

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NIKA PERINČIČ
**REGIONALNA RAZVOJNA POLITIKA - PROBLEMI,
DILEME**
DIPLOMSKO DELO
MENTOR: Izr. prof. dr. MARJAN BREZOVŠEK

LJUBLJANA 2003

Zahvaljujem se
prof. dr. Marjanu Brezovšku za mentorstvo,
mag. Rosani Ščančar za vse koristne informacije in napotke,
podjetju Goap sistemi, še posebej pa Dragotu, tako za hardware kot za software,
Marjeti za lektoriranje,
Andreju, mami in Domnu pa za dobre živce.

KAZALO	stran
1. Uvod	4
1.1. Metodološko hipotetični okvir	5
1.2. Struktura analize	6
2. Opredelitev pojmovnih izhodišč	8
2.1. Regija (pokrajina)	8
2.2. Regionalizem	9
2.3. Regionalizacija	11
2.4. Decentralizacija	12
2.5. O regionalizaciji Slovenije	13
3. Regionalna politika	19
3.1. Regionalna razvojna politika	20
3.2. Spodbujanje regionalnega razvoja	22
3.3. Regionalna politika v Sloveniji do leta 1998	23
4. Regionalna politika v Evropski uniji	26
4.1. Evropski regionalni razvoj v 90-ih letih 20. stoletja	26
4.2. Prenova regionalne politike v EU in državah članicah EU	29
5. Prenova regionalne politike v Sloveniji	35
5.1. Razlogi za reformo slovenske regionalne politike	38
5.2. Cilji in načela strategije regionalnega razvoja Slovenije	43
5.3. Prioritete, prednostni ukrepi in območja regionalne strukturne politike	46
5.4. Izhodišča reforme regionalne strukturne politike	48
6. Izvajane regionalne strukturne politike v Sloveniji	52
6.1. Dokumenti regionalne strukturne politike v Sloveniji	52
6.2. Institucionalna organiziranost spodbujanja regionalnega razvoja v Slo.	58
6.3. Viri, dodeljevanje, nameni in oblike spodbud regionalne strukturne politike	61
6.4. Spremljanje in vrednotenje regionalne strukturne politike v Sloveniji	66
7. Problemi regionalne razvojne politike v Sloveniji	68
7.1. Stanje v regionalnem razvoju in v posameznih regijah	68
7.2. Izvajanje ZSRR	73
7.3. Izvajanje državnega proračuna na področju regionalnega razvoja	78
7.4. Tekoča regionalna razvojna politika	79
8. Sklep	83
9. Viri in literatura	88

SEZNAM TABEL:

Tabela 1: Indeks razvojne ogroženosti za leto 2003 (nova metodologija)...stran 37

Tabela 2: Spremenjena paradigma regionalne politike v razvitih državah...stran 51

1. UVOD

Po dvanajstih letih življenja v lastni državi se Slovenci še vedno srečujemo z raznovrstnimi problemi na različnih področjih. Kot mlada država v prehodnem obdobju, na poti v Evropo, mora Slovenija ohraniti sposobnost razvoja, ki naj temelji na notranji sistemski diferenciaciji in na oblikovanju javnih politik, ki naj pripeljejo do željenega stanja.

Ob vključevanju Slovenije v EU in v času prizadevanj za Evropo regij se bo morala tudi slovenska država odpovedati centralizaciji in koncentraciji oblasti v centru ter zmanjšati socio-ekonomske razlike med regijami, saj bo drugače ohromljen in zavrt enakomeren in uspešen razvoj na celotnem ozemlju.

Potrebno bo harmonizirati našo ureditev z evropsko. Strukturna politika EU namreč temelji na regijah in za uspešno in učinkovito pridobitev in uporabo razpoložljivih sredstev je izredno pomembna regionalna raven.

Zadnjih nekaj let je zelo aktualna regionalna razvojna politika. Ni čudno, saj se v času vedno intenzivnejših integracijskih in globalizacijskih procesov mnogih vrst pokaže kot relevantna in vedno bolj pomembna javna politika (poleg lokalne in nacionalne, ki tudi vplivata nanjo). Še posebej, če pojem javne politike razumemo kot kompleksen fenomen oblikovanja in sprejemanja določenih odločitev z namenom razrešitve nekega javnega oz. družbenega problema.

Regionalna razvojna politika je odgovor na nekatere dileme, kot je na primer ta, da se s procesom globalizacije večja vloga lokacije kot prostora, kjer se odvija gospodarska dejavnost in kjer so danes prav regionalna rastišča gospodarskih dejavnosti viri rasti nacionalne ekonomije v celoti. Nadalje, da so za razvoj Slovenije pomembna tako mesta, ki so danes sicer glavni generator razvoja, a tudi podeželje, ki pa s svojim omejenim potencialom z mesti ne more tekmovati. Spremenjena (partnerska) vloga centralne države vključuje prenašanje iniciative, sredstev in pristojnosti za njihovo izvajanje na regionalno raven – pojavljajo se torej tudi dileme pri uveljavljanju načela subsidiarnosti. In nenazadnje, z vstopom v EU bo prišlo do bolj neposrednega povezovanja regionalnih gospodarstev s sosednjimi regionalnimi gospodarstvi tudi

izven ozemlja Slovenije, prišlo bo torej do spremembe gravitacijskih območij, kar zahteva konkurenčnost in ustrezno institucionalno organiziranost slovenskih regij.

Prav zaradi aktualnosti problemov in dilem v času uvajanja pokrajin v Sloveniji in s tem povezane harmonizacije ter vzpostavljanja regionalne razvojne politike sem se odločila, da bom v diplomskem delu skušala razjasniti vprašanja, vezana na to temo.

Za začetek podajam kratko opredelitev izbrane teme:

Regionalna razvojna politika je torej javna politika, v kateri se združujeta regionalna politika in spodbujanje regionalnega razvoja, izvaja pa se na celotnem ozemlju države. Prav zato je to širši pojem kot klasična regionalna politika.

Povezana je z naslednjimi pojmi: regija, regionalizacija, regionalna politika in regionalni razvoj idr.

1.1. Metodološko hipotetični okvir

V diplomskem delu uporabljam sledečo metodologijo:

- metodo analize vsebine relevantnih pisanih virov, strokovne literature in zakonodaje Republike Slovenije, s pomočjo katere bom skušala opredeliti ključne pojme;
- deskriptivno oziroma opisno metodo, ki pojasnjuje relevantno literaturo in s pomočjo katere bom poskušala podati vpogled v ključne probleme in dileme ter trenutno stanje in aktivnosti na področju regionalne razvojne politike;
- intervju s strokovnjakinjo na področju regionalnega razvoja.

Smoter diplomskega dela je osvetliti probleme in dileme s področja regionalne razvojne politike, s pomočjo razjasnitve ključnih pojmovnih izhodišč in pregleda trenutnega stanja na tem področju v Republiki Sloveniji.

Delovna hipoteza, na katero naslanjam analizo, je sestavljena iz dveh trditev:

- z vzpostavljanjem regij in prenovo regionalne politike bi morale priti tudi do bistvenih sprememb v sami konstrukciji javne uprave. Če ne bo prišlo do spremembe Ustave RS in harmonizacije zakonodaje, se bodo pojavljali določeni problemi;

- problemi in dileme regionalne razvojne politike v Sloveniji se pojavljajo pri: doseganju zastavljenih ciljev strategije skladnega regionalnega razvoja, izvajanju (implementaciji) v zakonskem ter strateškem okviru in financiranju (izvajanju državnega proračuna in določanju regionalnih javnih izdatkov).

Kot sem že uvodoma omenila, je regionalna razvojna politika javna politika, v kateri se združujeta regionalna politika in spodbujanje regionalnega razvoja. Prav zato so problemi tega področja zelo kompleksni. Potrebno bo razjasniti pojmovno teoretična izhodišča obeh področij: tista, ki se nanašajo na regije in regionalno politiko in tudi tista, ki se nanašajo na spodbujanje regionalnega razvoja. Glede na to, da sta regionalizacija in uvajanje nove konstrukcije v javni upravi predpogoja za uspešno izvajanje regionalne razvojne politike, bom tudi o tem spregovorila nekaj besed.

V tem delu želim opozoriti tudi na to, da zaradi kompleksnosti in širine izbrane teme ne bom obravnavala čisto vseh vidikov regionalne razvojne politike, predvsem s tem mislim na teorijo in prakso, ki se navezuje na stanje v Evropi.

1. 2. Struktura analize

V 1. poglavju, uvodu, sem pojasnila, kateri so razlogi, ki so me spodbudili, da sem se odločila ravno za to temo. V tem delu s pomočjo nekaterih osnovnih pojmov tudi zelo na kratko izbrano temo opredeljujem. V sledečem podpoglavju so opisana metodološko hipotetična izhodišča dela, s katerimi predstavljam uporabljeno metodologijo, opredeljujem smoter dela in delovne hipoteze, na katere naslanjam analizo.

Diplomsko delo je sicer razdeljeno na dva vsebinska sklopa.

Prvi sklop se navezuje na poglavja, v katerih podajam najbolj bistvena pojmovna izhodišča. Teoretično govorim o regionalni razvojni politiki in podajam nujni okvir oziroma kontekst za razumevanje izbrane teme. Vsebuje:

- 2. poglavje, ki opredeljuje sledeče pojme: regija, regionalizem, regionalizacija in decentralizacija ter nekaj besed o sami regionalizaciji Slovenije;

- 3. poglavje, v katerem je nekaj besed o regionalni politiki, regionalni razvojni politiki ter o spodbujanju regionalnega razvoja in o regionalni politiki v Sloveniji do leta 1998;
- 4. poglavje, ki obravnava regionalno politiko v Evropski uniji, evropski regionalni razvoj v 90-ih letih in prenovu regionalne politike v EU in državah članicah EU.

Drugi sklop poglavij pa se navezuje neposredno na aktualno stanje na tem področju pri nas in vsebuje:

- 5. poglavje, v katerem je predstavljena prenova regionalne politike v Sloveniji, razlogi za reformo slovenske regionalne politike, cilji in načela strategije regionalnega razvoja Slovenije, prioritete, prednostni ukrepi in prednostna območja regionalne strukturne politike ter izhodišča reforme regionalne strukturne politike;
- 6. poglavje, ki prikazuje izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji, dokumente, institucionalno organiziranost, vire, dodeljevanje ter namene in oblike spodbud ter spremljanje in vrednotenje regionalne strukturne politike;
- 7. poglavje, ki govori o problemih regionalne razvojne politike v Sloveniji, glede na stanje v regionalnem razvoju in v posameznih regijah, pri izvajanju zakona in pri izvajanju državnega proračuna na področju regionalnega razvoja; predstavljena pa je tudi tekoča regionalna razvojna politika;
- 8., sklepno poglavje, kjer preverjam oba dela postavljene delovne hipoteze in podajam zaključek.

V 9. poglavju so navedeni viri in literatura.

2. OPREDELITEV POJMOVNIH IZHODIŠČ

Glede na to, da je v tem diplomskem delu govor o regionalni razvojni politiki in njenih problemih in dilemah, je smiselno, da nekaj besed spregovorim tudi o regijah in vzpostavljanju regij, ki pa so nenazadnje končni rezultat regionalizma in regionalizacije.

Uvodoma je potrebno poudariti, da se ta dva pojma v laični javnosti pogosto uporabljata kot sinonima, pa vendar je takšno pojmovanje nepravilno. Na tem mestu zato izpostavljam razlikovanje med pojmom. Gre namreč za to, da je regionalizem politično ali ideološko gibanje, katerega rezultat so (seveda, če je to gibanje dovolj močno) različne vrste regionalizacij. Te pa gre razumeti kot neke institucionalne procese, katerih končni rezultat so regije, geografske, ekonomske, funkcijske in druge. Regionalizacija je torej sredstvo oziroma instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma.

Z regionalizacijo neke države pa je tesno povezana decentralizacija, zato nekaj besed tudi o tem. V zadnjem podpoglavju podajam nekaj informacij tudi o regionalizaciji Slovenije same.

2.1. Regija (pokrajina)

Osnovna enota regionalne politike in s tem tudi regionalne razvojne politike, v kateri se odvijajo različne dejavnosti in procesi, je torej regija ali pokrajina. V publikaciji Inštituta za geografijo je mogoče zaslediti eno od opredelitev regije:

»Regija je običajno opredeljena kot teritorialna enota s skupnimi gospodarskimi, geografsko prometnimi in zgodovinsko kulturnimi pogoji in tradicijami. Navadno je to gravitacijsko polje njenega največjega urbanega središča. Regije so lahko splošne (multifunkcijske) "politične" (upravne in/ali samoupravne) enote, lahko pa so le specializirane funkcionalne (teritorialne) enote, ki služijo regionalnemu razvoju območja. Vendar pa je definicij, kaj je to regija, v literaturi zelo veliko, saj se razlikujejo v odvisnosti od teoretičnega gledanja posameznega avtorja na problematiko regionalnega razvoja in od prakse regionalne politike v posameznih državah« (Kavaš in drugi, 2000: 87).

Torej je regija na nek način širša lokalna samoupravna skupnost. Vladna služba za lokalno samoupravo je v predlogu zakona o pokrajinah podala eno od natančnejših definicij regije: *»pri regiji (pokrajini) gre torej za vmesni prostor med državo in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so izgradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, varstvo okolja, planiranje na regionalnem nivoju, oskrba z energijo idr., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se srečujejo na eni strani interesi države in na drugi strani interesi lokalnih skupnosti. Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določen upravno-sistemski položaj«* (Čokert, 1998: 150).

Regije pa lahko opredelimo tudi kot regije evropskega pomena, ki nastopajo v transnacionalnem postoru in tu ne gre za regije, o katerih ponavadi govorimo pri nas. *»Regija je v smislu Evropske listine območje, ki je jasno sklenjena geografska celota ali istovrstni kompleks območij, ki pomenijo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (na primer jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izviraajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek«* (Šmidovnik, 1993:200).

Na kratko lahko o regiji rečemo tudi, da je funkcionalna ozemeljska enota za izvajanje regionalne strukturne politike.

Glede na te definicije lahko rečemo, da je potrebno na kategorijo regije gledati iz različnih vidikov: iz geografskega oziroma teritorialnega, iz politično-participativnega, iz kulturno-zgodovinskega in nenazadnje tudi iz ekonomskega ter razvojnega vidika. Povzamemo lahko, da gre pri regijah za teritorialno razdelitev določenega prostora, obenem pa tudi za nek vmesni prostor med državo in lokalno samoupravo, kjer se s svojim delovanjem uresničujejo tako interesi države kot lokalni interesi. Tako lahko na nek način regijo smatramo tudi kot decentralizirano obliko državne uprave in drugo raven oziroma nivo lokalne samouprave.

2.2. Regionalizem

Ena od opredelitev regionalizma, in sicer zelo enostavna, je: regionalizem je politično ali ideološko gibanje, ki si prizadeva preko določenih institucionalnih instrumentov uresničiti svoj cilj, to pa je vzpostavitev regij oz. regionalizacija.

Starejša, a zato nič manj aktualna je definicija H. Oduma, ki je regionalizem opredelil kot *»filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanje priložnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje (produkcijske) zmožnosti ter ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe«* (H. Odum, 1938 v Gulič in Praper, 1998:53).

Regionalizem je torej gibanje, ki opozarja na posebnosti in možnosti posameznih regij, in še več, *»regionalizem pomeni idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije«* (Mlinar, 1986:202 v Gulič in Praper, 1998:53).

Če gledamo na regionalizem predvsem kot na proces, potem je lahko definicija tudi sledeča: *»Regionalizem je proces, ki poteka od spodaj navzgor, to je od prebivalstva, ki hoče sodelovati pri opravljanju in vsakršnem razvoju ustreznega območja«* (Šmidovnik, 1993: 201).

Snovalci predloga Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev podajajo podobno opredelitev kot je navedena zgoraj, le da poudarjajo zraven tudi dejstvo, da gre pri regionalizmu za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi strani pa so lokalne skupnosti.

Zgodovinsko gledano je bil z uveljavljanjem regionalizma sprožen plaz v procesu prenašanja državne oblasti navzdol – najprej na regije in nato še na lokalne skupnosti. Proces je stekel v 50-ih letih prejšnjega stoletja, in sicer v različnih oblikah v vseh zahodnih evropskih državah in je v sledečih 20 do 30 letih temeljito spremenil njihovo notranjo podobo. Nov zagon je dobil regionalizem ob koncu 80-ih let 20. stoletja, ko ga je sprejela kot pomemben del svoje politike Evropska skupnost. Ta naj bi temeljila ne le na državah članicah, pač pa tudi neposredno na evropskih regijah. Evropska skupnost naj torej ne bi bila le Evropa držav, ampak tudi Evropa regij, ki izvaja tudi regionalno politiko (glej Šmidovnik, 1993:199).

V Sloveniji so z osamosvojitvijo in spremembo političnega in družbenega sistema v začetku 90-ih let 20. stoletja razprave o regionalizmu oživele predvsem zaradi prilagajanja slovenskega regionalnega razvoja evropskim tokovom tega področja. Med postopkom sprejemanja slovenske ustave sta se ob ideji regionalizma oblikovala dva idejna tabora, t.i. »centralisti« in »regionalisti«, prvi usmerjen kontra-

regionalistično¹ in drugi pro-regionalistično. Tedanja politična razmerja ob končnem sprejemanju ustave so tako prinesla kompromis, ki je praktično onemogočil ustanavljanje pokrajin v Sloveniji² in katerega posledice čutimo še danes. Sedaj je namreč politično vzdušje (vsaj programsko gledano) naklonjeno regionalizmu, pa vendar se pogoji, ki bi omogočili kvalitetno regionalizacijo še niso spremenili.

Pa vendar moramo priznati, da je regionalizem nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj, ki ga mora biti deležna tudi Slovenija.

2.3. Regionalizacija

Regionalizacija je, kot že omenjeno, institucionalni proces ustanavljanja regij, ki se razlikuje od primera do primera, glede na to, kakšne narave bodo izoblikovane regije.

»Regionalizacija je specifično opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo istovetne značilnosti. V Sloveniji obstajajo naravne (geografske, klimatske idr.) regije, regije na podlagi ustvarjenega prostora (glede na hišni tip, stavbni tip idr.), regije glede na prebivalstvo (etnološka, narečna območja idr.). Nekateri strokovnjaki dajejo pri snovanju členitev prednost enim, drugi pa drugim vidikom. V našem kontekstu mislimo na regijo (pokrajino) kot na drugi nivo lokalne samouprave oziroma širšo lokalno samoupravno skupnost, torej enoto lokalne samouprave in ne federalno enoto« (Čokert, 1998: 151).

