelo pod ciljem 1). Tudi sicer Slovenija beleži zmerne stopnje gospodarske rasti. Upal bi si trditi, da »dvig absolutne ravni kupne moči« nikoli ni bil pod vprašajem. Pri tem gre bolj za tržne zakonitosti kot za regionalno politiko.

Tabela 8.4: Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah v letih od 2000 do 2004 (v %)

STATISTIČNE REGIJE	2000	2001	2002	2003	2004
Osrednjeslovenska	9,2	8,3	7,9	7,8	7,8
Obalno-kraška	9,2	9,0	8,6	8,3	8,1
Gorenjska	10,1	9,0	8,5	8,3	7,8
Goriška	6,2	5,8	6,3	6,4	6,9
Savinjska	13,6	13,5	14,0	13,5	12,9
Jugovzhodna Slovenija	10,8	9,9	9,9	8,6	8,5
Pomurska	17,2	16,7	17,6	17,5	16,8
Notranjsko-kraška	10,8	9,7	9,1	8,8	8,3
Podravska	18,7	17,9	17,6	16,2	14,6
Koroška	10,3	10,2	11,6	12,6	11,7
Spodnjeposavska	13,9	14,3	14,4	14,9	13,0
Zasavska	15,5	14,7	15,3	16,1	14,9
SLOVENIJA	12,2	11,6	11,6	11,2	10,6

vir: Poročilo, 2005: 9. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005). Poročilo o regionalnem razvoju – 2004.

Iz razpredelnice je za Slovenijo kot celoto razviden trend sicer počasnega a vztrajnega upadanja stopnje registrirane brezposelnosti. Poročilo (Poročilo, 2005: 9) ugotavlja, da se je stopnja registrirane brezposelnost v primerjavi z letom 2003 z izjemo Goriške regije, katera izstopa po nizki stopnji, znižala v vseh regijah. Glede na to, da se je nova regionalna politika z novo zakonodajo in novimi institucijami začela uvajati v letu 2000, je za nas zanimivo obdobje 2000 do 2004 (podatkov za leto 2005 žal še ni). Stopnja registrirane brezposelnosti se je od leta 2000 do 2004 povečala v Koroški regiji. V obdobju 2001 do 2003 se pri polovici slovenskih statističnih regij (Koroška, Spodnjeposavska, Zasavska, Pomurska, Savinjska in Goriška) vsaj v enem letu beleži višja stopnja registrirane brezposelnosti, kot je bila v letu 2000. Razloge gre iskati v nižjih stopnjah gospodarske rasti v tem obdobju. V ekonomiji namreč velja, da se nezaposlenost v obdobjih višje gospodarske rasti praviloma znižuje, v obdobjih nižje gospodarske rasti pa zvišuje (Lah, 2000: 147). V letu 2001 je bila gospodarska rast v Sloveniji le 2,7%, v letu 2002 3.5% in v letu 2003 spet le 2.7%. V primerjavi s prejšnjim obdobjem 1995 - 2000, ko smo v Sloveniji beležili rast BDP-ja okoli 4%, v letu 1999 celo 5,4%, je to opazen padec. Verjetno gre tukaj iskati razloge za višje stopnje brezposelnosti. Zanimivo je, da je ta nižja gospodarska rast v smislu višje stopnje brezposelnosti prizadela predvsem manj razvite regije v Sloveniji (Koroška, Zasavska in Pomurska) in na ta način še povečala že tako velike razlike. Razloge gre iskati v strukturi delovnih mest.. V tem obdobju 2001 do 2003 v pozitivnem smislu

izstopa Podravska regija, v kateri se je stopnja brezposelnosti kljub nižji gospodarski rasti vztrajno zniževala.

3.cilj v SRRS je vsaj pri dvigu absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca dosežen. Žal pa ni v celoti tako pri stopnji brezposelnosti. Stopnja registrirane brezposelnosti se je v obdobju 2000 do 2004 dvignila v Goriški in tudi v Koroški regiji. Kot rečeno je v obdobju 2001 – 2003 kar polovica regij imela vsaj v enem letu višjo stopnjo brezposelnosti kot leta 2000. V letu 2004 so stopnje brezposelnosti sicer ponovno padle. Padec stopnje brezposelnosti lahko povežemo s ponovno nekoliko višjo stopnjo gospodarske rasti (3.9%), oboje pa z dejstvom da je bilo leto 2004 volilno leto.