Regionalizacija je tako odvisna od tega, kakšne vrste regij ustanavlja.

Kadar govorimo o evropskih regijah, bi lahko regionalizacijo opredelili tudi takole: *»Regionalizacija je politika držav, tudi politika Evropske skupnosti, ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti in jih usposabljujejo kot subjekte, s pomočjo katerih bi lažje obvladovale vse svoje ozemlje in pospeševale razvoj; regionalizacija je torej proces, ki poteka od zgoraj - od države navzdol« (Šmidovnik, 1993: 201).*

Cilji regionalizacije so torej različni; lahko so politični, gospodarski, geografski, upravne narave ali pa tudi harmonizacijski, v zvezi z evropsko regionalno politiko.

¹ Njihova osnovna ideja je namreč bila, da se komaj dosežena slovenska samostojnost ne sme ogroziti s prehitro regionalizacijo. S tem je bil povezan predvsem strah pred prevelikim vplivom sosednjih držav na posamezne regije (Primorska - Italija, Koroška - Avstrija).

² S tem mislim na ustavno-pravni problem regionalizma.

2.4. Decentralizacija

Z vidika upravne teorije je potrebno poudariti, da je s procesom regionalizacije povezana tudi decentralizacija.

»Decentralizacija je vzpostavitev takega gospodarskega in političnega sistema, ki zagotavlja enake razvojne možnosti na celotnem državnem teritoriju.« (Vuga, 1998: 198)

Skladno s procesom regionalizacije mora namreč potekati tudi proces decentralizacije, saj gre tukaj za prenos določenih funkcij, nalog in financiranja le-teh z nivoja države na poddržavni nivo, tj. regije. Zaradi racionalnejšega upravljanja države in lažjega uveljavljanja interesov ljudi, ki živijo v neki regiji, je potrebno prenesti del oblasti³ z državnega nivoja na nižje nivoje lokalne skupnosti in širše lokalne skupnosti.

Vendar pa mora biti za uspešno funkcioniranje regij najprej izpeljana tako politična kot upravna in tudi finančna decentralizacija. Še najbolj pa je pomembna prav upravna decentralizacija.

Z vidika upravnega sistema je motiv za decentralizacijo predvsem upravno-tehnični, to je upravna decentralizacija oziroma decentralizacija zaradi povečanja učinkovitosti in racionalnosti upravnega procesa. Pri tem motivu pride do prenosa funkcije izvrševanja, funkciji odločanja in kontrole pa ostaneta v centru⁴.

Z vidika lokalne samouprave je motiv za decentralizacijo interesne narave. V procesu decentralizacije naj bi se prenesli tudi funkcija odločanja in del funkcije kontrole, skozi katere lahko pride do uveljavljanja interesov in potreb določenega števila ljudi na skupnem prostoru in s tem tudi do tvorbe teritorialnega upravnega sistema⁵. Posledica procesa upravne decentralizacije pa je upravni okraj.

»Upravni okraji oziroma upravne enote so organizacijska oblika izvajanja funkcij državne uprave, kar z enotnim pojmom označujemo kot teritorializacijo centralne oblasti. Njen namen je zagotoviti učinkovito izvajanje lokalnih funkcij državne uprave, saj slednja kot teritorialni upravni sistem pokriva celoten teritorij posamezne države, iz česar jasno sledi, da upravne funkcije ob takšnem teritorialnem obsegu ni možno izvajati iz enega samega centra« (Trpin, 1998:186).

³ Predvsem so to funkcije izvrševanja in odločanja, manj pa funkcija kontrole.

⁴ Tj. teritorialna dekoncentracija: primer slovenskih upravnih enot.

⁵ Obširnejšo razlago podaja dr. Gorazd Trpin, Upravna teritorializacija, v Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, 1998, Ljubljana.

Mnogi so mnenja, da naj bi pokrajina poleg vseh svojih nalog opravljala tudi naloge upravnih okrajev oziroma upravnih enot. Hkrati naj bi bila torej tudi decentralizirana državna uprava. Za označitev takšnega položaja regije se uporablja tudi izraz dvoživka.

Upravni sistem pa je lahko enotiren ali dvotiren. Dvotirni upravni sistem je posledica nepopolne upravne decentralizacije, saj poleg regionalnih oblasti in njenega upravnega sistema obstaja še vzporedna teritorializacija državne uprave, to so upravni okraji in upravne enote. Za enotirni upravni sistem pa velja ravno nasprotno in predstavlja rezultat skoraj popolne lokalne decentralizacije (v tem primeru regijo označujemo z dvoživko).

2.5. O regionalizaciji Slovenije

V Sloveniji je po osamosvojitvi prišlo do intenzivnega razmišljanja strokovne in laične javnosti o nujnosti regionalizacije in s tem tudi ustanovitve drugega nivoja lokalne samouprave. Očitna je potreba po regionalizaciji Slovenije, saj je razlogov za regionalizacijo več, lahko pa bi jih opredelili kot:

- notranje, ki so: potencialne centralistične tendence, neuravnotežen regionalni razvoj, potreba po kvalitetnem izvajanju regionalnih razvojnih politik, demokratizacija političnega odločanja (procesi decentralizacije), postfordistični način produkcije, višja stopnja lokalne demokracije idr.;
- zunanje, ki so: harmonizacija slovenske zakonodaje z zakonodajo EU in evropsko regionalno strukturno politiko, slabitev nacionalne države, pospešeno nadslovesno regionalno povezovanje idr.

Naloge, ki naj bi jih pokrajine v Sloveniji opravljale, so bile podane v delovnem gradivu Vlade RS za predlog zakona o pokrajinah, te pa so:

- izbirne: samoupravne naloge, določene s statutom pokrajine, npr. pospeševanje razvoja malega gospodarstva, pospeševanje razvoja turizma, pospeševanje morskega ribištva, preventiva na področju zlorabe drog itd.;
- obvezne:
 1. regionalne naloge, določene z zakonom: sedaj državne (npr. spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, načrtovanje, gradnja in vzdrževanje regionalnih

cest, ustanavljanje nižjih in srednjih poklicnih šol itd.) in tiste, ki so sedaj občinske (npr. odlaganje komunalnih odpadkov);

2. državne naloge, ki jih pokrajinska uprava opravlja za državo, t.j. »servis za državo«, npr. upravne notranje zadeve, upravne naloge na področju prometa s kmetijskimi zemljišči, izdajanje gradbenih dovoljenj itd.

Problem je v tem, da bi bilo potrebno za učinkovito opravljanje teh nalog uvesti novo raven lokalne samouprave, za to pa bo najprej potrebno harmonizirati zakonodajo. O tem malce bolj podrobno govorim v nadaljevanju.

Po ugotovitvi, da je za regionalizacijo Slovenije mnogo tehtnih razlogov, se nato hitro izkaže, da dejanska regionalizacija še zdaleč ni preprosta naloga. Pri morebitni regionalizaciji Slovenije bo treba upoštevati teoretska izhodišča o centralnih naseljih, obstoječe centralnonaselbinsko omrežje, sodobne poglede na delitev upravne in hierarhične stopnje in do določene mere tudi historično dediščino. Potrebno bo doseči konsenz v državnem zboru tudi glede tega, ali si želimo velike ali majhne pokrajine in kako naj bodo začrtane njihove meje.

Dileme se pojavljajo pri možnih odgovorih na vprašanje, kakšna naj bi bila ta regionalizacija, saj se Slovenija z regionalizacijo odloča tudi za notranjo teritorialno razčlenitev v obliki avtonomnih širših lokalnih skupnosti - pokrajin. Predlogi za uvedbo pokrajin so različni. Že pri delitvi Slovenije na pokrajine (geografska členitev na posamezne ozemeljske enote) se pokažejo mnoge dileme in isto velja tudi za upravno⁶-politično delitev.

Pri pripravi predloga za oblikovanje pokrajin naj bi se upoštevala naslednja načela:

- v pokrajino naj bi se povezovale občine na območju, ki je povezano s skupnimi gospodarskimi, socialnimi in kulturnimi interesi prebivalstva;
- območje pokrajine mora po površini, številu prebivalstva ter po obstoječih ali možnih proizvodnih dejavnostih omogočati načrtovanje skladnega gospodarskega, socialnega in kulturnega razvoja na tem območju;
- v pokrajino se vključujejo celotna območja občin, ki se povezujejo v pokrajino;
- pokrajina naj bi obsegala območje z najmanj 100.000 prebivalci.

Geografi pa poudarjajo, da je pri oblikovanju pokrajin nujno treba razlikovati dve vrsti regionalizacij:

⁶ Koliko stopenj naj ima upravna delitev?

- fizično (naravno);
- socialno-geografsko (družbeno).

Prva si zastavlja za cilj očrtati pokrajinske enote na podlagi naravnih pojavov, reliefa, vodnega omrežja, podnebja in še kakšnega drugega naravnega dejavnika ali pa s hkratnim upoštevanjem vseh naštetih.

Druga pa želi prikazati družbeno prostorsko ureditev in na tej podlagi zarisati pokrajinske enote. Opira se na družbeno, poselitveno in gospodarsko sestavo in zgradbo od najmanjših enot, kot so kmetije, vaške skupnosti in druga naselja, do velikih ekonomsko in socialno tesno povezanih območij, nastalih v teku zgodovine ali pa v nedavni preteklosti⁷ (glej Vrišer, 1998: 132).

A. Gulič in S. Praper podajata predstavitev novejših predlogov regionalizacije Slovenije, to so: predlogi za oblikovanje 11 do 12 regij (delitev na srednje velike pokrajine), predlogi za oblikovanje 25 regij (delitev na majhne pokrajine), predlogi za oblikovanje 7 regij in predlogi za oblikovanje 8 regij⁸ (delitev na velike pokrajine). Natančnejše vsebine teh predlogov ne podajam, saj za mojo obravnavo niso bistvenega pomena.

V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je določeno, da se do ustanovitve pokrajin kot enote za izvajanje regionalne strukturne politike uporabljajo statistične regije po veljavni statistično metodološki določitvi, teh regij pa je 12.

Čeprav je ideja regionalizma v Sloveniji zelo močna, pa Zakon o pokrajinah v Državnem zboru še ni bil sprejet. Urad za lokalno samoupravo je pričel s pripravo predloga Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (v nadaljevanju ZPok), katerega osnovna podlaga je 87. člen Zakona o lokalni samoupravi, ki določa, da naj bi organizacijo pokrajin urejal poseben zakon. Pri zakonodaji je veliko neskladij in ta bo potrebno odpraviti. Ministrstvo za notranje zadeve bo pripravilo pregled področnih zakonov, ki jih je potrebno spremeniti pred konstituiranjem pokrajin, kar pomeni, da bo pripravljen »harmonogram«, ki bo osnovno vodilo pri uvajanju pokrajin v Sloveniji.

Poleg možnosti ustanovitve pokrajin s strani države, ki bi to storila z zakonom, sta bila še dva drugačna poskusa izvedbe regionalizacije, a noben ni uspel.

⁷ Te vrste regionalizacije lahko izpeljemo po treh različnih metodah: po funkcijski ali nodalni, po homogenosti in po programirani.

⁸ Za obširnejšo razlago glej A. Gulič, S. Praper, Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije, v Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, 1998, Ljubljana.

Prvi je bil poskus izvedbe preko Zakona o lokalni samoupravi (v sklopu 16-ih členov): člani tega zakona urejajo pokrajino kot prostor prostovoljnega povezovanja občin, kjer občine opredelijo vse elemente pokrajine. Vendar občine same ne zmorejo zagotoviti pokrajinam nobenega elementa samoupravnosti, ki so, kot jih navaja dr. Janez Šmidovnik, sledeči: prostorski (območje), funkcionalni (naloge), organizacijski (organi), materialno finančni (sredstva), pravni (pravna osebnost).

Drugi poskus izvedbe regionalizacije je bil predlog zakonov o ustanovitvi posameznih pokrajin, ki so jih vložili poslanci posameznih lokalnih skupnosti na podlagi sklepov Občinskih svetov in veljavne zakonodaje. Tudi do tega ni prišlo, saj še noben takšen zakon ni bil sprejet v DZ RS, pa tudi zaradi nezmožnosti podeljevanja elementov samoupravnosti z nižje ravni na pričakovano višjo sistemsko raven.

Problem upravne hierarhije so skušali urediti tudi v EU in so predvideli štiri stopnje: velike države, male države ali dežele, pokrajine ali regije in občine. Po tej klasifikaciji naj bi Slovenija imela tristopenjsko ureditev, zgrajeno na občinah kot temeljnih upravnih enotah, vendar zadeve niso tako enostavne.

Dejstvo je, da v Sloveniji regionalizacijo onemogoča prav Ustava RS, saj zaradi ustavne ureditve prihaja do t.i. ustavno-pravnega problema in politično-upravnega problema.

Po zaključku reforme lokalne samouprave na nivoju občin in ob hkratnem ugotavljanju, da se Slovenija razvija neuravnoteženo, se je pod vplivom Sveta Evrope začelo razmišljati o uvajanju drugega nivoja lokalne samouprave, ki je sicer opredeljena v Ustavi RS, vendar na takšen način, da jo le onemogoča. Problematičen je predvsem 143. člen Ustave, ki govori o lokalnih skupnostih na drugem nivoju, o t.i. širših lokalnih skupnostih. Po njem se širše lokalne skupnosti (pokrajine) ustanavljajo s prostovoljnim povezovanjem občin, kar pomeni, da so ustanoviteljice pokrajin občine: *»Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvorno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon«* (Ustava RS, 1991: 143. člen).

To določilo vsebuje dva kompleksa problematike, ki vsak po svoje onemogočata ustanavljanje pokrajin kot normalnih širših lokalnih skupnosti:

- kompleks ustavno-pravnih vprašanj;

- kompleks politično-upravnih vprašanj.

Pri prvem gre za to, da besedilo 143. člena ustave ne zagotavlja niti tega, da bi v resnici lahko prišlo do ustanovitve pokrajin v RS, niti tega, da bi s pokrajinami pokrili vso državo, niti tega, da bi imele eventualno ustanovljene pokrajine kvalitete oziroma elemente avtonomnih lokalnih skupnosti. Teh ne bi mogle imeti, ker jim jih občine kot ustanoviteljice ne morejo podeliti oziroma zagotoviti.

V slovenski ustavi so kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti predvidene le občine; občine se ustanovijo z zakonom in z zakonom se določijo tudi njihova območja (139. člen ustave). Širše lokalne samoupravne skupnosti so, kot sem že omenila, predvidene le kot rezultat prostovoljnega povezovanja občin. Iz tega lahko sklepamo, da do teh širših lokalnih samoupravnih skupnosti v resnici ne more priti zaradi več razlogov:

1. iz pravnosistemskih razlogov: občine ne morejo ustanoviti lokalnih skupnosti »sui generis«, torej skupnosti višjega oziroma drugačnega ranga, kot so same;
2. iz dejanskih razlogov: občine se prostovoljno lahko povezujejo le v skladu s svojimi interesi, z eno ali več občinami za opravljanje nalog za krajši ali daljši čas. Širše lokalne samoupravne skupnosti pa morajo biti trajne, morajo pokrivati vso državo in morajo imeti isti pravni režim in iste funkcije v vsej državi. Take skupnosti lahko ustanavlja (po isti logiki, ki velja za občine) le država kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti.

Iz tega sledi sklep, da širših lokalnih samoupravnih skupnosti ne more biti dokler veljajo te ustavne določbe. Imamo lahko namreč le občine, ki pa bodo (glede na 140. člen Ustave RS) majhne v funkcionalnem in ozemeljskem smislu. Opravljale bodo namreč le lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo le prebivalce občine. Poleg tega so možnosti za prenos državnih nalog na občine z ustavno formulacijo drugega odstavka 140. člena zožene na minimum. Za prenos vsake naloge se namreč zahtevata soglasje vsake posamezne občine posebej in zagotovitev posebnih sredstev za njeno izvajanje.

S tem se ta problem hkrati izkaže tudi kot problem organizacije lokalne samouprave, pa tudi kot problematični vidik nove konstrukcije javne uprave, do katere pa bo moralo priti, če bodo pokrajine ustanovljene.

Zaradi vsega tega do sedaj ni prišlo do ustanovitve niti ene širše lokalne samoupravne skupnosti na ta »ustavno možen« način.

Pri drugem, političnoupravnem vprašanju pa gre za to, da z navedenim členom slovenska ustava reducira problem uvajanja pokrajin na en sam subjekt, to je na občine. Ne glede na to, da ima zakon o lokalni samoupravi 16 členov določb o pokrajinah, do uvedbe pokrajin na ta način ne more priti. Dejansko je pokrajina produkt najmanj trojnih interesov, interesov države, interesov občin in interesov občanov, gospodarstva in drugih dejavnosti na ustreznih, tj. regijskih območjih. Vsi ti nosilci interesov za ustanovitev pokrajine bi morali imeti možnost, da izrazijo svoja stališča glede uvedbe pokrajin, in tudi možnost vplivanja v postopku ustanavljanja pokrajin (glej Šmidovnik, 1998: 141-143).

Tako so se pisci zakona znašli pred dilemo, kako oblikovati pokrajine kot avtonomne lokalne skupnosti oziroma kot drugo stopnjo lokalne samouprave, ne da bi pri tem kršili ustavo (Šmidovnik, 1999: 192). Prišlo je do kompromisa, ki pa ima podobne pomanjkljivosti kot so tiste pri določbah Zakona o lokalni samoupravi. Gre za rušenje teritorialne integritete pokrajine, vsaka občina lahko namreč izstopi iz pokrajine in to ruši celoten koncept pokrajine kot avtonomne druge stopnje lokalne samouprave.

Pomemben napredek je pomenilo stališče, ki ga je sprejela Komisija državnega zbora za lokalno samoupravo, v katerem pravi, da pokrajin ni mogoče ustanoviti kot prostovoljnih skupnosti občin, zato naj bi se do priprave predloga zakona za drugo branje spremenili ali črtali 143. in 140. člen Ustave RS (Šmidovnik, 1999:194). Vzporedno s tem je bil podan s strani 34 poslancev predlog za začetek postopka za spremembo Ustave RS (Poročevalec, 1999, št. 21).

Na tem mestu pa se je zadeva ustavila in se umaknila drugim političnim vprašanjem. Iz vsega povedanega lahko torej sklepamo, da bo moralo priti do sprememb nekaterih določb Ustave RS, saj sicer bodoče pokrajine kot širše lokalne samoupravne skupnosti ne bodo mogle opravljati nalog, zaradi katerih se jih ustanavlja.

3. REGIONALNA POLITIKA

Vsaka regija ima torej svoje lastne potrebe in značilnosti, skupno vsem razvitim državam pa je, da želijo zmanjšati socio-ekonomske razlike med regijami. Spontano delovanje trga, specifične geografske značilnosti in kulturno-zgodovinske lastnosti namreč še povečujejo regionalne razlike.

To je primarna naloga regionalne politike, pa vendar kljub temu v literaturi ni enotne opredelitve pojma. Enciklopedija Slovenije definira regionalno politiko kot:

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

Glede motivov za regionalno politiko lahko v publikaciji Inštituta za geografijo preberemo:»*Motivi za regionalno politiko so dvojni:*

1. ekonomski: s pomočjo regionalne politike se doseže rast celotnega narodnega gospodarstva, saj sam tržni mehanizem ne vodi k optimalni porazdelitvi gospodarskih dejavnosti v prostoru in posledica je nepopolna izkoriščenost produkcijskih faktorjev, predvsem dela;

2. družbeno-politični: cilj regionalne politike v državi, ki si je kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost (to pa je pomemben cilj večine sodobnih družb), je odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev, kar tudi krepi pripadnost državi. Torej je to pomembno politično in socialno vprašanje« (Kavaš in drugi, 2000: 88).

Trenutno stanje v Sloveniji je takšno, da gotovo zadosti navedenim motivom za regionalno politiko, s tem pa tudi za regionalizem in regionalizacijo v Sloveniji.

Regionalna politika ima svoje nosilce. Vsi ti so akterji, ki imajo politično ali ekonomsko moč vplivanja na regionalnopolitične odločitve oziroma imajo interes za razvoj regije oziroma območja. Glede na to, da so dobro razvite regije v interesu celotne države, ki ima zaradi tega ugodno rast celotnega narodnega gospodarstva, bi

lahko sklepali, da je razvoj regij tudi obči interes države. Ti akterji so torej: vlada, lokalne skupnosti, politične stranke, zasebni akterji in nenazadnje tudi nadnacionalne skupnosti.

Kot vsaka politika je tudi regionalna politika šla skozi več faz razvoja, s katerimi so se spreminjale značilnosti regionalne politike.

Tako je praksa regionalne politike večine razvitih držav v 50-ih in 60-ih letih 20. stoletja šla skozi obdobje neoklasičnega pristopa k spodbujanju regionalnega razvoja. Tedaj so za regionalni razvoj skrbele predvsem centralne oblasti. Glavni instrument regionalne politike so bile predvsem subvencije podjetjem, ki so bile, v obliki nepovratnih sredstev, namenjene za nove investicije in za odpiranje novih delovnih mest. Ostale spodbude so imele obliko posojil z nizko obrestno mero, davčnih olajšav idr. Spodbude so bile namenjene predvsem problematičnim območjem s ciljem zmanjšanja razlik med regijami.

V 70-ih in deloma 80-ih letih 20. stoletja smo bili priča obdobju koncepta polov rasti. Države so tedaj postale bolj selektivne pri dodeljevanju pomoči - ukinili so avtomatizem, zaostrili kontrolo nad porabo sredstev in spremenili nabor zaželenih dejavnosti, ki so bile deležne finančne podpore.

V 90-ih so se dogodili pomembni procesi regionalne rasti, ki za razliko od prejšnjih sprememb zahtevajo nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja in oblikovanje nove, sodobne regionalne razvojne politike, ki je v veliki meri posledica prehoda iz fordistične na postfordistično proizvodnjo, kar ima velik vpliv na regionalni razvoj (Kavaš, 2000).

3.1. Regionalna razvojna politika

Nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja je eden izmed dejavnikov, ki so spodbudili oblikovanje nove, sodobne regionalne razvojne politike. Ta je v bistvu ravno tako regionalna politika, le da se sedaj uveljavljajo novi pristopi pri reševanju problemov, ki so se skozi določeno obdobje spremenili, oziroma se z novim pristopom premakne težišče in poudarek na spodbujanje regionalnega razvoja.

V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁹ (ZSRR) Republike Slovenije je regionalna razvojna politika pomensko opredeljena kot regionalna

⁹ Uradni list RS, št. 60 z dne 29. 07.1999.

strukturna politika, ki je sklop razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja.

Prvi cilj je predvsem konkurenčnost določenega območja ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja.

Medtem ko je tradicionalna regionalna politika postavljala kot glavni problem razvojno šibkih območij pomanjkanje kapitala in kvalificirane delovne sile, pa sodobni pristopi poudarjajo predvsem pomanjkanje podjetniške iniciative, inovacij, specifičnega znanja in medregionalnih in mednarodnih povezav ter slabo infrastrukturo.

Zanjo je značilna »globalizacija, fleksibilnost, kakovost, partnerstvo (mreženje), manjše serije, odločilen pomen znanja in inovacij, sodobna tehnologija, bolj ploske organizacijske strukture. S tem so lokacijski dejavniki postali odločilni in konkurenčnost posamezne lokacije zahteva dostopnost trde ali/in mehke infrastrukture, razpoložljivo visoko izobraženo in usposobljeno delovno silo, kakovostno življenjsko okolje, fleksibilno in strateško razmišljujočo regionalno, nacionalno in nadnacionalno upravo« (Kavaš, 2000: 92).

Sodobna regionalna politika ali regionalna razvojna politika temelji na strategiji endogenega razvoja ali razvoja, ki je zasnovan na razvojnih potencialih neke regije. Dopolnjena je z ukrepi za pritegovanje novih podjetij in investicij v regijo.

Predstavlja regionalni pristop k razvoju celotnega narodnega gospodarstva in *»presega izključljivost (trade-off) dveh temeljnih ciljev razvojne politike, cilja narodnogospodarske učinkovitosti na eni in uravnoteženega medregionalnega razvoja na drugi strani, ki je značilen za tradicionalno regionalno politiko« (prav tam).*

V tem smislu torej regionalna razvojna politika združuje dve politiki (regionalno in razvojno) in je načeloma širši pojem kot klasična regionalna politika. Prav zaradi tega jo moramo pojmovati na dva načina:

1. kot nov pristop k razvoju narodnega gospodarstva, zasnovan na regionalnem načelu;
2. kot nov pristop k regionalnemu razvoju s poudarjenim širšim razvojnim učinkom za celotno narodno gospodarstvo.

Treba je opozoriti, da spodbujanje regionalnega razvoja zelo vpliva na nadnacionalne skupnosti, saj so te praviloma prav tako občutljive na neenakosti med regijami.

V tržnem gospodarstvu se regionalna razvojna politika izvaja s pomočjo različnih instrumentov, ti so lahko usmerjeni na delovno silo, na posamezne dejavnosti, na izboljšanje infrastrukture oziroma na druge dejavnike, odvisno od specifične situacije v neki regiji in na širšem področju.

Slovenska regionalna razvojna in/ali strukturna politika sledi trendom sodobne regionalne razvojne politike in vzpostavlja nov sistem spodbujanja regionalnega razvoja, ki je skladen s sodobno regionalno razvojno politiko v razvitih državah. O tem bom širše govorila v poglavju o prenovi regionalne politike v Sloveniji.

3.2. Spodbujanje regionalnega razvoja

Iz vsega, kar smo do sedaj povedali, je že razvidno, da je spodbujanje regionalnega razvoja osnovna komponenta oziroma sestavina regionalne razvojne ali strukturne politike.

To je sklop aktivnosti, ki temelji na določenih ciljih:

- spodbujanje uravnoveženega 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 neke države, ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve;
- pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra;
- in drugih.

Spodbujanje regionalnega razvoja ponavadi izhaja iz načel:

- celovitosti izvajanja na celotnem ozemlju neke države;
- partnerstva oz. sodelovanja države in lokalnih skupnosti ter javnega in zasebnega sektorja;
- usklajevanja med posameznimi državnimi resorji in lokalnimi skupnostmi pri načrtovanju in v okviru državnega proračuna;
- subsidiarnosti;

- programskega usmerjanja razvojnih pobud, glede na regionalne razvojne programe in projekte;
- vrednotenja učinkov in nadzora zakonitosti delovanja;
- sofinanciranja skladnega regionalnega razvoja iz javnih, zasebnih in drugih virov.

Organizacija spodbujanja regionalnega razvoja je navadno opredeljena s temeljnimi akti posameznih držav (s strategijo regionalnega razvoja, ki je potem podlaga za pripravo regionalnih in skupnih razvojnih programov) in seveda nosilci te politike (to so ministrstva, agencije, skladi, sveti in drugo).

Države z namenom spodbujanja regionalnega razvoja dodeljujejo določena sredstva oz. finančne pomoči v različnih oblikah, na podlagi razvojnih programov in z javnim razpisom. Navadno imajo pri tem prednost območja s posebnimi razvojnimi problemi¹⁰ in regije, ki po vrednosti BDP odstopajo od državnega povprečja.

3.3. Regionalna politika v Sloveniji do leta 1998

V tem podpoglavju želim predstaviti, kaj se je v Sloveniji dogajalo na področju regionalne politike do leta 1998, ko se pri nas začne prenova regionalne politike.

Pregled pretekle regionalne politike pokaže, da je sistem pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v 70-ih in 80-ih letih 20. stoletja sicer dal določene pozitivne rezultate, vendar pa je bil premalo učinkovit. Osnova je bil policentrični koncept razvoja. Kratkoročno gledano se je na slabše razvitih območjih izboljšala opremljenost z gospodarsko in družbeno infrastrukturo, struktura gospodarstva je postala bolj pestra, zaposlenost je rasla hitreje kot v povprečju v Sloveniji. Ker pa so bila vlaganja predvsem delovno intenzivna, velik del šolane mladine ni dobil ustrezne zaposlitve na teh območjih, tako se je nadaljevalo odseljevanje prebivalstva, zlasti iz nekaterih slabše razvitih geografskih, hribovitih in obmejnih območjih, kjer se še danes nadaljuje praznjenje prostora in ostaja le starejše prebivalstvo. Poleg tega je prišlo do velikih razlik pri ekonomski moči prebivalstva, v pretežno kmetijskih regijah (Pomurska, Podravska, Koroška in Spodnjeposavska regija) je bil dohodek podpovprečen, v Osrednjeslovenski in Obalnodraški regiji pa nadpovprečen. Zaradi

¹⁰ Območja s posebnimi razvojnimi problemi so določena na podlagi različnih meril in kazalcev.

vseh teh razlogov so se povečevale socialne, gospodarske in razvojne razlike med regijami v Sloveniji.

V 90-ih letih 20. stoletja smo bili priča neustreznim¹¹ regionalni politiki, njene osnovne poteze pa so:

- zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja: po osamosvojitvi Slovenije je bila regionalna politika potisnjena v ozadje. V tem obdobju je imelo prednost oblikovanje politične in administrativne strukture nove države, v ospredju so bile makroekonomske dileme gospodarske tranzicije in značilna je bila močna centralizacija sredstev in odločanje na ravni države. Delež sredstev za spodbujanje regionalnega razvoja v bruto domačem proizvodu je po osamosvojitvi znatno padel, nato se je postopoma nekoliko višal, a je bil še vedno nizek;
- osredotočenje le na demografske kazalce: s sprejetjem Zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Sloveniji v letu 1990 je bilo preneseno težišče neposredne regionalne politike od manj razvitih območij na območja z zelo neugodnimi demografskimi gibanji. Kazalci za določanje teh območij so bili samo demografski (indeks staranja in indeks rasti prebivalstva) in instrumentarij za spodbujanje teh območij je bil razmeroma skromen. Težave so se pokazale pri tem, da se je kot osnovno teritorialno območje določilo naselje, kar pa je absolutno premajhna enota. Poleg tega tudi sklenjenih območij ni bilo, to pa onemogoča sinergijo med posameznimi območji. Parcialna obravnava posameznih majhnih demografsko ogroženih območij se je izkazala kot neučinkovita, saj ustvarjanje možnosti za dolgoročen samovzdržujoč razvoj ne pomeni le aktiviranja vseh lokalnih razvojnih potencialov, ampak tudi povezavo s širšim okoljem (geografsko območje, občina, regija...). Ta povezanost in soodvisnost pa terja skladen razvoj celote, Slovenije kot celote in regije kot celote, in vsakega dela posebej.

¹¹ V obdobju po letu 1990 se gospodarske, prebivalstvene, infrastrukturne, socialne in druge razlike med slovenskimi pokrajinami povečujejo. Tradicionalnim razvojno zaostajajočim hribovitim in obrobni regijam so se pridružile še nekatere sicer tradicionalno industrijske regije. Podrobnejše podatke o tem podaja dr. D. Plut v Slovenija in sonaravna regionalna evropska politika, v Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, 1998, Ljubljana.

Zato tedaj sredstva neposredne regionalne politike niso imela regionalnega, temveč zgolj lokalni oziroma občinski učinek;

- odsotnost koordinacije sektorskih politik: v Sloveniji imajo posamezni sektorji in s tem sektorske politike izredno močno vlogo. Številne sektorske politike imajo močan regionalni vpliv in zato je z vidika razvoja posamezne regije izredno pomembno, da se zagotovi povezava in koordinacija v načelih, ciljih, strategiji in ukrepih sektorskih politik, ki imajo pomemben vpliv na regionalni razvoj. Tega v Sloveniji po osamosvojitvi ni bilo;
- odsotnost regionalne strukturne politike: slovenska ekonomska politika je bila vodena izrazito centralistično, saj regionalna raven ni imela v vodenju posameznih politik pomembnejše vloge, kar je bilo deloma pogojeno tudi z odsotnostjo pokrajin.

Slovenija se je takoj po osamosvojitvi kot srednjeevropska država strateško odločila za vključevanje v svetovne in evropske povezovalne tokove, torej za tržno naravnano odprtost. Tako kot druge države prehoda se je znašla v »sprejemnici« gospodarsko razvitejše Evrope. Slovenija je sicer edina med tedanjimi državami prehoda začela sistemsko urejati regionalni razvoj že na začetku 70-ih let 20. stoletja, vendar pri tem ni bila uspešna. Bistveno spremenjeni notranji in zunanji dejavniki so zahtevali, da Slovenija ponovno oceni izhodišča in rezultate dotedanlega regionalnega razvoja in regionalnih politik, saj so se regionalne in socialne razlike v stopnji gospodarske razvitosti le povečevale.

Zaradi neustreznosti tedanje regionalne politike, tj. notranjih razlogov, je leta 1998 prišlo do prenove regionalne politike, ki se je leta 1999 vpeljala z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in s podzakonskimi akti zakona v letu 2000. Reforma slovenske regionalne politike črpa iz izkušenj regionalnih politik razvitih držav, zato v sledečem poglavju predstavljam regionalno politiko v EU in v državah članicah EU, prenovo v EU in evropski regionalni razvoj.

4. REGIONALNA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI

Za države Evropske unije lahko trdimo, da se zavedajo pomembnosti skladnega regionalnega razvoja. Imajo natančno razdelane programe pomoči in strategije razvoja slabše razvitih območij.

Ekonomski teoretiki (z izjemo predstavnikov neoklasične teorije) so si enotni, da prosto delujoče tržne sile le še povečujejo regionalne razlike. Zaradi tega je potrebno skrbno voditi regionalno razvojno politiko. Komisija EU je še vedno mnenja, da so regionalne razvojne pomoči združljive tudi s tržnim gospodarstvom, če gre za pomoč ekonomsko šibkim, pretežno agrarnim regijam, industrijskim regijam s staro industrijo in perifernim oziroma obrobnim regijam. Da so v EU prišli do teh spoznanj, so morali prehoditi pot od neuspešnih ukrepov regionalne politike do novih dognanj, ki se kažejo v delovanju sodobne skladne endogene regionalne razvojne politike.

4.1. Evropski regionalni razvoj v 90-ih letih 20. stoletja

»Evropske izkušnje potrjujejo, da prosto delujoči tržni procesi povečujejo regionalne razvojne razlike. Modeli evropske regionalne politike so v 70-ih in 80-ih letih poskušali s posegi države zmanjšati regionalno neenakost. Gledano v celoti so bili dejansko neuspešni, saj so se regionalne razlike, kljub ukrepom države, postopoma povečevale. Konec 80-ih let je Evropska zveza pričela udejanjati model sonaravno zasnovane, endogene regionalne politike. Pri postfordističnem pristopu k regionalni politiki se težišče premika od nekdanjega pritegovanja naložb v velika podjetja k sodobnemu razvoju mreže domačega podjetništva, regionalnih storitev in sonaravni rabi regionalnih virov. V Evropski zvezi, ki se prostorsko širi in povezuje, postaja potreba po usklajeni, skupni regionalni politiki razvojna potreba ter nujnost. Realno je pričakovanje, da bo nov model evropske regionalne politike ob doslednem uveljavljanju primernih ukrepov, postopoma zmanjšal regionalno neenakost, ki narodnogospodarsko, prostorsko-ekološko in poselitveno ni zaželeno« (Plut, 1998: 33).

Izkušnje kažejo, da je bila evropska regionalna politika v 70-ih letih 20. stoletja podobna kot v Sloveniji, že v 90-ih pa je v Evropi prišlo do hitrejšega razvoja na tem področju. V državah EU so leta 1994 zakonsko opredelili tri osnovne skupine razvojno problematskih območij, in ta so:

- strukturno zaostala in ekonomsko šibka, depopulacijska območja z večjim deležem kmetijstva (območja v upadanju);
- obmejna (obrobna) območja;
- območja s staro industrijsko sestavo, visoko brezposelnostjo in s pokrajinsko degradacijskimi procesi (zaostajajoča območja).

V EU sta se oblikovala dva temeljna modela gospodarskih razvojnih politik, ki različno vrednotita regionalne razlike.