Za 2. cilj Poročilo (Poročilo, 2005: 11) ugotavlja, da se uresničuje. Pri tem se osredotoča le na leti 2003 in 2004. V celotnem obdobju 2000 do 2004 pa lahko na podlagi podatkov in razpredelnice v letih 2001 do 2003 ugotovimo, da se 2. cilj v delu, ki se nanaša na padanje stopnje registrirane brezposelnosti ne uresničuje v celoti.

3. Cilj - neto medregijski selitveni saldo¹⁴ v nobeni slovenski statistični regiji na ravni SKTE-3 ne bo večji od - 0,5 prebivalca na 1000 prebivalcev(SRRS, 2001: 7).

Tabela 8.5: Selitveni prirast med regijami na 1000 prebivalcev v letih od 2000 do 2003

STATISTIČNE REGIJE	Neto medregijski selitveni saldo			
	2000	2001	2002	2003
Osrednjeslovenska	-0,4	0,3	0,2	0,5
Obalno-kraška	1,7	1	1,4	1,9
Gorenjska	0,3	-0,7	-0,5	-0,6
Goriška	-0,4	-0,3	-0,4	-0,7
Savinjska	-0,5	0	-0,2	-0,6
Jugovzhodna Slovenija	0,8	0,4	0,1	0,6
Pomurska	-0,4	-0,4	-0,2	-0,4
Notranjsko-kraška	2,6	0,9	1,7	0,6
Podravska	0,1	-0,1	0,0	0,1
Koroška	-1,1	-0,9	-1,4	-1,0
Spodnjeposavska	-0,3	0,7	0,6	-0,3
Zasavska	0	-1,6	-1,3	-1,9

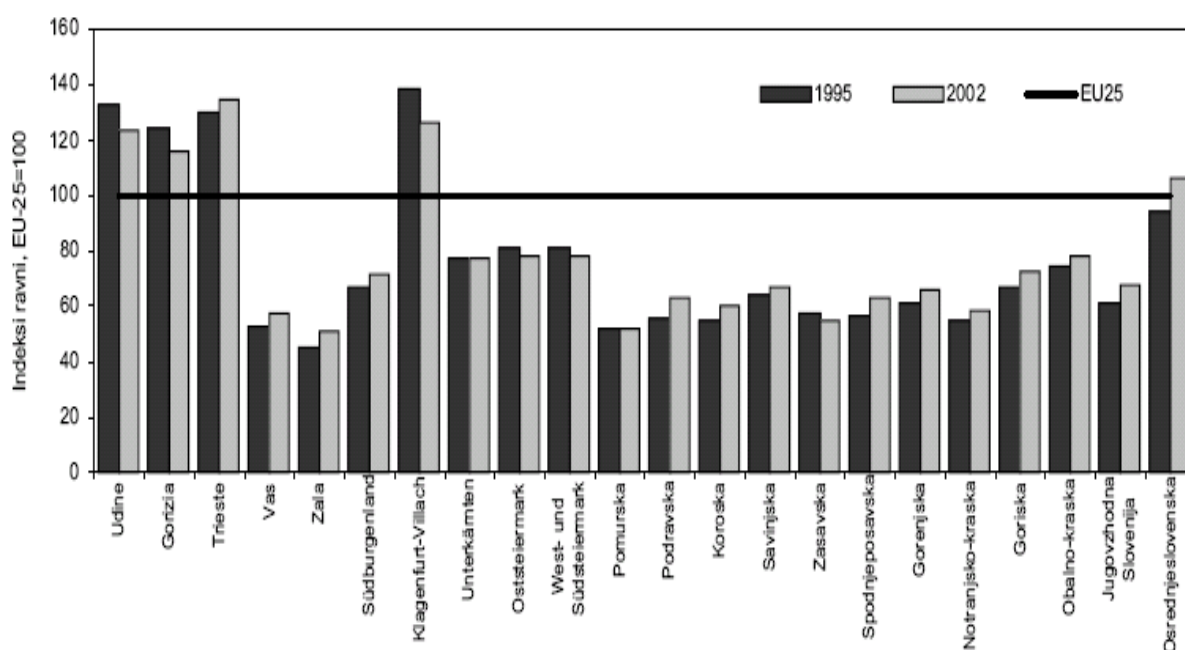
vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005). Poročilo o regionalnem razvoju – 2004.