Prvi, model metropolitanskih razvojnih središč in razvojnih osi, poudarja tržne in ostale, zlasti izobraževalne prednosti velikih mest ter gosto naseljenih območij, primernih predvsem za razvoj visoko razvitih tehnologij. To je kratkoročno in ozko neoliberalno-profitno zasnovan model razvojne politike in izhaja iz stališča, da so regionalne razlike posledica različnih razvojnih zmogljivosti posameznih regij, kapital pa je potrebno usmeriti v regije pričakovanega velikega in hitrega dobička, ki jih označuje središčna geografska lega, zgostitev znanja in infrastrukturne prednosti. Ta model je bil uporabljen v splošni industrijski politiki EU. Njen cilj je, da se s pomočjo notranje liberalizacije trgovanja, evropskega povezovanja pri tehnoloških raziskavah, podpore večjim razvojno-tehnološkimi središčem in s programi harmonizacije standardov enakovredno vključi v brezkompromisno tržno makroregionalno tekmovanje s tihooceanskim azijskim lokom držav, na čelu z Japonsko ter Severno Ameriko. Osrednjo evropsko razvojno os predstavlja veriga velikih mest v t.i. »modri banani«, ki se nizajo od Londona preko Nizozemske, Belgije, pretežnega dela Nemčije, osrednje Švice do Padske nižine. Na to os se navezuje še mediteranska razvojna os, ki poteka od Pariza k severni obali Sredozemskega morja, nato pa od Barcelone preko Nice do Rima. Tretjo os predstavljajo mesta v liniji Hamburg-Berlin-Leipzig-Dresden-Praga-Dunaj. Ves ostali del Evrope naj bi po tem modelu gospodarskega razvoja sestavljale periferne in slabše razvite regije. Če bi se ta model dosledno uresničil, bi se Evropa ostro razdelila na razvojno središčne in obrobne, zaostajajoče ter depopulacijske regije. Prišlo bi do izrazitega prepada med gospodarsko razvitimi in manj razvitimi regijami. Dosledna uveljavitev modela razvojnih osi kot odslikave neoliberalnega produktivizma bi v regionalno politiko prinesla brezobzirno medsebojno tržno »vojno regij«, z dramatičnimi družbenimi, okoljskimi in verjetno tudi političnimi posledicami.

Dolgoročno gledano ta model ni prinesel bistvenih razvojnih premikov. Regionalna neenakost se je v okviru takratne Evropske gospodarske skupnosti v 70-ih in v začetku 80-ih let 20. stoletja hitro povečevala. Dograjevanje notranjega trga je povečalo ranljivost gospodarsko šibkih regij, saj se je opuščala državna zaščita manj razvitih regij. Brezposelnost se ni pojavljala le na podeželju, ampak tudi v številnih starih mestno-industrijskih regijah. Ta model ni bil sposoben rešiti problema zaposlovanja in vse večjih regionalnih razlik.

Drugi pa je model, ki se je začel postopoma uveljavljati sredi 80-ih let 20. stoletja. To je prenovljen razvojni model skladnejšega regionalnega razvoja, model endogenega (notranjega) regionalnega razvoja, razvoja »od spodaj« in sicer v smeri krepitve regionalne samobitnosti. Posamezne državne politike le selektivno sofinancirajo razvojne programe, ki izhajajo iz domačega okolja, so sonaravno zasnovane (upoštevanje omejitev okolja) in imajo sposobne regijske nosilce razvoja (zasebni sektor). Država in skladi nastopajo »zgolj« kot sovlagatelji, podpornik obetavnih razvojnih ter infrastrukturnih programov lokalnih in regionalnih skupnosti. Taka regionalna politika naj bi vodila k izboljšanju tekmovalnosti regionalnih industrijskih in ostalih podjetij, obrti, kmetijstva, gostinstva ter storitev razvojno šibkejših območij. Država je v lastnem interesu sovlagatelj v manj razvita območja, zato sofinancira tudi regionalne infrastrukturne in kmetijske programe, ki zadržujejo prebivalce na podeželju in v manjših naseljih, ohranjajo kulturno pokrajino ter pokrajinsko-ekološko izravnalno vlogo odprtega, izven mestnega kmetijsko-gozdnega okolja. Osnovna filozofija navedenega modela je, da se optimalno zmanjšajo regionalne razlike in usposobijo manj razvite regije za tržno tekmovanje z razvitejšimi, in to na osnovi rabe lastnih razvojnih zmogljivosti. Poudarjen pomen regionalnih virov, sodelovanje domačega prebivalstva, ekologizacija razvoja in decentralizacija uprave so torej temeljne vsebinske novosti endogene regionalne politike. V okviru tega modela je bila izdelana nova prednostna lestvica dejavnikov regionalnega in lokalnega razvoja, ki zajema zlasti naslednje razvojne inovacije (Murray v Plut, 1998: 37):

- industrijske in storitvene cone (t.i. italijanski model lokalnega razvoja);
- regionalno bančništvo in razvojne agencije;
- krepitev horizontalnega sodelovanja med podjetji in regijami, krepitev čezmejnega povezovanja;

- centri za prenos in razvoj tehnologij ter za razvoj skupnih servisov, infrastrukture;
- podpora okoljskim in kulturološkim regionalno-občinskim pobudam;
- razvojno načrtovanje in demokratičnost načrtovalnega razvoja;
- večanje usposobljenosti zaposlenih, izboljšanje delovnega okolja in zmanjšanje diskriminacije;
- razvoj povezovanja zaposlenih in sindikatov v odnosu do podjetij mednarodnih družb;
- povečan pritisk potrošnikov in drugih interesnih skupin (prepoznavanje tudi ekonomskega pomena novega socialnega gibanja potrošnikov, ženskega gibanja, okoljskih in ostalih nevladnih organizacij zlasti glede sprejemanja celostnega gledanja na reševanje regionalnih problemov).

Evropske izkušnje kažejo, da so v tržno naravnem tekmovanju uspešnejše regije, ki imajo kakovostno lokalno samoupravo, in strokovno podkovane uslužbenke državne uprave. Občine in regije se ne morejo same rešiti iz primeža regionalnih razvojnih razlik, saj morajo prav njihovim hotenjem slediti državni razvojni programi pomoči manj razvitim območjem (glej Plut 1998).

Model endogenega regionalnega razvoja upošteva predvsem dolgoročne prednosti, ki jih prinaša spodbujanje regionalnega razvoja na takšen način. Prav na tem modelu temelji sodobna regionalna politika oziroma strukturna in kohezijska politika v državah Evropske unije.

4.2. Prenova regionalne politike v EU in vloga regionalne politike v EU in v državah članicah EU

Regionalna politika oziroma strukturna in kohezijska politika¹² ima v Evropski uniji in v državah članicah velik gospodarski pomen, saj razpolaga kar s tretjino vseh sredstev proračuna EU. Slovenija je že sedaj upravičena do predpristopne pomoči in tudi po pristopu bo aktivno sodelovala v kohezijski in strukturni politiki EU. V

¹² Evropska unija in njene institucije so pri poimenovanju nedosledne. Uporabljajo izraz "economic and social cohesion", v zadnjem času pa se uveljavlja tudi pojem strukturna in kohezijska politika, medtem ko pod regionalno politiko prištevajo delovanje ERDF in Kohezijskega sklada, ki sta v okviru generalnega direktorata za regionalno politiko. V okviru pogajanj držav kandidatki za vstop v EU se za področje 21. delovne skupine uporablja izraz "regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov".

procesu pristopnih pogajanj je v ta namen že prilagodila zakonodajo, mehanizme in organizacijo spodbujanja regionalnega razvoja.

Cilj strukturne politike EU je ekonomska in socialna kohezija. S pomočjo Strukturnih skladov pomaga manj razvitim regijam zmanjševati razlike med regijami v EU. Območja z razvojnimi težavami so upravičena do pomoči, vendar na osnovi predloženih programov. Cilj držav EU je konkurenčnost celotne države in obenem tudi konkurenčnost vseh regij v državi. To je še najbolj izrazito v tistih državah članicah z najmanjšimi regionalnimi razlikami. Na splošno bi lahko rekli, da je osnovni cilj strukturne in kohezijske politike EU zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti in v življenjskem standardu med posameznimi državami in regijami. Njen pomen je razviden iz Maastrichtskega sporazuma in Amsterdamske pogodbe, kjer so v 2. členu določeni trije mehanizmi doseganja ekonomskega in socialnega razvoja, ti pa so:

- enoten trg;
- ekonomska in socialna kohezija;
- ekonomska in monetarna unija.

Strukturna in kohezijska politika EU se uresničuje na tri načine, in sicer:

- preko politike strukturnih skladov;
- preko kohezijske politike;
- preko politike državnih pomoči (Evropska investicijska banka).

Regionalna politika EU oziroma strukturna in kohezijska politika EU ima v državah članicah velik gospodarski pomen, saj sredstva Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada zavzemajo tretjino vseh sredstev proračuna EU.

V Strukturne sklade, ki so osnovni finančni mehanizem za zmanjševanje razlik¹³, so vključeni:

- evropski regionalni razvojni sklad (ERDF): namen tega sklada je zmanjševanje razlik med regijami. Pomoč iz tega sklada je namenjena regijam v najslabšem položaju. Pomoč je usmerjena v proizvodne investicije, infrastrukturo in razvoj malih podjetij;
- evropski socialni sklad (ESF): namenjen je izboljšanju in povečevanju zaposlenosti v različnih skupnostih. Usmerjen je predvsem v pomoč pri poklicnem izobraževanju;

¹³ Strukturni skladi so npr. leta 1999 obsegali kar 36% celotnega evropskega proračuna.

- evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (EAGGF): namenjen je razvoju kmetijstva in podeželja;
- finančna sredstva za ribištvo (FIFG): ta sklad je bil do leta 1993 del kmetijskega sklada, sedaj pa je samostojen in igra pomembno vlogo predvsem na področju subvencioniranja ribištva.

Sredstva iz Strukturnih skladov se običajno ne uporabljajo za samostojne projekte, pač pa se odobrijo na osnovi regionalnih razvojnih programov ali posameznih programskih dokumentov. Programe, ki so sofinancirani preko Strukturnih skladov, vedno predlaga država članica, lahko pa so spodbujeni bodisi s strani držav članic (90%) bodisi s strani Evropske komisije (štiri t.i. horizontalne pobude - 9% in inovativni ukrepi - 1%).

Strukturni skladi zaradi čim večje učinkovitosti in racionalizacije delujejo na principih:

- koncentracije (omejeno število ciljev);
- programiranja (večletni razvojni programi ali enotni programski dokumenti);
- partnerstva (državne, regionalne in lokalne oblasti, socialni partnerji);
- dopolnjevanja (sofinanciranje nacionalnih, regionalnih in lokalnih projektov).

Evropski svet je v Berlinu 24. in 25. marca 1999 dosegel politično soglasje o naslednjih zadevah: AGENDA 2000 (ki določa strategijo razvoja Evropske unije in njenih politik na prelomu stoletja), nova finančna perspektiva 2000-2006, regulative s področja Strukturnih skladov, predpristopne pomoči in skupne kmetijske politike. Predloženi zakonodajni okvir delovanja Strukturnih skladov je na osnovi mnenja Evropskega parlamenta potrdil Svet ministrov 21. junija 1999.

V okviru strukturne politike se je zaradi večje učinkovitosti, kontrole, proračunske discipline in poenostavitve celotnega sistema pomoči skrčilo število ciljev in pobud. Število ciljev strukturne politike EU se je skrčilo iz sedem na tri, dva regionalna in enega horizontalnega:

- Cilj 1: pospeševanje razvoja manj razvitih regij. Vključuje vse tiste regije na ravni NUTS II, ki imajo BDP na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši kot je 75% povprečja EU;
- Cilj 2: namenjen je regijam na ravni NUTS-III, ki se srečujejo z ekonomskimi in socialnimi problemi zaradi prestrukturiranja. To so regije v industrijskem

(storitvenem) zatonu, podeželska območja, mestna območja¹⁴ in ribiška območja;

- Cilj 3: namenjen je razvoju človeških virov. Je horizontalen in velja za regije, ki niso vključene v Cilj 1. Državam članicam naj bi pomagal v prilagajanju in modernizaciji sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja (SRRS, Priloga, 2001: 18).

Število podbud EU se je skrčilo iz 14 na 4:

- meddržavno, čezmejno in medregionalno sodelovanje (INTERREG);
- ekonomska in socialna preobrazba mest in mestnih območij, ki so v krizi, s ciljem pospeševanja trajnostnega urbanega razvoja (URBAN);
- razvoj podeželja na osnovi iniciativ lokalnih skupnosti (LEADER);
- meddržavno sodelovanje v boju proti vsem vrstam diskriminacije in neenakosti na trgih dela (EQUAL).

Inovativnim ukrepom je namenjen 1% strukturnih sredstev in bodo ostali del strukturne politike v obdobju od 2000 do 2006.

Z Maastrichtskim sporazumom je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki deluje poleg obstoječih Strukturnih skladov. Njegov namen je pomoč pri pripravi na ekonomsko in monetarno unijo v štirih državah, kjer je bil BNP na prebivalca v letu 1992 manjši od 90% povprečja EU (Grčija, Portugalska, Irska, Španija). Sredstva tega sklada so namenjena sofinanciranju projektov, povezanih z okoljem in transevropskim transportnim omrežjem kjerkoli v teh državah. Z reformo regionalne politike EU se politika Kohezijskega sklada ni bistveno spremenila. Tudi v obdobju 2000-2006 je namenjen izključno projektom na področju transporta in varstva okolja. Zelo pomembno vlogo ima tudi Evropska investicijska banka, ki je finančna institucija EU in ima močno regionalno dimenzijo, saj je skladnejši regionalni razvoj EU njena osnovna aktivnost (SRRS, Priloga: 2001: 19).

EU spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo med državami s pomočjo makroekonomske politike, strukturnih reform, redistribucije in s pomočjo lastne regionalne politike. Regionalne politike članic so pomembne, vendar pa obstajajo razlike med velikimi in malimi članicami EU. Velike članice (npr. Nemčija, Francija, Italija) namenjajo za lastno regionalno politiko sorazmerno visoka sredstva, od 1 - 4% vseh javnih izdatkov v obliki nepovratnih sredstev, ki pa v teh državah predstavljajo

¹⁴ Seveda so določeni tudi kriteriji za določitev industrijskih območij, za določitev podeželskih območij in za določitev mestnih območij.

40% vseh regionalnih spodbud. Manjše članice pa ne namenajo veliko sredstev za lastno regionalno politiko, saj je njihova regionalna politika skoraj v celoti navezana na strukturno politiko EU. Obstajajo tudi razlike med razvitimi in manj razvitimi članicami EU. Medtem ko je delež prebivalstva v manj razvitih regijah razvitih držav sorazmerno majhen (20 - 40%), pa je ta delež v manj razvitih državah veliko večji. Posledično so tudi izdatki per capita veliko nižji in tako manj razvite države ne morejo doseči maksimalne dovoljene stopnje sofinanciranja. Zato je pomoč Strukturnih skladov v manj razvitih državah EU vitalnega pomena za razvoj celotne države in za razvoj manj razvitih regij. Vse članice EU je tako možno razporediti v 4 skupine¹⁵ :

- kohezijske države (Grčija, Irska, Portugalska, Španija): za te države velja, da je glavni cilj razvoj na nacionalni ravni, čeprav je pomemben tudi razvoj na regionalni ravni. Te države imajo tudi večino najmanj razvitih EU regij;
- Nemčija in Italija: za ti dve državi velja, da sta z vidika razvoja dualni državi (v Italiji odnos sever-jug, v Nemčiji pa odnos vzhod-zahod), kjer je regionalna politika osredotočena v manj razvitem delu, vendar pa obe državi vodita regionalno politiko tudi v razvitem delu države (strukturno prilagajanje);
- »Severna Evropa« (Benelux, Danska, Francija, Velika Britanija, Avstrija): v teh državah regionalni problemi niso zelo veliki, vendar so prisotni v nekaterih regijah, tako z vidika strukturnega prilagajanja, kakor tudi z vidika stopnje brezposelnosti. Čeprav v teh državah regionalna politika sama po sebi ni zelo pomembna, pa te države postavljajo regionalno konkurenčnost kot enega temeljnih nacionalnih ciljev;
- nordijski državi (Finska, Švedska): regionalni problemi v teh dveh državah so povezani predvsem z izredno redko poseljenostjo ozemlja (bivši Cilj 6), v primeru Finske pa tudi z visoko stopnjo brezposelnosti (glej Kavaš in drugi, 2000: 90-103).

Evropska regionalna razvojna politika gradi na natančno določenih kriterijih, tako tistih, ki določajo, katera so podočja, ki razvojno zaostajajo, kot tistih, ki določajo upravičenost do subvencioniranja. Seveda se zadeve rešujejo na načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da je delovanje usklajeno najprej na nižji ravni in preide na višjo raven le tedaj, ko zadev drugače ni mogoče rešiti. Lastnost, ki je zelo opazna pri evropski

¹⁵ European Regional Incentives, 1999, str. 9-10.

regionalni razvojni politiki pa je tudi visoka stopnja solidarnosti med posameznimi regijami.

Z vidika slovenske regionalne politike je pomembno, da se naveže na strukturno politiko EU (predvsem zaradi možnosti pridobitve sredstev iz evropskih strukturnih skladov za pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja), vendar pa vseeno obdrži tudi lastno regionalno razvojno politiko, saj strukturna politika EU praviloma ne zmanjšuje notranjih regionalnih razlik, v Sloveniji pa je potrebno tudi to.

5. PRENOVA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

Reforma regionalne politike je zelo kompleksna naloga. Pri njeni pripravi je potrebno upoštevati prepletanje štirih ravni:

- mednarodne ravni (predvsem strukturna in kohezijska politika EU);
- državne ravni (gospodarski razvoj države v povezavi s strukturno in kohezijsko politiko EU in slovenska notranja regionalna politika);
- regionalne ravni (regionalna politika kot del gospodarskega razvoja države v povezavi s strukturno in kohezijsko politiko EU in slovenska notranja regionalna politika);
- lokalne ravni (slovenska notranja regionalna politika).

Delitev na ravni je predvsem funkcionalna, z namenom določitve pristojnosti in obveznosti v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Problem je v tem, da v Sloveniji trenutno ni pokrajin kot upravno-političnih enot, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja, kar bi omogočilo ureditev slovenske regionalne strukturne politike po zgledu strukturne politike EU. Kot funkcionalne enote se uporabljajo statistične regije.

Po statistični klasifikaciji teritorialnih enot, določenih z Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Ur. l. RS, št. 28/00), ki jo je 16. 03. 2000 sprejela Vlada RS, je ozemlje Slovenije razdeljeno na 5 ravni¹⁶:

- ravni SKTE-0 in SKTE-1 predstavlja država v celoti;
- na ravni SKTE-2 sta opredeljeni Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija;
- na ravni SKTE-3 je opredeljenih 12 regij: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalno-kraška;
- raven SKTE-4 predstavlja 58 upravnih enot;
- raven SKTE-5 pa 193 občin (Kavaš in drugi, 2000: 106) .

Nižje teritorialne enote služijo za posebne statistične in geoinformacijske potrebe.

Za vključitev v strukturno politiko EU so pomembne ravni:

¹⁶ Vlada RS je v pravni red uvedla Uredbo o Standardni Klasifikaciji Teritorialnih Enot (SKTE) in s tem zagotovila usklajenost s klasifikacijo NUTS (Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique). Uredba uvaja SKTE kot obvezen nacionalni standard, ki se uporablja pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju podatkov po teritorialnih enotah.