¹⁴ razlika med priseljevanjem in odseljevanjem v statističnih regijah, pozitivno število pomeni priliv prebivalstva v regiji, negativno odliv

Iz razpredelnice je očitno da se tudi 3. cilj ne uresničuje. V 7 od 12-ih statističnih regij je Statistični urad zabeležil negativni medregijski selitveni saldo, od tega 5 regij presega ciljnih -0,5%. Negativno ponovno izstopa Zasavska regija s negativnim saldom kar -1,9. Po pozitivnem saldu najbolj izstopa Obalno-kraška regija (1,9), sledijo druge ekonomsko uspešne regije. Pečarjeva (Pečar, 2005: 20) ocenjuje, da so medregijske selitve v Sloveniji pretežno ekonomske narave.

4. Cilj - hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij; dohitevanje avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij (SRRS, 2001: 7).

Slika 8.3: Primerjava BDP na prebivalca (PKM) s sosednjimi regijami na NUTS 3 ravni



vir: Pečar 2005: 38. Pečar Janja (2005). Regije 2005 – izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.

Tabela 8.6: Primerjava BDP na prebivalca (PKM) s sosednjimi regijami na NUTS 3 ravni

	1995	2002
Udine	133	123
Gorizia	125	116
Trieste	130	135
Vas	53	58
Zala	46	51
Südburgenland	67	71
Klagenfurt-Villach	138	126
Unterkärnten	77	78
Oststeiermark	81	78
West- und Südsteiermark	81	78
Pomurska	52	52
Podravska	56	63
Koroska	54	60
Savinjska	64	67
Zasavska	58	55
Spodnjeposavska	56	63
Gorenjska	62	66
Notranjsko-kraska	54	59
Goriška	67	73
Obalno-kraska	74	78
Jugovzhodna Slovenija	61	68
Osrednjeslovenska	94	107

vir: Pečar 2005a. Pečar, Janja (2005a). Tabele in grafi (Internet 16).

Edina italijanska obmejna regija s primerljivo rastjo v obdobju 1995 do 2002 je Tržaška regija, ki je v tem obdobju beležila celo nekaj hitrejšo rast kot Obalno-kraška regija. Po rasti precej izstopa Osrednjeslovenska regija, relativno visoko rast je zabeležila tudi Goriška regija, medtem ko sta italijanska Goriška in Videmska regija opazno nazadovali. Prvi del cilja je tako izpolnjen.

Preprost izračun (aritmetična sredina vseh sprememb) pokaže, da so slovenske regije v obdobju 1995 – 2002 v povprečju napredovale za 4 točke, avstrijske pa nazadovale za 3,25 točke. V negativnem smislu v Sloveniji izstopa Zasavska regija, ki je v Sloveniji edina nazadovala..

4. cilj SRRS se tako izpolnjuje praktično v celoti.

5. Cilj - zmanjševanje razlik v pričakovanem trajanju življenja in splošni ter specifični umrljivosti; zmanjševanje razlik v deležu dejavnikov tveganja (SRRS, 2001: 7).

5-ega cilja se zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov ne da preveriti. Podatki, ki so iz strani Statističnega urada na voljo so za obdobje 1999 – 2003 skupni, tako da primerjava ni možna. Poročilo (Poročilo, 2005: 12) sicer ugotavlja, da se 6. cilj delno uresničuje, pri tem pa ne navaja natančne primerjave oz. vira podatkov. Po mojem mnenju gre v tem primeru za splošno oceno, ki pa na podlagi razpoložljivih podatkov ni preverljiva.