- SKTE-0 kot osnova za kohezijsko politiko;
- SKTE-2 kot Cilj 1 v okviru strukturne politike;
- SKTE-3 kot Cilj 2 strukturne politike, pobuda INTERREG.

Za domačo regionalno strukturno politiko je pomembna tudi raven SKTE-5. To je lokalna raven, na kateri se določajo občine s posebnimi razvojnimi problemi. Seznami občin (A, B, C in D) so določeni na osnovi kriterijev za rangiranje ogroženosti občin iz Uredbe o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Ur.l.RS, št. 59/00), ob upoštevanju njihove različne teže, in sicer: osnove za dohodnino, stopnje brezposelnosti, rasti prebivalstva, deleža delovno aktivnega prebivalstva v kmetijstvu od skupnega prebivalstva in lege ob meji.

Uporaba statističnih teritorialnih enot v regionalni politiki (SKTE-2 in SKTE-3) ne prejudicira bodočih pokrajin. Po ustanovitvi pokrajin se bo sedanja statistična členitev ozemlja Slovenije ustrezno prilagodila novemu stanju, pokrajine pa bodo postale osnovne funkcionalne enote za izvajanje domače regionalne strukturne politike.

Drug način določanja prednosti pri razporejanju strukturnih regionalnih pomoči je upoštevanje indeksa razvojne ogroženosti posamezne statistične regije (SKTE 3). Regije so razvrščene v skupine A, B, C ali D. Indeks razvojne ogroženosti (glej Tabela 1) 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 SRRS. Ta indeks predstavlja kombinacijo stanja trenutne razvojne problematike (območja s posebnimi razvojnimi problemi) in ocene razvojnih možnosti regije (sintezne ocene razvojnih možnosti regije). V seznam regij A se uvrščajo prve štiri statistične regije iz Tabele 1. Te imajo najvišji indeks razvojne ogroženosti. Posveča se jim posebna pozornost in večino neposrednih regionalnih razvojnih spodbud. Seznami statističnih regij B, C in D se pripravljajo s smiselnim grupiranjem regij na podobni stopnji razvojne ogroženosti (SRRS, 2001: 9).

Tabela 1: Indeks razvojne ogroženosti za leto 2003 (nova metodologija)

Regije	Indeks razvojne ogroženosti	Indeks razvojne ogroženosti (v indeksih ravni; Slo. =100)
<i>Pomurska</i>	1.000	158
<i>Spodnjeposavska</i>	0.921	145
<i>Podravska</i>	0.831	131
<i>Zasavska</i>	0.758	120
<i>Savinjska</i>	0.665	105
<i>Koroška</i>	0.670	106
<i>Notranjsko-kraška</i>	0.562	89
<i>Jugovzhodna Slovenija</i>	0.520	82
<i>Goriška</i>	0.316	50
<i>Gorenjska</i>	0.224	35
<i>Obalno-kraška</i>	0.135	21
<i>Osrednjeslovenska</i>	0.032	5
<i>Slovenija</i>	0.662	100

Vir: Poročilo o regionalnem razvoju 2003: 31.

Prenova regionalne politike se je začela v letu 1998 in se je v letu 1999 vpeljala z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR) in s podzakonskimi akti zakona v letu 2000. Reforma izhaja iz analize regionalnih razlik, analize obstoječe neposredne in posredne regionalne politike, primerjave slovenske regionalne politike z regionalno politiko razvitih držav, evropske dimenzije regionalne politike, zahtev politike državnih pomoči in tudi analize razvojnih možnosti slovenskih regij.

V Sloveniji je ZSRR uveljavil termin regionalna strukturna politika, ki vsebinsko odraža prepletanje regionalne strukturne in sektorske oziroma področne dimenzije ukrepanja države.

V okviru reforme regionalne strukturne politike spada priprava: strategije spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, strategije razvoja institucij regionalne politike, strategije in politike regionalnih državnih pomoči, strategije vključevanja Slovenije v strukturno in kohezijsko politiko EU, potrebno pa je tudi spremljanje in vrednotenje učinkov regionalne strukturne politike.

5.1. Razlogi za reformo slovenske regionalne politike

Zaradi neustreznosti dosedanje regionalne politike (notranji razlog) in zaradi članstva Slovenije v EU (zunanji razlog) je bila potrebna reforma. Notranji in zunanji razlogi za prenovo se prepletajo. Regionalna razvojna politika postaja hkrati pomembna nacionalna razvojna politika in zmanjševanje razlik med posameznimi območji ni več njen edini cilj.

Razlogi reforme so naslednji:

- notranji – premajhna učinkovitost in nedoseganje ciljev regionalne politike iz 80-ih let 20. stoletja: povečevanje regionalnih razlik in neizkoriščanje lokalnih razvojnih potencialov kot posledice necelovitega pristopa k razvoju, osredotočenje le na demografske kazalce, spodbujanje razvoja na premajhnem teritorialnem območju, zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, odsotnost regionalne dimenzije v sektorskih razvojnih programih in slaba medresorska koordinacija sektorskih oziroma področnih politik;
- zunanji – prenovo regionalne politike zahtevajo novi izzivi globalizacije in članstvo Slovenije v EU: v globalni postindustrijski družbi bodo proizvodni dejavniki vedno bolj mobilni, gospodarska aktivnost pa locirana tam, kjer bodo pogoji gospodarjenja ugodni. Slovenske regije morajo razviti svoje lastne inovativne potencialne, preseči sedanjo razbitost in nepovezanost lokalnih skupnosti ter se podati v konkurenčno bitko z regijami v soseščini. Spremenjeno regionalno politiko, predvsem pa usklajenost sektorskih politik, terja tudi približevanje EU (Kavaš in drugi, 2000: 107).

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRRS) predstavlja strateški dokument prenove regionalne politike v Sloveniji, ki prinaša reformo institucij na nacionalni in lokalni ravni ter vzpostavitev novih institucij na regionalni ravni.

Za izvajanje regionalne strukturne politike je potrebno na nacionalni ravni:

- oblikovati ustrezno regionalno politiko v ožjem smislu (odpravljanje regionalnih razvojnih razlik znotraj države), za kar bo potrebno povečati proračunska sredstva, ki jih država namenja za skladnejši regionalni razvoj;
- vzpostaviti ustrezen mehanizem medministrske oziroma medresorske koordinacije, v okviru katerega je potrebno določiti vlogo posameznih

sektorskih ministrstev pri pripravi dokumentov razvojnega načrtovanja in pri zagotavljanju domačega sofinanciranja programov strukturne politike;

- vzpostaviti okvir za vključevanje lokalnih in regionalnih partnerjev v oblikovanje in izvajanje regionalne strukturne politike. Splošno sprejeto je namreč dejstvo, da je sodelovanje subnacionalne ravni bistvenega pomena za učinkovitost regionalne strukturne politike;
- dokončati zakonodajni okvir, še posebej tisti del, ki se povezuje z zakonodajo na področju urejanja prostora in zakonodajo s področja državnih pomoči;
- dokončati oblikovanje in usposabljanje institucij nove regionalne strukturne politike (Javna agencija RS za regionalni razvoj, regionalne razvojne agencije, Javni sklad za regionalni razvoj);
- na konkretnih programih povezati domače in evropske vire financiranja ter pritegniti zasebne vire financiranja programov.

Nenazadnje je potrebno (kot predpogoj) za učinkovito delovanje regionalne razvojne politike uvesti tudi pokrajine, v smislu teritorialne členitve ozemlja Slovenije in tudi v smislu uvajanja nove ravni lokalne samouprave.

Pomembno je, da bo regionalna strukturna politika reševala osnovne probleme regionalnega razvoja v Sloveniji. Ti so naslednji:

- 1) Razlike med statističnimi regijami, merjene s socio-ekonomskimi kazalci; regionalne razlike v poglavitnih socio-ekonomskih kazalcih so relativno velike in se še povečujejo:
 - a. na ravni SKTE-2 ima RS dve statistični enoti, Ljubljansko urbano regijo¹⁷ in Preostalo Slovenijo. Med obema statističnima enotama so velike razlike v socio-ekonomskih kazalcih. Razlika v BDP na prebivalca je 1,5:1, razlika v stopnji brezposelnosti pa 1:1,5. Razlika v bruto osnovi za dohodnino na prebivalca je več kot 1,3:1, razlika v zaposlenih v RR organizacijah na 1000 prebivalcev in tudi v izdatkih za RR pa je na 1000 prebivalcev 5:1. Na ravni SKTE-2 se določa upravičenost do statusa regije Cilja 1. Raven SKTE-2 služi predvsem vključitvi v strukturno in kohezijsko politiko EU;
 - b. na ravni statističnih regij (SKTE-3) so razlike v demografskih razmerah, v človeškem kapitalu, v gospodarski strukturi in uspešnosti

¹⁷ Izločitev Ljubljane so zahtevali poslanci ob obravnavi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

gospodarjenja, v opremljenosti s trdo in mehko infrastrukturo, v obsegu okoljskih problemov in v notranji homogenosti regij (delež občin v regiji s statusom območja s posebnimi razvojnimi problemi). Čeprav so te razlike manjše kot v ostalih kandidatkah za članstvo v EU, pa so relativno kar velike, v zadnjem desetletju pa so se še povečale. Razlike se bodo ob nadaljevanju stihijskega razvoja še naprej povečevale, predvsem na račun krepitve Osrednjeslovenske regije.

- 2) Socio-ekonomske razlike med občinami; razlike v socio-ekonomskih kazalcih med občinami so večje kot na ravni regij, kar je zaradi majhnosti slovenskih občin razumljivo. Številne slovenske občine so prešibke (premajhni finančni, kadrovski, prostorski, infrastrukturni potenciali), da bi lahko uspešno usmerjale svoj razvoj, zato je uspešen razvoj občin možen predvsem v povezavi z drugimi občinami pri pripravi in izvajanju območnih regionalnih in razvojnih programov. Občine, ki bodo izpolnjevale kriterije za uvrstitev med območja s posebnimi razvojnimi problemi, bodo imele prednost pri dodeljevanju spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, vendar pod pogojem, da bodo projekti del regionalnega razvojnega programa.
- 3) Neizkoriščanje razvojnih potencialov slovenskih regij; analiza razvojnih potencialov slovenskih regij je pokazala, da tako regije z neugodnimi kot regije z ugodnimi socio-ekonomskimi kazalci ne izkoriščajo lastnih razvojnih potencialov. Predvsem primanjkuje ustreznih znanj ter ustrezne organiziranosti spodbujanja razvoja na regionalni ravni. Le-to je na regionalni in lokalni ravni necelovito in neusklajeno. Le usklajeno delovanje vseh razvojnih akterjev na regionalni ravni, ki pripravijo celovit program razvoja regije v obliki regionalnega razvojnega programa, omogoča celovit razvoj območja in zastopanost regij v podprogramih, aktivnostih in projektih neposrednih proračunskih uporabnikov¹⁸. Socio-ekonomski položaj slovenskih statističnih regij je potrebno meriti tudi v evropskem merilu in ne le v slovenskem merilu, saj imajo slovenske regije že danes, še bolj pa v prihodnosti (Evropa regij), svoje mesto v evropski delitvi dela. Zato v skladu s 3. členom ZSRR spodbujanje skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji

¹⁸ Regionalni razvojni program je v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna eden od dolgoročnih programskih dokumentov za pripravo in uresničevanje državnega proračuna.

izhaja iz načela celovitosti izvajanja regionalne strukturne politike na celotnem ozemlju RS.

Politiko zmanjševanja regionalnih razlik in hkratnega izkoriščanja lastnih razvojnih potencialov slovenskih regij je mogoče učinkovito izpeljati le na osnovi integralnih regionalnih razvojnih programov. Le tako ima regionalna politika lahko pomembno vlogo tudi pri spodbujanju gospodarskega razvoja države kot celote.

V zvezi z razlikami med regijami, ki so lahko statične in dinamične (razvojni potencial in razvojne možnosti), je bilo za oceno teh razlik razvito orodje »Ocena razvojnih možnosti slovenskih regij«¹⁹. Njegova osnovna predpostavka je, da razvitosti regij ni mogoče meriti le na osnovi sedanjega stanja, temveč so pomembne tudi razvojne možnosti, ki temeljijo predvsem na endogenih potencialih regij, saj je razvoj v zadnjem desetletju pokazal, da so mnogi pomembni faktorji, ki vplivajo na regionalni razvoj, nemobilni: fizična infrastruktura, lokalna gospodarska struktura, sposobnost in pripravljenost zaposlenih, lokalni tehnični in organizacijski know-how, socialne in institucionalne strukture, povezave. Ocena je bila opravljena na osnovi kazalcev, ki so večinoma kvantitativni in združeni v 6 skupin: splošno družbeno-politično okolje in podoba regije, obstoječa gospodarska struktura, človeški faktor, kakovost življenja v regiji, dostop do informacij o tržišču in tehnologiji, organizacija in poslovanje, možnosti za financiranje investicij. Ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij kaže, da so ključne razlike med slovenskimi statističnimi regijami v:

- gospodarski strukturi: gospodarstvo je temeljni sistem družbe in zato se gospodarske težave odražajo tudi v ostalih sistemih, kar se kaže predvsem v višini življenjskega standarda prebivalstva;
- človeškem kapitalu: človeški potencial je danes ena najpomembnejših prednosti ali slabosti nekega območja. Prav območja, ki že dalj časa izkazujejo živahen in stabilen razvoj prebivalstva in kjer prevladuje med prebivalstvom in zaposlenimi srednješolska in visokošolska izobrazba, pritegnejo sodobne dejavnosti. Prav v kazalcih, ki predstavljajo kakovost človeškega potenciala v regiji so razlike med regijami največje;

¹⁹ Razvili so ga strokovnjaki Inštituta za ekonomska raziskovanja iz Ljubljane s pomočjo strokovnjakov Urbanističnega inštituta RS in Ekonomske fakultete v Ljubljani. Ocena razvojnih možnosti slovenskih regij na osnovi omenjenega orodja je bila opravljena v letih 1997, 1998, 2000. Ker je prvotno orodje vsebovalo preveliko število kvalitativnih kazalcev, so ga strokovnjaki Inštituta za ekonomska raziskovanja v letu 2000 preoblikovali.

- infrastrukturni opremljenosti posameznih regij: fizična infrastruktura je izredno pomembna za razvoj posamezne regije, saj močno vpliva na lokacijsko privlačnost posamezne regije, kakor tudi na transportne stroške gospodarstva in prebivalstva regije. To velja za prometno infrastrukturo in prav tako za telekomunikacijsko infrastrukturo. V Sloveniji je večji problem medregijska povezanost, kot pa stanje infrastrukture po regijah (SRRS, 2001: 31).

Čeprav se vrstni red slovenskih statističnih regij med posameznimi leti rahlo spreminja, je možno v Sloveniji opredeliti 3 skupine regij:

- prosperitetne regije s pozitivno ocenjenimi razvojnimi potenciali: Osrednjeslovenska, Obalno-kraška, Gorenjska, Jugovzhodna Slovenija in Goriška;
- stagnantne regije, ki imajo določene pozitivno ocenjene razvojne potenciale: Savinjska, Podravska, Koroška in Notranjsko-kraška;
- regije s slabimi socio-ekonomskimi razmerami, ki imajo omejene razvojne potenciale: Spodnjeposavska, Pomurska in Zasavska (SRRS, 2001: 32).

Predvsem regije s slabimi socio-ekonomskimi razmerami, ki imajo omejene razvojne potenciale, so potrebne izdatnejše strokovne in finančne pomoči države.

Zaskrbljujoč je delež prebivalstva, ki trenutno živi na problemskih območjih, ki se deloma prekrivajo z regijami z omejenimi razvojnimi potenciali. Znaša kar 48.7% glede na celotno Slovenijo. Tri regije se kar celotno uvrščajo med ta območja: Pomurska, Podravska in Spodnjeposavska, kjer je delež prebivalstva seveda 100%. Visok delež (od 50 do 70%) prebivalstva na problemskih območjih je še v Savinjski, Notranjsko-kraški, Zasavski regiji in Jugovzhodni Sloveniji. V ostalih štirih regijah pa je ta delež nižji od 20%: v Gorenjski in Goriški regiji okoli 18%, v Osrednjeslovenski regiji 6% in v Obalno-kraški regiji 0% (SRRS, 2001: 26).

Regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem politične in socialne motive, zdaj postaja tudi ekonomsko potrebna, saj so danes prav regionalna rastišča gospodarskih dejavnosti viri rasti nacionalne ekonomije v celoti.

Glede na vse to je jasno, da je zaveza nacionalne razvojne politike k izvajanju aktivne politike trajnostnega razvoja v bistvu zaveza, ki sloni prav na regionalni razvojni politiki.

5.2. Cilji in načela strategije regionalnega razvoja Slovenije

Dolgoročni cilj je doseganje visokega življenjskega standarda prebivalcev vseh slovenskih regij, s pospeševanjem razvoja okolju prijaznega gospodarstva, varovanjem naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine, prostorskih identitet ter drugega javnega dobra v vseh slovenskih regijah. To predstavlja hitrejša rast BDP na prebivalca od povprečja v EU (kot kvantifikacija cilja). Ta vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potencialne v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje resursov in možnosti razvoja za prihodnje generacije.

Srednjeročni cilji (do leta 2006) so:

- 1) Zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem razvoju podeželja: najmanj ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca, na SKTE-3 ravni, na razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj razvito regijo;
- 2) Gospodarski, socialni in prostorski trajnostni razvoj vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi: dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah;
- 3) Ohranjanje minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju RS ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve: neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji naj ne bo večji od $-0,5$ prebivalca na 1000 prebivalcev;
- 4) Izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v BDP po kupni moči na prebivalca, v primerjavi s podobnimi regijami v Evropi: primerjava na SKTE-2 in na SKTE-3 ravni;
- 5) Oblikovanje vseslovenskega gospodarskega razvojnega pola, z gospodarsko krepitvijo in prometno povezavo regionalnih središč drugega reda ter z dvigom kategorije najpomembnejših slovenskih središč na raven evropskih središč, s pritegnitvijo in križanjem glavnih evropskih prometnih smeri. S tem bodo mesta kot najpomembnejši generatorji razvoja dobila novo vlogo v evropskem in nacionalnem okviru (SRRS, 2001: 6).