Iz navedenih ugotovitev lahko rečemo, da se cilji SRRS uresničujejo le delno. Od petih ciljev zastavljenih v SRRS se trije ne uresničujejo, enega pa se ne da preveriti. Na podlagi analize ciljev je jasno, da se razlike povečujejo tako na področju BDP-ja izraženega v kupni moči, na področju brezposelnosti in na področju priseljevanja/odselsevanja.

9. SKLEP

1. Delovna hipoteza: Slovenija je spremenila svojo regionalno politiko na normativni in institucionalni ravni.

Ugotovili smo, da je Slovenija na področju zakonodaje začrtala novo regionalno politiko. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Strategija regionalnega razvoja Slovenija sta vzpostavila novo regionalno politiko v Sloveniji. Opredelila sta nove cilje in nove poti do teh ciljev. V skladu z omenjenima dokumentoma so bile ustanovljene oz. vzpostavljene in prenovljene nove institucije, ki koordinirajo in usmerjajo regionalno politiko v Sloveniji. S tem je slovenska regionalna politika postala primerljiva regionalni politiki EU in od maja 2004 tudi njen sestavni del. Hipoteza je potrjena.

2. Delovna hipoteza: Spremembe na področju regionalne politike v Sloveniji pozitivno vplivajo na skladen regionalni razvoj.

Analiza uresničevanja ciljev SRRS, ki smo jih uporabili kot kazalce regionalnega razvoja v Sloveniji je pokazala, da se razlike med regijami vsaj v prvem obdobju nove regionalne politike ne zmanjšujejo. Tudi trend povečevanja razlik se ni ustavil. Hipoteza se tako zavrne.

Osnovna hipoteza naloge se glasi: **Slovenija je ob vstopanju v Evropsko unijo spremenila svojo regionalno politiko v smeri bolj enakomernega razvoja Slovenije.**

Prva delovna hipoteza potrjuje, da je Slovenija spremenila svojo regionalno politiko tako na normativni kot na institucionalni ravni. Žal pa te spremembe zaenkrat še niso dale pričakovanih rezultatov, saj se razlike med regijami še vedno povečujejo. Osnovno hipotezo lahko na podlagi delovnih hipotez le delno potrdimo.

Slovenija je tako zaradi ekonomskih kot političnih okoliščin v obdobju osamosvajanja zanemarila svojo regionalno politiko. Ob vključitvi v Evropsko Unijo se zadeve spreminjajo. Nova zakonodaja in nove institucije seveda niso dovolj. Za regionalno politiko je potrebno nameniti več sredstev, tudi politika mora pokazati več prizadevanja za decentralizacijo v Sloveniji. Korak naprej je gotovo sprememba ustave v 143. členu, ki bo omogočila sprejetje Zakona o pokrajinah in s tem (upam) tudi politično in upravno-teritorialno decentralizacijo države.

Na podlagi analize podatkov v letih 2000 – 2004 je očitno, da prenovljena regionalna politika v tej obliki še ne daje rezultatov, še več, ne zaustavlja trenda povečevanja razlik. Kljub vsemu pa je Slovenija z novo sistemsko ureditvijo na področju regionalne politike naredila korak naprej predvsem pri poenotenju in vključitvi v evropsko regionalno politiko.

V času pisanja naloge je bila sprejeta nova finančna perspektiva EU 2007-2013 v kateri se Sloveniji ob vplačilu 2 milijard evrov obetajo sredstva v višini 4,5 milijarde evrov (Internet 17), v kolikor jih bomo uspeli počrpati seveda. Analiza kazalcev SRRS je pokazala, da so se v Sloveniji, v obdobju 2000 - 2004 regionalne razlike kljub novi sistemski ureditvi povečevale.

Sedaj ko je Slovenija članica EU in ko so razmere v naslednji finančni perspektivi za Slovenijo izjemno ugodne, je na pragu zgodovinska priložnost, da s pametno in uravnoteženo regionalno politiko tudi na nacionalni ravni zagotovimo bolj enakomeren razvoj slovenskih (zaenkrat le statističnih) regij. Prav sredstva iz naslova strukturnih skladov bi morala pospešiti tako absolutni kot skladnejši regionalni razvoj v Sloveniji.