Tako zastavljene cilje bo mogoče doseči s konkurenčnim gospodarstvom, izboljšanjem človeškega kapitala v slovenskih regijah, izboljšanjem infrastrukture in

seveda z ustrežno institucionalno organiziranostjo, tako da se bo ustvarila razvojna mreža organizacij na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Uresničevanje zastavljenih ciljev temelji na načelih:

- celovitosti izvajanja regionalne strukturne politike: To načelo pomeni, da se koncept regionalne strukturne politike izvaja na celotnem ozemlju RS, s poudarkom na spodbujanju razvoja regij in območij s posebnimi razvojnimi problemi;
- partnerstva: To načelo uveljavlja potrebo po partnerstvu med lokalnimi skupnostmi in državo ter socialnimi partnerji in institucijami civilne družbe. Uveljavitev tega načela zahteva uvedbo novih institucij in usposobljenje obstoječih, pri čemer kratkoročno še posebej izstopa spodbujanje oblikovanja mreže regionalnih razvojnih agencij;
- subsidiarnosti: Uveljavljanje tega načela v Sloveniji zahteva postopno teritorialno decentralizacijo z določitvijo izvernih pristojnosti regij (bodočih pokrajin) in prenašanjem nalog države in občin na regije v vseh tistih primerih, ko je to smiselno iz ekonomskih in upravno-političnih razlogov;
- usklajevanja: Gre za usklajevanje dejavnosti med ministrstvi, kakor tudi med državo, lokalnimi skupnostmi in EU. Pri usklajevanju med resorji ima ključno vlogo Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj;
- programskega usmerjanja: To načelo določa izvajanje regionalne strukturne politike na podlagi programskih dokumentov. Posamezne regije so pripravile regionalne razvojne programe, vlada pa sprejela Državni razvojni program do leta 2006 in Enoten programski dokument. Ti indikativni dokumenti so ena od podlag za pripravo državnih in občinskih proračunov in za pogajanja z EU o sofinanciranju razvojnih programov;
- spremljanje in vrednotenje učinkov: Z uvajanjem tega načela v izvajanje regionalne politike se zagotavlja večja uspešnost in učinkovitost. Za razvoj in uvajanje celovitega sistema spremljanja in vrednotenja učinkov državnega razvojnega programa in regionalnih razvojnih programov je pristojna Javna agencija RS za regionalni razvoj. Tudi Zakon o javnih financah nalaga vsem proračunskim uporabnikom vzpostavitev sistemov spremljanja in vrednotenja njihovih programov z uvajanjem kvantificiranih indikatorjev doseganja zastavljenih ciljev;

- sofinanciranja: Financiranje različnih programov in projektov bo mogoče le v obliki sofinanciranja. To pomeni, da bodo tudi lokalne skupnosti, podjetja in drugi prejemniki regionalnih razvojnih spodbud morali zagotoviti ustrezen delež lastnih sredstev (SRRS, 2001: 5).

Ob navedenih načelih bo temeljna strategija tudi:

- a. učinkovito izkoriščanje razvojnih možnosti regij in razpoložljivih finančnih virov (javnih, zasebnih, mednarodnih), namenjenih spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ter
- b. koordinacija sektorskih in področnih politik ob upoštevanju njihovih vplivov na regionalni razvoj.

Izkoriščanje lastnih razvojnih virov posameznih regij naj bi dopolnjevalo aktivno privabljanje domačih in tujih investicij. Slovenska regionalna strukturna politika naj bi temeljila na vzpostavljanju ustreznih pogojev za razvoj, medtem ko bi regionalna in lokalna pobuda predstavljali gonilno silo razvoja. Regionalna strukturna politika naj bi spodbujala razvoj regionalnih središč/somestij v skladu z (bodočim) Prostorskim planom Slovenije in delitev posameznih funkcij med njimi ob spodbujanju partnerskega odnosa med mesti in podeželjem (SRRS, 2001: 7).

Prostorska regionalna politika bo zasledovala skladen endogen regionalni razvoj, ki bo namenjen preseganju neugodnih regionalnih in prostorskih razmerij. Temeljila bo na večstopenjski regionalizaciji in pospeševala medsebojno sodelovanje med regijami in z regijami v sosednjih državah ter vpetost Slovenije v evropsko regionalno omrežje.

Pri izvajanju regionalne strukturne politike bo potrebno uskladiti vse štiri ravni spodbujanja regionalnega razvoja (mednarodno, državno, regionalno in lokalno).

Pomembno je, da razvoj poteka preko vseh meja in da je vertikalna delitev koncepta na štiri ravni prisotna zaradi delitve pristojnosti in odgovornosti v sistemu spodbujanja regionalnega in prostorskega razvoja v Sloveniji. Do oblikovanja pokrajin bo imela državna raven najpomembnejšo vlogo pri spodbujanju regionalno in prostorsko uravnoteženega razvoja, medtem ko bo do ustanovitve pokrajin regionalna raven kot osnova regionalne politike v bistvu raven statističnih regij. Mednarodna raven bo pomembna predvsem z vidika strukturne in kohezijske politike, pri pridobivanju sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Lokalna raven z vidika porajanja številnih iniciativ in projektov predstavlja pomembno raven, poleg tega pa na tej ravni delujejo tudi lokalne razvojne agencije, ki sodelujejo z regionalno razvojno agencijo pri pripravi in izvedbi regionalnega razvojnega plana. Na tej ravni

so aktivne tudi občine kot temeljne enote slovenske lokalne samouprave, ki na prostovoljni osnovi pristopijo k pripravi in sofinanciranju regionalnega razvojnega programa.

5.3. Prioritete, prednostni ukrepi in prednostna območja regionalne strukturne politike

Kljub temu, da slovenska regionalna strukturna politika temelji na načelu celovitosti izvajanja te politike na celotnem območju države, je Vlada RS v srednjeročnem obdobju do leta 2006 izpostavila naslednje prioritete ukrepe, ki bodo deležni posebne pozornosti pri usmerjanju razvojnih spodbud:

- 1) Pomoč regionalnim razvojnim institucijam pri njihovem delovanju in usposabljanju;
- 2) Pomoč regijam pri pripravi in usklajevanju regionalnih razvojnih programov;
- 3) Sofinanciranje priprave projektne dokumentacije za projekte iz izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov s ciljem povečevanja ponudbe projektov in s tem njihove medsebojne konkurenčnosti. Namen tega dela spodbud je tudi povečanje absorpcijske sposobnosti Slovenije v luči priprav na vključitev v strukturno in kohezijsko politiko EU;
- 4) Sofinanciranje izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov, pri čemer bo večja pozornost namenjena prednostnim območjem;
- 5) Regionalna središča in somestja: usmerjena geografska decentralizacija spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji s krepitvijo regionalnih središč (policentrični razvoj) in njihove medsebojne povezanosti s pomočjo sektorskih in področnih politik;
- 6) Pomoč območjem s posebnimi razvojnimi problemi, ki so praviloma sklenjena območja večih občin, ki imajo slabše možnosti za razvoj. V to skupino sodijo ekonomsko šibka območja, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo, razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki. Območjem, kjer se prepleta več razvojno omejitvenih dejavnikov, bo namenjeno več pozornosti. Stopnja sofinanciranja projektov na teh območjih bo odvisna od števila in intenzivnosti omejitvenih dejavnikov;

- 7) Diferencirana pomoč regijam glede na stopnjo njihove razvitosti, še posebej pa tistim, ki po vrednosti BDP po kupni moči prebivalstva ali stopnji brezposelnosti za več kot 20% negativno odstopajo od državnega povprečja. Sofinancirani bodo projekti, ki predstavljajo izvedbo regionalnih razvojnih programov in pridobivanje ustrezne dokumentacije za izvedbene dele regionalnih razvojnih programov;
- 8) Pomoč obmejnim območjem, ki bodo prizadeta z opuščanjem meja z Avstrijo, Italijo in Madžarsko in z vzpostavljanjem ostrejšega mejnega režima na meji s Hrvaško. V tem okviru bo pomoč namenjena predvsem odpiranju novih delovnih mest in krepitvi podjetniške iniciative. Prednost bodo imeli programi, ki bodo segali čez državno mejo in spodbujali meddržavno sodelovanje na meji;
- 9) Pomoč območjem, na katerih živita narodni skupnosti in etnične skupnosti. Ta oblika razvojnih spodbud bo predstavljala nov način spodbujanja gospodarske osnove avtohtonih narodnih skupnosti, pri tem bo ta sistem postopoma vključil tudi etnične skupnosti v Sloveniji;
- 10) Pomoč območjem na drugi strani sedanje državne meje, na katerih biva slovenska narodna skupnost. Razviti bodo predvsem novi instrumenti s katerimi se bo izvajala politika spodbujanja izhodnih tujih investicij v ta območja. Javni sklad za regionalni razvoj bo s kapitalskimi deleži vstopal v čezmejne proizvodne investicije oziroma le te podpiral z ugodnimi krediti. V ta namen bo razvil dodatno dejavnost;
- 11) Prenos državnega premoženja v upravljanje Javnega sklada za regionalni razvoj z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte. V ta namen bo sklad razvil dodatno dejavnost (SRRS, 2001: 8; Kavaš in drugi, 2000: 116).

Za urejanje tega področja je Vlada RS sprejela Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS, št. 44/01) in tudi Uredbo o merilih, pogojih in postopku za dodelitev spodbud za ustvarjanje gospodarske osnove na narodnostno mešanih območjih (Ur. l. RS, št. 62/01), ki se tudi tiče tega področja.

5.4. Izhodišča reforme regionalne strukturne politike

Slovenija je po odločitvi za reformo regionalne politike v drugi polovici 90-ih let 20. stoletja in še posebej v zadnjih petih letih vzpostavila osnovne institucionalne pogoje za učinkovito regionalno politiko, čeprav je potrebno poudariti, da delo na tem področju še ni končano.

Vzpostavljen je zakonski okvir za izvajanje regionalne strukturne politike, leta 1999 je bil sprejet ZSRR in v sledečih letih tudi podzakonski akti. V proceduri so predlogi spremembe ZSRR, ki težijo predvsem k povezovanju področij in inštitucij, ki se ukvarjajo z regionalnim razvojem. Še vedno je prisoten že omenjeni problem z ustavo.

Skladno s tem zakonom je bil sprejet tudi strateški okvir, ki ga predstavljata predvsem dva dokumenta: Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS) in Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS).

Skladno z ZSRR in Zakonom o javnih financah je bil sprejet programski okvir na ravni države in regij: Državni razvojni program do leta 2006, Enotni programski dokument 2004-2006 in programi čezmejnega sodelovanja z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško. Usklajevanje z Evropsko komisijo je bilo zaključeno konec leta 2003. Regionalni razvojni programi so bili sprejeti na občinskih svetih in usklajeni v okviru Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Skladno z ZSRR je bil vzpostavljen institucionalni okvir spodbujanja regionalnega razvoja: vladni Svet za strukturno politiko, Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Javna agencija RS za regionalni razvoj, Javni sklad RS za regionalni razvoj in mreža 12 razvojnih agencij.

Zaključena so bila pristopna pogajanja z Evropsko unijo, 13. decembra 2002 na vrhu v Kopenhavnu.

Evropski parlament je na zasedanju 18. decembra 2003 v Strasbourgu s 410 glasovi za, 65 proti in 10 vzdržanimi potrdil proračun Evropske unije za leto 2004.

To je prvi proračun razširjene Unije, ki se ji bo 1. maja leta 2004 pridružilo deset novih članic, med njimi tudi Slovenija. Predvideni prihodki naj bi znašali 111 milijard € ali v dejanskih izplačilih 99,7 milijarde €, kar je 0,98 odstotka bruto nacionalnega proizvoda. To je za 2,28 odstotka več kot leta 2003. Evropska komisarka za proračun Michaele Schreyer je odločitev parlamenta pozdravila in ob tem dejala, da sprejeti

proračun dokazuje, da "so bile bojazni o eksploziji proračuna zaradi širitve EU-ja neutemeljene". "Dokončanje proračuna za leto 2004 je bil eden ključnih korakov v pripravah EU-ja na prihod novih članic. Kar zadeva proračun, smo pripravljene na širitev," je dejala poslancem v Strasbourgu (Dnevnik RTV Slovenija, 18. 12. 2003).

Evropski parlament je sprejel resolucijo, v kateri države razširjenega EU-ja poziva, naj medvladna pogajanja o ustavni pogodbi sklenejo pred 1. majem 2004. To delo bo Slovenija do takrat morala še opraviti.

Sicer bo v obdobju od leta 2004 do 2006 deseterici na voljo skupaj 14,12 milijarde € iz Strukturnih skladov ter še osem milijard € iz Kohezijskega sklada. Sloveniji je od tega namenjenih 237,5 milijona € iz Strukturnih skladov ter 189 milijona € iz Kohezijskega sklada.

V Sloveniji je bil vzpostavljen sistem rednega spremljanja in nadzora nad izvajanjem regionalne politike, kar kažejo dokumenti: Poročilo o razvoju Urada RS za makroekonomske analize in razvoj, Poročilo o regionalnem razvoju 2003, Informacijski sistem Javne agencije RS za regionalni razvoj – ISARR.

O vseh dokumentih, pomembnih za to področje, govorim podrobneje v naslednjem poglavju, pa tudi sproti na mestih, kjer jih je potrebno omeniti, in skozi celotno nalogo.

Tako je reforma regionalne politike ob vzpostavljanju naštetih osnovnih pogojev za skladen regionalni razvoj v zadnjih letih dala tudi druge pozitivne rezultate. Večja je na primer pozornost javnosti in politike za regionalno problematiko, narejeni so bili pomembni prvi koraki pri graditvi partnerstva za razvoj med državo, regijami, občinami in civilno družbo, povečal se je obseg raziskav in ekspertiz s področja regionalnega razvoja. Ob pripravi regionalnih razvojnih programov je bil v regijah spodbujen razvoj t.i. socialnega kapitala (mobilizacija institucij in posameznikov, ki imajo neposreden interes za razvoj v njihovem lokalnem okolju), ki se v sodobnih teorijah gospodarskega razvoja navaja kot ključni dejavnik nacionalne konkurenčnosti in gospodarske rasti. Izboljšano je bilo sodelovanje ministrstev pri usmerjanju razvojnih spodbud in reševanju tekočih problemov, bistveno pa je bila tudi povečana zaloga znanj o pripravi in izvajanju projektov na regionalni in lokalni ravni, poleg tega pa so bila pridobljena nova znanja o evropski strukturni in kohezijski politiki.

Vendar pa ob naštetih pozitivnih rezultatih ne kaže spregledati negativnih oziroma problemskih področij. Poročilo o regionalnem razvoju 2003 namreč ugotavlja, da je

pri izvedbi reforme še mnogo problemov, ki se kažejo predvsem kot implementacijski deficit. To so:

- še vedno nezadostna medministrska koordinacija;
- nedorečenosti v sistemu financiranja skladnega regionalnega razvoja;
- nedorečenosti v opredelitvi ciljnih območij regionalne politike (liste občin s posebnimi razvojnimi problemi A, B, C, D in liste regij A, B, C, D);
- nedorečen je status regionalnih razvojnih agencij, predvsem je nejasna vloga v sistemu, imajo pa tudi težave pri financiranju;
- pomanjkanje dobrih projektov, predvsem gospodarskih;
- še vedno je nerazrešeno vprašanje, kako doseči specializacijo regij in kako učinkovito določati prioritete regionalne politike;
- primanjkljaj znanj iz razvojne ekonomike in projektnega managementa;
- še vedno ne dovolj razvito vrednotenje projektov, programov in politik, predvsem zaradi pomanjkljivega znanja, metodologije in izkušenj.

V (skoraj) petih letih izvajanja ZSRR so se pokazale našteje in tudi druge pomankljivosti. O tem bolj na široko govorim v poglavju o problemih. Nekatere zahtevajo čas, da udeleženci v regionalnem razvoju pridobijo potrebna znanja in izkušnje. Druge zahtevajo finančna sredstva, ki pa so redka, še posebej, če gre za javnofinančne vire. Tretje pa bi bilo mogoče odpraviti z dopolnitvijo zakonodaje in z razrešitvijo ustavnega problema.

Pri dopolnjevanju sistema regionalne razvojne politike bo potrebno upoštevati slovenske značilnosti in dosedanje izkušnje, pa tudi napredek v znanosti in mednarodne trende. V tabeli 2 so prikazane po mednarodnih raziskavah povzete osnovne značilnosti spremenjene paradigme regionalne politike v razvitih državah.

Tabela 2: Spremenjena paradigma regionalne politike v razvitih državah.

Kriterij	Klasična	Moderna
Teoretična osnova	Lokacijska teorija: ključni faktorji razvoja so proizvodni stroški in razpoložljivost delovne sile	Teorije učeče se regije: ključni faktorji so inovacijsko okolje, mreže, grozdi
Značilnosti politike		
<i>Namen</i>	Enakost ali učinkovitost	Enakost in učinkovitost
<i>Cilj</i>	Nova delovna mesta, nove investicije	Izboljšana konkurenčnost (podjetništvo, inovacije, znanje)
<i>Obseg aktivnosti</i>	Ozek	Širok, več - sektorski
<i>Način delovanja</i>	Reaktiven, projektno zasnovan	Proaktiven, strateški
Struktura politike		
<i>Območje</i>	Problemska območja	Vse regije
<i>Analitična osnova</i>	Kazalniki	SWOT analize regij, regionalni "foresight"
<i>Ključni inštrument</i>	Spodbude	Razvojni program
<i>Ključna aktivnost</i>	Pomoč podjetjem, trda infrastruktura	Poslovno okolje, mehka infrastruktura
Organizacija		
<i>Način določanja politike</i>	Centralizirano ("top-down")	Kolektivno-partnersko
<i>Ključna institucija</i>	Centralna oblast	Regijska oblast
<i>Partnerji</i>	Ni jih	Lokalne vlade, nevladne organizacije, socialni partnerji
<i>Administracija</i>	Enostavna / racionalna	Kompleksna / razvojna
<i>Izbor projektov</i>	Notranji	Participativen
<i>Časovnica</i>	Ni	Večletna perspektiva
Vrednotenje		
<i>Čas</i>	Končno ("ex-post")	Predhodno, vmesno, končno
<i>Rezultati</i>	Merljivi	Težko merljivi, še posebej kratkoročno

Vir: Bachtler John, Yuill Douglas, 2001: 12.

6. IZVAJANJE REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI

Za izvajanje regionalne razvojne oziroma strukturne politike v Sloveniji so ključni nekateri dokumenti, ki zavezujejo Slovenijo k sledenju trendom sodobne regionalne razvojne politike in k vzpostavljanju novega sistema spodbujanja regionalnega razvoja, ki bo skladen s sodobno regionalno razvojno politiko v razvitih državah. Ti dokumenti uvajajo nosilce regionalne strukturne politike in tako določajo institucionalno organiziranost in instrumente spodbujanja skladnega regionalnega razvoja pri nas. Poleg tega določajo tudi načine financiranja vseh teh dejavnosti in institucij, oblike regionalnih državnih pomoči kot tudi spodbud. Kot stalni proces izvajanja politike pa je potrebno tudi spremljati in vrednotiti slovensko regionalno strukturno politiko. O teh vidikih izvajanja regionalne razvojne politike govorim v nadaljevanju.

6.1. Dokumenti regionalne strukturne politike v Sloveniji

6.1.1. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR)

Dokument, ki podaja zakonodajni okvir za izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji predstavlja Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) iz leta 1999, z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A) iz leta 2003 in uradnim prečiščenim besedilom Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-UPB1) iz leta 2003.

Teze za dopolnitev zakona iz leta 1999 so bile pripravljene na osnovi rezultatov raziskovalnega projekta »Reforma reforme regionalne politike« v okviru ciljnega raziskovalnega programa Ministrstva za šolstvo, znanost in šport »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006«. V projektu so sodelovali Inštitut za ekonomska raziskovanja v Ljubljani, Urbanistični inštitut Slovenije, Inštitut za geografijo in Znanstveni inštitut za regionalni razvoj Univerze v Mariboru.

V proceduri je že nov predlog spremembe ZSRR, ki teži predvsem k povezovanju področij in institucij, ki se ukvarjajo z regionalnim razvojem.

Zakon je sicer načeloma zaokrožen in usklajen s pravnim redom Evropske unije, pa vendar ga bo potrebno postopoma nadgraditi in ga še bolj prilagoditi strukturni in

kohezijski politiki EU in novim podatkom in spoznanjem, pridobljenim z izvajanjem regionalne strukturne politike doslej.

Ta zakon določa cilje in načela spodbujanja skladnega regionalnega razvoja kot sestavino regionalne strukturne politike (o katerih sem že govorila) pa tudi organizacijo in vodenje regionalne strukturne politike, ki temelji na medsebojno usklajenih aktih: strategiji regionalnega razvoja Slovenije, sektorskih oziroma regionalnih razvojnih programih, regionalnih razvojnih programih in skupnih razvojnih programih.

Poleg tega ZSRR določa tudi nosilce regionalne strukturne politike, ki so: Svet za strukturno politiko, Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Javna agencija RS za regionalni razvoj, Javni sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in regionalne razvojne agencije.

V 19., 20. in 21. členu so določeni viri, dodeljevanje in namen ter oblike spodbud za skladni regionalni razvoj, v 22., 23. in 24. členu pa so določena območja s posebnimi razvojnimi problemi in merila za določitev teh območij ter vladna uredba o vrednosti meril, s katero se določijo občine, ki jim ustrezajo.

V zadnjem delu so določene še predhodne in končne določbe, med njimi je v 27. členu določeno, da se do ustanovitve pokrajin uporabljajo statistične regije, po ustanovitvi pokrajin pa so le te funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št.56/2003) .

6.1.2. Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS) je temeljni državni strateški dokument regionalne strukturne politike v Sloveniji in je v ZSRR definirana kot dolgoročni strateški dokument države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije(SGRS) in Prostorskim planom Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko doseganja teh ciljev. Strategija regionalnega razvoja RS je bila sprejeta na 38. seji Vlade RS, dne 26. julija 2001. Priprava SRRS je vsebinsko utemeljena v veljavni Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije iz leta 1995 in v Strategiji RS za vključitev v EU iz leta 1998. SRRS je pripravljena za obdobje do leta 2006. Poleg tega SRRS temelji na Beli knjigi o regionalnem razvoju v Sloveniji (PHARE projekt: »White Paper on Regional Development in Slovenia«, januar 1999), na Predhodnem državnem razvojnem

programu za obdobje 2000-2002 (november 1999), na raziskavi konzorcija slovenskih raziskovalnih inštitutov pod vodstvom Inštituta za ekonomska raziskovanja (»Priprava strokovnih podlag za SRRS«) in predvsem na Tezah za SRRS, ki so bile pripravljene v mesecu juliju 2000. Teze za SRRS je obravnaval vladni Svet za strukturno politiko dne 24. 07. 2000 in ga ocenil kot primerno izhodišče za dokončanje SRRS.

Iz njih so razvidne strateške opredelitve in prioritete naloge države na področju regionalne politike in s tem je dana spodbuda za oblikovanje regionalnih strategij ter drugih iniciativ. Tako je SRRS torej podlaga za pripravo regionalnih in skupnih razvojnih programov.

SRRS sestavljata dva dela: strateški in analitični. Strateški del sestavlja osem poglavij. Po predstavitvi SRRS v izhodiščih so predstavljeni vizija in načela slovenske regionalne politike ter cilji SRRS (ki se upoštevajo v sektorskih razvojnih programih, za katere so odgovorna pristojna ministrstva in v ustreznih prostorskih aktih Republike Slovenije), pa tudi strategija spodbujanja regionalnega razvoja in strategija razvoja institucij regionalne politike. Nato je predstavljena strategija in politika regionalnih državnih pomoči, strategija vključevanja Slovenije v strukturno in kohezijsko politiko EU in kratek opis spremljanja in vrednotenja regionalne politike. O nekaterih vidikih strateškega dela SRRS sem že govorila v poglavju o prenovi regionalne politike v Sloveniji, saj je bila SRRS pripravljena kot del te prenove, druge vidike pa bom obravnavala v nadaljevanju. Analitični del SRRS pa sestavljajo: socio-ekonomske in SWOT analiza regij ter druge analize, temelječe na uradnih statističnih podatkih, ki so bile podlaga za pripravo strateškega dela SRRS.

Priprava SRRS pomeni uresničitev naloge iz ZSRR, hkrati pa tudi podrobnejšo usmeritev za nadaljnje izvajanje regionalne politike ter njeno prilagajanje spremenjenim okoliščinam (glej SRRS, Poročevalec DZ, 60/2001).

6.1.3. Državni razvojni program (DRP)

Državni razvojni program RS 2001-2006 (DRP), sprejet na 54. seji Vlade RS dne 13. decembra 2001, temelji na dokumentu Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS), ki izhaja iz enakovrednega obravnavanja gospodarske, socialne in okoljske

razsežnosti blaginje kot svojega osnovnega cilja²⁰. Vloga in vsebina DRP je sicer opredeljena z Zakonom o javnih financah in njegovimi podzakonskimi akti. DRP je opredeljen kot dolgoročni indikativni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, ki prikazuje državne razvojne prioritete, programe in podprograme, predstavlja pa tudi izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah.

Trajnostni pristop k domačim razvojnim priložnostim pomeni korak k uveljavljanju razvojnih usmeritev EU. Doseganje cilja socialne in ekonomske kohezije z razvitimi evropskimi državami v sedanjih razmerah sicer zahteva prednostno zniževanje razvojnega zaostanka na področju gospodarstva, vendar pa mora biti doseženo tako, da se ne bodo poslabšali dosežki na področju socialnega in okoljskega razvoja. Poleg gospodarske, socialne, prostorske in okoljske sestavine trajnostnega razvoja Državni razvojni program posebej poudarja tudi skladen regionalni razvoj.

Priprava Državnega razvojnega programa je v Sloveniji prispevala k vzpostavljanju in usposabljanju ustanov, ki so zadolžene za pripravo in izvajanje ekonomske in socialne kohezije na državni in regionalni ravni. V postopku priprave DRP so se razreševala odprta vprašanja pogajalskega procesa in institucionalne priprave na delovanje Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v Sloveniji. S poudarkom na načelu partnerstva je bil s pripravo DRP storjen pomemben korak naprej pri utrjevanju partnerske vloge države s socialnimi partnerji, regionalnimi partnerji in institucijami civilne družbe. Pridobljen je bil nov instrument, ki integrira razvojne aktivnosti Vlade RS in prispeva k njenemu učinkovitejšemu delovanju.

Osrednji del DRP predstavlja četrto poglavje. Namenjeno je analizi petih razvojnih prednostnih nalog in razvojnih ciljev Slovenije v obdobju 2001-2006. Za vsako razvojno prednostno nalogo je dana analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti. Za vsako razvojno prednostno nalogo so opredeljeni specifični cilji po programih in podprogramih, pa tudi finančne tabele za posamezne prednostne naloge. DRP omenjam prav zato, ker deloma zajema in predstavlja tudi področje regionalne razvojne politike v delu, ki se nanaša na krepitev skladnega regionalnega razvoja.

²⁰ SGRS je v slovenski zakonodaji opredeljena kot krovni strateški dokument države, iz katerega izhajajo vsi ostali področni razvojni dokumenti in proračunski memorandum.

6.1.4. Enotni programski dokument 2004-2006 (EPD)

Izhajajoč iz DRP in komentarjev Evropske komisije na DRP je Slovenija dolžna za črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov pripraviti Enotni programski dokument 2004-2006 (EPD). EPD je vključen v slovenski zakonodajni okvir in sicer v okviru Zakona o javnih financah. Na njegovi podlagi sprejeta Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list, št. 45/02) opredeljuje EPD kot »dokument države članice Evropske skupnosti, s katerim država članica predstavi strategijo razvoja države in je osnova za izvajanje dolgoročne razvojne politike ter dolgoročnega proračunskega načrtovanja«. Za razliko od DRP in SGRS, ki sta dokumenta indikativnega značaja, je dobil EPD po uskladitvi med RS in Evropsko komisijo status mednarodne pogodbe, ki je zavezujoča, spreminja pa se lahko le po predhodno dogovorjenih oziroma reguliranih pravilih.

Prvi osnutek EPD je bil izdelan v oktobru 2002 in poslan Evropski komisiji v neformalne pripombe. Drugi osnutek EPD je bil izdelan konec aprila 2003 in poslan Evropski komisiji v usklajevanje. Uskladitev dokumenta je bila opravljena konec leta 2003.

Evropska komisija je 18. decembra 2003 v Bruslju potrdila Enotni programski dokument za Slovenijo, na podlagi katerega bo država v obdobju od leta 2004 do 2006 črpala sredstva iz Strukturnih skladov Evropske unije.

Uradno bo sicer komisija zeleno luč dokumentu prižgala šele po vstopu Slovenije v povezavo 1. maja 2004, zdaj pa ga je potrdila zato, da bo Slovenija lahko z njegovim izvajanjem pričela že 1. januarja 2004.

Tri osrednje prioritete potrjenega EPD-ja so: promocija proizvodnega sektorja in konkurenčnosti, razvoj človeških virov in zaposlovanje ter prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. V okviru prve naj bi EU aktivnosti, kot so zagonska podpora majhnim in srednjevelikim podjetjem, promocija grozdov in tehnoloških mrež, podpora regionalnemu turizmu, sofinancirala z 129,2 milijona €.

6.1.5. Regionalni razvojni programi (RRP)

Regionalni razvojni programi (RRP) so temeljni programski in izvedbeni dokumenti na regionalni ravni, ki vsebujejo razvojne prednosti in slabosti regij in finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za področje regij. Glede na to, da je

statističnih regij v Sloveniji 12, je tudi regionalnih razvojnih programov 12. Programi so sestavljeni iz strateškega in izvedbenega dela. V strateškem delu je navadno analizirano razvojno stanje v regiji, ugotovljeni so ključni razvojni problemi in priložnosti tega območja, usklajena je razvojna vizija, opredeljeni so nosilci razvoja in razvojne prioritete regije, poleg tega so opredeljeni strateški in specifični razvojni cilji ter delovanje, ki je potrebno za njihovo uresničenje. V izvedbenem delu so opisani glavni programi in podprogrami neke regije, navedeni so projekti za uresničevanje razvojnih prednostnih nalog ter kazalci za merjenje njihove uspešnosti, finančno-organizacijski okvir za njihovo izvedbo ter postopki spremljanja, vrednotenja in dopolnjevanja RRP (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03). Drugače je minimalna obvezna vsebina in metodologija priprave RRP-jev določena v Navodilu o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Ur. l. RS, št. 52/00, 111/00). Navadno pripravo razvojnega programa na regijski ravni (s sklepi o sodelovanju pri pripravi in sklepi o sofinanciranju priprave dokumenta) potrdijo občinski sveti vseh občin na območju neke regije ter skupščina regionalne razvojne agencije.

Namen priprave RRP-jev za določeno regijo je doseči trajnostni, usklajen, celovit razvoj na področju gospodarske in socialne kohezije in uresničenje ciljev, ki so pač različni od regije do regije. Pri pripravi RRP-jev je treba omeniti še sodelovanje javnosti, ki tudi prispeva k trajnostnemu razvoju neke regije, saj omogoča zadovoljitev interesov večjega števila ljudi, upoštevanje njihovih pogledov, mnenj, izkušenj in znanja, okrepi pa se tudi sodelovanje in usposobljenost ter pripravljenost sodelujočih za prevzemanje soodgovornosti pri oblikovanju odločitev, ki jih zadevajo. Sodelovanje javnosti je mogoče zagotoviti na primer z delovanjem delovnih skupin, ki združujejo predstavnike strokovne in laične javnosti, z individualnimi stiki, s predstavitvami na lokalnih radijskih in televizijskih postajah, s pomočjo člankov v regijskih časopisih, z udeležbami na okroglih mizah in nenazadnje s sodelovanjem prek spletnih strani.

6.1.6. Skupni razvojni programi

Skupni razvojni programi so izvedbeni akti na medobčinski ravni, ki se pripravljajo za območja večih občin za reševanje posameznih zadev skupnega interesa, zlasti problemov razvoja podeželja, gradnje javne infrastrukture ter varovanja okolja in

naravnih in kulturnih vrednot, in mora biti v skladu z regionalnim razvojnim programom (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

6.2. Institucionalna organiziranost spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja uvaja nosilce regionalne strukturne politike v Sloveniji. To so: Svet za strukturno politiko, Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Javna agencija za regionalni razvoj, Javni sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in posamezne regionalne razvojne agencije. Nosilci regionalne strukturne politike so tudi ministrstva, ki dodeljujejo spodbude, pomembne za regionalni razvoj.

6.2.1. Svet za strukturno politiko

Sprejet je bil Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (Ur. l. RS, št. 59/00) in nato Sklep o spremembi sklepa o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (Ur. l. RS, št. 17/01), ki določa obliko in delovanje tega organa. Svet spremlja in ocenjuje izvajanje državnega razvojnega programa ter obravnava regionalne razvojne programe in jih posreduje v postopek vključevanja v načrt razvojnih programov. Svet vodi minister oziroma ministrica, pristojna za razvoj. Člani sveta so ministri tistih ministrstev, ki jih v postopku priprave Državnega razvojnega programa RS v tekočem programskem obdobju Vlada določi kot nosilna za posamezne državne razvojne prioritete. Administrativno in strokovno podporo Svetu zagotavlja Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št.56/2003), ki pa je dejansko prevzela krovno vlogo koordinatorja izvajanja regionalne razvojne politike.

6.2.2. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVRP)

S Sklepom o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (Ur. l. RS, št. 115/02) sta določeni organizacijska struktura in vloga tega organa.

Služba ima dve delovni področji, in sicer:

- koordinacijo aktivnosti za zagotavljanje skladnega regionalnega razvoja in
- koordinacijo aktivnosti za izvajanje evropske strukturne in kohezijske politike.

Služba opravlja naslednje naloge:

- vodi medresorske priprave za pripravo in usklajevanje okvirnih sporazumov z Evropsko unijo, na podlagi katerih lahko Slovenija prejema sredstva iz evropskega proračuna;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe evropskih Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada;
- usklajuje, spremlja in vrednoti delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb pri izvajanju nalog ter o tem poroča Vladi;
- vzpostavi in zagotavlja delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje državnega razvojnega in enotnega programskega dokumenta;
- opravlja tudi druge strokovne naloge, v skladu s predpisi in sklepi Vlade RS.

Organizacijska struktura SVRP je trodelna in sestavljena iz:

- področja za strukturno politiko, kamor spadajo sektorji organa upravljanja za Strukturne sklade, Kohezijski sklad in pripravo programskih dokumentov;
- področja regionalnega razvoja, kamor spadata sektor za regionalno politiko in sektor za usklajevanje razvojnih politik;
- ministrskega področja oziroma kabineta direktorja, pod katerim je služba za splošne, finančne zadeve in informacijski sistem.

SVRP največ sodeluje z Javnim skladom RS za regionalni razvoj, Javno agencijo RS za regionalni razvoj in tudi s Skladom triglavskega narodnega parka.

6.2.3. Javna agencija RS za regionalni razvoj

Javna agencija za regionalni razvoj je organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo in opravlja razvojne, svetovalne, pospeševalne in deloma tudi 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. Poleg tega vrednoti učinke regionalnih razvojnih spodbud in daje mnenja o regionalnih razvojnih programih. Agencija je osrednja strokovna inštitucija za

izvajanje regionalne razvojne politike. Opravlja torej tudi nekatere usklajevalne in strokovno analitične naloge pri izvajanju strukturne in kohezijske politike EU v RS. (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

6.2.4. Regionalne razvojne agencije (RRA)

Sprejeta sta bila Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS, št. 52/00, 111/00) in nato še Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS, št. 44/01), ki določata organizacijo in pogoje za opravljanje nalog RRA.

Regionalne razvojne agencije se ustanovijo za območje ene ali več statističnih regij. RRA ustanovijo občine in osebe javnega in zasebnega prava, lahko pa se ustanovijo tudi kot pogodbene povezave dveh ali večih lokalnih razvojnih institucij v okviru ene statistične regije. RRA opravljajo naslednje naloge:

- pripravljajo regionalne razvojne programe in skupne razvojne programe;
- koordinirajo delo lokalnih razvojnih institucij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju regionalnih razvojnih programov;
- spremljajo, poročajo in nadzorujejo izvajanje regionalnih razvojnih programov;
- svetujejo in prijavljajo projekte na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud;
- organizirajo in koordinirajo tudi druge naloge s področja regionalne strukturne politike;
- sodelujejo pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja; SRRS in Državnega razvojnega programa.

Regionalne razvojne agencije se financirajo iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

6.2.5. Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja

Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja je finančna organizacija, ki je namenjena za trajnejše doseganje javnih ciljev na področju regionalne politike. Pri tem sklad, ki je pravna oseba, zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko. Pri svojem delu se Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja povezuje z Javno agencijo za regionalni razvoj, Službo Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja, Slovensko razvojno družbo in regionalnimi razvojnimi agencijami ter z drugimi organizacijami (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

Tudi ostale organizacije so pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji pomembne, še posebej je pomembna vključenost ostalih ministrstev in agencij, predvsem tistih, ki imajo veliko vlogo in niso člani Sveta za strukturno politiko.