10.VIRI

10.1 SEKUNDARNI VIRI

1. Aljančič, Mojca in Bogdanovič, Sara Dragana (2000). Regionalna politika. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
2. Grafenauer, Božo (2000). Lokalna samouprava na slovenskem. Maribor: Pravna fakulteta.
3. GULIČ, Andrej, KUKAR, Stanka, (1997). Strategija, politike in ukrepi za oblikovanje in izvajanje skladnega regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana: Urbanistični inštitut Republike Slovenije.
4. Gulič, Andrej in Praper, Sergeja (1998): Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V Ribičič, Ciril: Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
5. Hegler, Dejan (2004). Primerjava spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji s teorijo in s spodbujanjem v Evropski Uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. HAČEK, Miro, (2002). Regionalizacija Slovenije ob vstopanju v Evropsko unijo. Ljubljana: Mirovni inštitut.
7. Lah, Marko (2000). Temelji ekonomije. Ljubljana: Fora.
8. Lajh, Damjan (2005). Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Mrak, Mojmir (2004). Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana: Samozaložba Mojmir Mrak.
10. Müller, Kai-Uwe in Mohl, Philip (2005). Structural funds in an enlarged EU. Članek je bil predstavljen na konferenci Evropskega konzorcija za politične raziskave (European Consortium for Political Research) v Budimpešti med 8. in 10. septembrom 2005. Dostopno na http://www.wz-berlin.de/ars/ab/pdf/mueller_mohl_structural_funds.pdf#search=%22structural%20fund%20in%20an%20enlarged%22 (9.9.2006).
11. Novaković Dejan (2003): Regionalna razvojna koalicija v Idrijsko-cerkljanski regiji s poudarkom na odnosu med občinama, velikimi ter malimi in srednjimi podjetji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
12. Office for Official Publications of the European Communities (2005). Europe in figures : Eurostat yearbook 2005. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities.

13. Pečar, Janja (1999). Bela knjiga o regionalnem razvoju Slovenije. IB revija : revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja, številka 2-3, str. 84-95.
14. Pečar Janja (2001). Regionalni vidiki razvoja Slovenije (in poslovanje gospodarskih družb v letu 2000). Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
15. Pečar Janja (2002). Regionalni vidiki razvoja Slovenije. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
16. Pečar Janja (2005). Regije 2005 – izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.
17. Plut, Dušan (1999). Slovenija in sonaravna evropska politika. V: Ribičič, Ciril (1998). Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
18. Smouts, Marie-Claude (1998). The region as the new imagined community?. V: Regions in Europe. London: Routledge..
19. Strmšnik, Igor (1999). Prenova regionalne politike. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
20. Sreš, Cvetka (2004). Regionalizacija ukrepov aktivne politike zaposlovanja – primer Pomurja. Magisterij. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Šmidovnik, Janez (1995). Lokalna samouprava. Ljubljana: Cankarjeva založba.
22. Šušteršič, Janez; Rojec, Matija; Korenika, Klavdija (2005). Strategija razvoja Slovenije. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
23. Vrišer, Igor (1999). Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB revija : revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja, številka 2-3, str. 47-67.

10.2 PRIMARNI VIRI

1. Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Dostopno na http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/02fbf6e77034b9acc12566160029fac9/05f5c1743912f0b1c1256e3c0051bc3a?OpenDocument (9.9.2006).
2. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2005). Poročilo o regionalnem razvoju – 2004. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, letnik #31, številka #103, 25. november 2005.

3. Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001). Dostopno na <http://www.arr.si/datoteke/materiali/srrs4.doc> (26.8.2006).
4. Uredba Evropskega sveta in Evropskega parlamenta št. 1783/1999. Dostopno na http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/regulations/ERDF_en.pdf#search=%221783%2F1999%22 (26.8.2006).
5. Uredba Evropskega sveta in Evropskega parlamenta št. 1784/1999. Dostopno na http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/regulations/ESF_en.pdf#search=%221784%2F1999%22 (26.8.2006).
6. Uredba Evropskega sveta št. 1257/1999. Dostopno na http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leg/1257_en.pdf#search=%221257%2F1999%22 (26.8.2006).
7. Uredba Evropskega sveta št. 1263/1999. Dostopno na http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/regulations/FIFG_en.pdf#search=%221263%2F1999%22 (26.8.2006).
8. Uredba o standardni klasifikaciji enot. Uradni list RS 28/2000.
9. Uredba Sveta EU št. 1260/1999 (1999). Uradni dnevnik Evropskih skupnosti. Dostopno na http://www.alpinespace.org/uploads/media/Regulation1260-1999_01.pdf (16.8.2006).
10. Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS št. 33I/1991-1.
11. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/99. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199960&stevilka=2868> (26.8.2006).
12. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (26.8.2006).
13. Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS št. 72/93.
14. Zakon o lokalni samoupravi. Uradni list RS št. 57/94.
15. Zakon o določitvi občin in določitvi njihovih območij. Uradni list RS št. 60/94.

10.3 SEKUNDARNI VIRI IZ SVETOVNEGA SPLETA

1. Internet 1: Primerjalni kazalci za BDP držav članic in kandidatk EU za leto 2003. Dostopno na <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/kazalci-bdp/> (9.9.2006).
2. Internet 2: Europe in figures. Eurostat yearbook 2005. Dostopno na http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-05-001/EN/KS-CD-05-001-EN.PDF#search=%22europe%20in%20figures%202005%22 (9.9.2006).
3. Internet 3: Portal Evropske unije. Evropski sklad za regionalni razvoj, principi in načela. Dostopno na <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm> (26.8.2006).
4. Internet 4: Portal Evropske unije. Evropski socialni sklad. Dostopno na <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60016.htm> (26.8.2006).
5. Internet 5: Portal Evropske unije. Finančni inštrument za usmerjanje ribištva. Dostopno na <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm> (26.8.2006).
6. Internet 6: Portal Evropske unije. Kohezijski sklad. Dostopno na <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60018.htm> (26.8.2006).
7. Internet 7: Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. Strukturni skladi: Kohezijski sklad. Dostopno na <http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html> (26.8.2006).
8. Internet 8: Statistični urad Republike Slovenije. Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji – NUTS. Dostopno na <http://www.stat.si/doc/reg/NUTS%20pojasnilo.doc> (26.8.2006).
9. Internet 9: Statistični urad Republike Slovenije. Regije na ravni NUTS 2. Dostopno na http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=612 (26.8.2006).
10. Internet 10: Nared, Janez. Regionalna strukturna politika v Sloveniji. Geografski inštitut Antona Melika. ZRC SAZU. Dostopno na <http://www.zrc-sazu.si/giam/Upravna%20akademija-prezentacija%201%202.6.pdf> (26.8.2006).
11. Internet 11: E-uprava. Delovna telesa po zakonu. Svet vlade za strukturno politiko. Dostopno na <http://e-uprava.gov.si/ispo/delovnatelesa/podrobno.ispo?komisijaid=871> (26.8.2006).
12. Internet 12: Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj. Dostopno na <http://www.arr.si/> (26.8.2006).

13. Internet 13: Spletna stran Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Dostopno na www.svlslrp.gov.si (9.9.2006).
14. Internet 14: Mariborska razvojna agencija. Dostopno na <http://www.mra.si/index2.htm> (26.8.2006).
15. Internet 15: Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Dostopno na http://www.rdf-sklad.si/o_nas.html (9.9.2006).
16. Internet 16: Pečar, Janja (2005a). Tabele in grafi. Dostopno na <http://www.sigov.si/zmar/public/dz/2005/dz9-05tabele-grafi.zip> (26.8.2006).
17. Internet 17: Statistični urad RS (2006). Slovenske regije v številkah. Dostopno na http://www.stat.si/doc/pub/slovenske_regije_2006-koncna.pdf (26.8.2006).
18. Internet 18: Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski Uniji. Sprejeta nova finančna perspektiva za obdobje 2007-2013. Dostopno na <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2005-12-22/> (26.8.2006).