6.3. Viri, dodeljevanje ter namen in oblike spodbud regionalne strukturne politike v Sloveniji

Spodbude, pomembne za skladni regionalni razvoj Slovenije, se oblikujejo z usklajenim usmerjanjem sredstev Javnega sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter proračunskih sredstev ministrstev, ki zajemajo tudi sredstva mednarodnih finančnih pomoči in se usklajeno usmerjajo v regionalne razvojne programe. Vlada v okviru proračunskega memoranduma določi politiko in na predlog ministra, pristojnega za regionalni razvoj, in ministrstva, pristojnega za finance, določi obseg sredstev in vrsto regionalnih razvojnih spodbud. Pri projektih, ki se financirajo iz mednarodnih finančnih pomoči, pristojna ministrstva oziroma vlada uskladijo financiranje iz različnih finančnih virov. Obseg sredstev, ki jih v skladu s proračunskim memorandumom v državnem proračunu namenja vlada za razvojne spodbude, ne more biti manjši od 1% BDP na leto. Spodbude in pomoči se dodeljujejo po kriterijih in določbah Pravilnika o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in

regionalnim razvojnim agencijam (Uradni l. RS, št. 108/02). Državne regionalne spodbude se prednostno usmerjajo v regije ali dele regij, ki negativno odstopajo od državnega povprečja in v območja s posebnimi razvojnimi problemi (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03). Zadeve na tem področju ureja tudi Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS, št. 59/00) in Uredba o spremembi uredbe o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS, št. 60/01).

Osnovni programski dokument oziroma izhodišče za pridobitev spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, je regionalni razvojni program, kar velja tudi za območja s posebnimi razvojnimi problemi, ki so opredeljena na občinski ravni. Regionalni razvojni program je torej temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni. Občine lahko kandidirajo pri javnem razpisu samo s projekti, ki so usklajeni v RRP.

Spodbude, pomembne za skladni regionalni razvoj, sestavljajo nepovratna in povratna sredstva ministrstev ter sredstva javnih skladov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, in so namenjena sofinanciranju regionalnih razvojnih programov. Spodbude so:

- neposredne regionalne spodbude, ki zasledujejo cilj zmanjševanja regionalnih razlik ter cilj spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in se usmerjajo v prednostna območja regionalne politike;
- posredne regionalne spodbude, ki primarno zasledujejo druge (sektorske ali področne) razvojne cilje in spodbujajo razvoj vseh regij. Zaradi njihovega velikega posrednega vpliva na skladni regionalni razvoj in možnosti izvajanja v okviru sistema regionalne politike jih je smiselno vključiti v izvedbene dele RRP (glej SRRS, Poročevalec DZ, 60/01).

Pogoj za dodeljevanje neposrednih regionalnih spodbud je, da se nanašajo na projekte, s katerimi se izvajajo podprogrami sprejetega regionalnega razvojnega programa. Njihov primarni namen je spodbujanje razvoja na območjih, ki jih SRRS opredeljuje kot prednostna. S temi sredstvi se spodbujajo projekti, ki se izvajajo v teh območjih in obvezno predstavljajo izvajanje podprograma regionalnega razvojnega programa.

Pri dodeljevanju neposrednih spodbud kot pomoči regionalnim razvojnim agencijam pri njihovem oblikovanju in usposabljanju se upošteva metodologija, ki temelji na

uporabi dveh kriterijev: deleža prebivalstva v območjih s posebnimi razvojnimi problemi v okviru regije (40%) in sintezne ocene razvojnih zmožnosti regije (60%), ki je sestavni del SRRS. Upoštevajo pa se tudi ostale oblike sofinanciranja. V % od vrednosti regionalnega razvojnega programa je višina sofinanciranja po regijah:

- Osrednjeslovenska in Obalno-kraška: do 10%;
- Gorenjska, Goriška, Jugovzhodna Slovenija: do 30%;
- Savinjska, Notranjsko-kraška, Podravska, Koroška: do 40%;
- Pomurska, Spodnjeposavska, Zasavska: do 50%.

Pri dodeljevanju neposrednih spodbud kot pomoči območjem s posebnimi razvojnimi problemi se upošteva metodologija delitve sredstev na osnovi zgoraj opisanih kriterijev. Dodatno je pri stopnji sofinanciranja projektov upoštevana Uredba o podrobnejših merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, ki v 8. členu natančno določa višino sofinanciranja projektov. Po tem členu se najvišja 20 odstotna stopnja sofinanciranja določi tistim projektom, ki so na območju občin iz seznama A, 15 odstotnih točk na območju občin iz seznama B in 10 odstotnih točk na območju občin iz seznama C.

Posredne regionalne spodbude so spodbude, ki jih dodeljujejo različna ministrstva, imajo močne regionalne učinke in jih smiselno vključujejo v RRP kot vir njihovega financiranja.

Spodbude se na nacionalni ravni usklajujejo in indikativno načrtujejo v okviru DRP RS in v postopku priprave državnega proračuna, za kar v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi poskrbita Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj in Javna agencija za regionalni razvoj. O merilih in indikativnih alokacijah spodbud po regionalnih razvojnih programih razpravlja Svet za strukturno politiko, usklajuje pa jih Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Spodbude, pomembne za skladni regionalni razvoj, se dodeljujejo v skladu s pravili dodeljevanja državnih pomoči in predpisi o financiranju občin za:

- produktivne investicije (podjetniška vlaganja, tekoče poslovanje gospodarskih družb, prestrukturiranje gospodarstva...);
- usposabljanje človeških virov (usposabljanje kadrov za izvajanje regionalne strukturne politike);

- infrastrukturo (za lokalno in regionalno gospodarsko infrastrukturo ter podjetniško razvojno infrastrukturo, cestnega, telekomunikacijskega omrežja in podobno);
- ostalo (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

Spodbude se prednostno dodeljujejo za:

- sofinanciranje projektov za izvedbo podprogramov sprejetega regionalnega razvojnega programa;
- pripravo regionalnih razvojnih programov in pridobivanje ustrezne dokumentacije za izvedbeni del regionalnega razvojnega programa;
- usposabljanje kadrov in regionalnih razvojnih agencij za izvajanje regionalne strukturne politike.

Spodbude se dodeljujejo predvsem v naslednjih oblikah, v skladu z veljavnimi predpisi:

- subvencij;
- ugodnih posojil;
- poroštev;
- davčnih oprostitev in olajšav, kot so določene z davčnimi predpisi;
- kapitalskih vložkov;
- prenosa državnega premoženja v upravljanje državnim skladom, z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte;
- podeljevanja statusa ekonomskega območja;
- podeljevanja statusa območij za pospeševanje zaposlovanja;
- prenosa državnega premoženja v last in posest oziroma v upravljanje lokalnih skupnosti z namenom uporabe tega premoženja v razvojne namene (glej ZSRR-A; Uradni list RS, št. 56/03).

Podatki ISARR kažejo, da naj bi bilo v letu 2002 neposrednih in posrednih regionalnih spodbud skupaj okoli 175 milijard SIT (1,55 BDP). Od tega zneska je bilo neposrednih regionalnih spodbud 4,6 milijard SIT.

6.3.1. Regionalne državne pomoči

Regionalne državne pomoči so le ena od oblik državnih pomoči in obenem eden od pomembnih instrumentov države za pospeševanje regionalnega razvoja. Te pomoči se

razlikujejo od ostalih vrst državnih pomoči po tem, da so osredotočene na območja, ki dejansko najbolj zaostajajo v razvoju, njihov osnovni cilj pa je pospešiti razvoj teh območij. Poleg tega je namen regionalnih državnih pomoči tudi pospeševanje razvoja območij, ki so opredeljena v regionalni karti. Do regionalne državne pomoči pa niso upravičena podjetja, ki poslujejo v sektorjih ribištva, kmetijstva, premogovništva in jeklarstva.

Vlada RS je sprejela Zakon o nadzoru državnih pomoči ²¹(Uradni list RS, št. 1/00) in Uredbo o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči (Uradni l. RS, št. 59/00), s katerima je že v predpristopnem obdobju uveljavila osnovna pravila, ki veljajo za dodeljevanje državnih pomoči v EU. V predpristopnem obdobju so se tako lahko dodeljevale državne pomoči le na osnovi shem, ki jih je predhodno potrdila Komisija za državne pomoči. Sheme državnih pomoči zajemajo horizontalne cilje in regionalne cilje, ki se izvajajo v okviru regionalnih shem.

Sheme regionalnih državnih pomoči upravlja ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj. Vlada RS je za urejanje tega področja sprejela Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam (Ur. l. RS, št. 108/02), ki določa pogoje, metode in postopke za dodeljevanje teh pomoči.

Vlada RS je sprejela tudi Pravilnik o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v RS (Uradni l. RS, št. 58/01). S tem pravilnikom se določajo metoda in postopki za določitev območij v Republiki Sloveniji, upravičenih do regionalnih državnih pomoči in intenzivnosti regionalnih državnih pomoči na posameznih upravičenih območjih. Regionalna karta opredeljuje t.i. območje (A) v skladu s 3. členom Zakona o nadzoru državnih pomoči (Uradni list RS, št. 1/00, 30/01) in 6. členom Uredbe o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči (Uradni list RS, št. 59/00).

Območje (A) je opredeljeno kot območje, kjer BDP na prebivalca po kupni moči ne presega 75% povprečja Evropske unije in na katerem se lahko, v skladu s prvo alineo drugega odstavka 3. člena Zakona o nadzoru državnih pomoči, dodelijo državne

²¹ Nadzor nad državnimi pomočmi izvaja Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi, ki po opredeljenem postopku oceni združljivost državne pomoči z določbami zakona. Po pristopu Slovenije k EU bo izvajanje nadzora državnih pomoči na novo definirano.

pomoči za pospeševanje gospodarskega razvoja območij, kjer je življenjska raven nizka ali kjer obstaja velika brezposelnost. Tako se je celotno ozemlje Republike Slovenije določilo kot območje (A), ki je upravičeno do regionalnih državnih pomoči. V statističnih regijah SKTE-3: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalnodravska so določili intenzivnost regionalnih pomoči v višini do največ 40% vrednosti začetnih investicij, izraženo v neto ekvivalentu dotacije. Za Osrednjeslovensko statistično regijo SKTE-3 pa so določili intenzivnost regionalnih državnih pomoči v višini do največ 35% vrednosti začetnih investicij, izraženo v neto ekvivalentu dotacije (Pravilnik o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v RS, Uradni list RS, št. 58/01).

Državne pomoči po kategorijah²² dosegajo različne deleže, regionalne državne pomoči pa so v posameznih letih obsegale (po podatkih Ministrstva za gospodarstvo):

- v letu 1998: 449 mio SIT, kar znaša 0,55% vseh državnih pomoči;
- v letu 1999: 545 mio SIT, kar znaša 0,61% vseh državnih pomoči;
- v letu 2000: 1.305 mio SIT, kar znaša 1,55% vseh državnih pomoči;
- v letu 2001: 3.898 mio SIT, kar znaša 4,20% vseh državnih pomoči;
- v letu 2002: 2.733 mio SIT, kar znaša 3,55% vseh državnih pomoči.

Tu lahko opazimo trend zviševanja do leta 2002, ko se višina nekoliko zmanjša.

6.4. Spremljanje in vrednotenje slovenske regionalne strukturne politike

V letu 1998 smo v Sloveniji začeli z reformo regionalne politike in sicer na osnovi analize stanja in na osnovi predvidevanja prihodnosti. S sprejetjem ZSRR smo tudi pravno vzpostavili sistem spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Zaradi vrste razlogov prihaja pri izvajanju politike do odstopanj od zamišljenega delovanja, to pa lahko ogrozi uspešnost izvajanja regionalne razvojne politike, saj lahko onemogočijo dosego ciljev, ki so bili postavljeni v fazi oblikovanja politike. Zato je potrebno stalno spremljanje izvajanja programa, saj je potrebno hitro ugotoviti odstopanja, še preden so ta prevelika. Potrebno je ugotoviti, koliko in v kateri smeri izvajanje odstopa od zastavljenega programa, in nato predložiti ukrepe za prilagoditev nastalemu položaju. To je naloga spremljanja (monitoringa), ki ga je možno opredeliti

²² Ostale kategorije državnih pomoči (poleg regionalnih) so še: kmetijstvo in ribištvo, predelovalna industrija in storitve, transport in premogovništvo.

tudi kot stalni proces spremljanja fizičnega in finančnega izvajanja politike, programa ali projekta, kjer se merijo tudi učinki politike, programa ali projekta v skladu z vnaprej postavljenimi cilji.

Ni pa pomembno le spremljanje izvajanja politike, temveč je potrebno tudi oceniti kvaliteto in učinke same politike, če želimo doseči določene kratkoročne ali dolgoročne rezultate. To pa je naloga oziroma funkcija vrednotenja ali evalvacije.

V Sloveniji je za spremljanje in vrednotenje regionalne strukturne politike odgovorna Javna agencija RS za regionalni razvoj. Ta agencija izvaja vrednotenje v sodelovanju z usposobljenimi strokovnimi organizacijami, statistične podatke, ki so potrebni za izvajanje, spremljanje in vrednotenje regionalne strukturne politike pa zbira Statistični urad RS. Strokovne službe Javne agencije RS za regionalni razvoj so oblikovale informacijski sistem in računalniško podprt podatkovno-analitski program za spremljanje rezultatov (indikatorjev) izvajanja RRP.

Na ravni spremljanja in nadzora posameznega regionalnega razvojnega programa so odgovorni za to pristojni programski odbori, ki so organi na ravni regije. Te posamezna regionalna razvojna agencija zadolži za vsebinsko usmerjanje in spremljanje RRP. Programi in operativni podprogrami, ki so del RRP vsebujejo fizične in finančne indikatorje, potrebne za kvantitativno spremljanje uresničevanja posameznih RRP-jev. Zato morajo biti cilji posameznih regijskih projektov preiščeni in realno postavljeni ter predvsem merljivi. Vsak cilj mora biti merljiv z vsaj enim indikatorjem oziroma kazalcem, ki kaže stanje oziroma napredek programa, podprograma in projekta ter stopnjo doseganja želenih rezultatov. Regionalna razvojna agencija je dolžna pripraviti in predložiti Javni agenciji RS za regionalni razvoj letna poročila in končno poročilo o izvajanju RRP. ZSRR tudi določa, da minister, pristojen za regionalni razvoj, letno poroča Vladi o uresničevanju regionalne strukturne politike, Vlada pa enkrat letno poroča Državnemu zboru o uresničevanju zakona in strategije regionalnega razvoja Slovenije. Na podlagi letnega poročila Agencije torej Vlada RS ocenjuje izvajanje politike in po potrebi ukrepa oziroma sprejme ustrezna stališča in z njimi tudi seznaniti Državni zbor.

Dejansko lahko vidimo, kateri so problemi in dileme regionalne razvojne politike, prav iz aktivnosti spremljanja in vrednotenja regionalne strukturne politike, iz posameznih poročil. O tem podrobneje govorim v sledečem poglavju.

7. PROBLEMI REGIONALNE RAZVOJNE POLITIKE V SLOVENIJI

O konkretnih problemih je mogoče govoriti le na podlagi rezultatov raziskav, opravljenih na področju delovanja regionalne razvojne politike. Predvsem zaradi tega razloga se to poglavje nanaša v glavnem na podatke, informacije in ugotovitve Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki je pripravila Poročilo o regionalnem razvoju 2003 za leto 2002. Vlada je sicer pripravila Poročilo o izvajanju regionalne politike tudi za leto 2001, ki je bilo junija 2002 obravnavano v Odboru za gospodarstvo Državnega zbora RS, vendar o njem ne govorim, saj se mi zdijo pomembnejši aktualni problemi in stanje na tem področju.

Poročilo o regionalnem razvoju vsebuje informacije in podatke, ki so bili dosegljivi do 15. 06. 2003. Pripravljeno je bilo na osnovi rezultatov raziskovalnega projekta "Reforma reforme regionalne politike" v okviru ciljnega raziskovalnega programa Ministrstva za šolstvo, znanost in šport "Konkurenčnost Slovenije 2001-2006". V projektu sta sodelovala Inštitut za ekonomska raziskovanja v Ljubljani z zunanjimi sodelavci in Znanstveni inštitut za regionalni razvoj Univerze v Mariboru. Naj omenim, da je bil pri pripravi poročila prvič uporabljen novo vzpostavljeni informacijski sistem Javne agencije RS za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu ISARR), ki daje podrobne informacije o regionalnih razvojnih spodbudah. Vzpostavitev ISARR je bila del reforme regionalne razvojne politike in sestavni del priprav Slovenije na vključitev v sistem strukturnih instrumentov EU.

V sledečih podpoglavjih bom predstavila problemske sklope, ki se navezujejo na določene aktivnosti oziroma delovanje regionalne razvojne politike: na stanje v regionalnem razvoju in v posameznih regijah, na izvajanje zakona in strategije in na izvajanje državnega proračuna. V tekočo regionalno politiko podajam vpogled predvsem z vidika trenutnih in bodočih aktivnosti ter ukrepov za izboljšanje stanja in reševanja problemov.

7.1. Stanje v regionalnem razvoju in v posameznih regijah

Regionalna razvojna politika je v preteklem obdobju zasledovala v SRRS zastavljeni dolgoročni cilj, ki stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu in je usmerjen v doseganje visokega življenjskega standarda ter kvalitete življenja prebivalcev vseh slovenskih regij, ob optimalnem izkoriščanju vseh potencialov v regijah, ki ne bi

zmanjševal virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij. Prizadevala si je zaustaviti trend povečevanja razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, preprečevati nastajanje novih območij z večjimi razvojnimi problemi ter ohranjati vsaj minimalno poseljenost na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Za doseganje teh ciljev je uporabljala razpoložljiva sredstva v okviru državnega proračuna ter dograjevala zakonodajo in institucije.

Cilji, ki so zastavljeni v SRRS do leta 2006 so konkretni in merljivi, izbrani kazalci pa uvajajo zelo ambiciozen²³ pristop pri spremljanju regionalnega razvoja. Za te se je izkazalo, da sicer temeljijo na uradnih in načeloma vsem dostopnih virih podatkov, ki pa se žal objavljajo s precejšnjo zamudo. Podatki o BDP na regionalni ravni, ki so na primer trenutno dosegljivi le za že dokaj oddaljeno leto 1999, onemogočajo spremljanje ciljev s sprejemljivim časovnim zamikom (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:12). Problematično je torej stanje na področju ažurnosti in objavljanja statističnih podatkov na regionalni ravni, ki so nepogrešljivi za vrednotenje doseganja ciljev regionalne razvojne politike. Najnovejše poročilo o razvoju, ki ga je pripravil Urad za makroekonomske analize in razvoj (marec 2003) opozarja tudi na problem podatkov, v nadaljevanju pa ugotavlja, da “razpoložljivi kazalci regionalnega razvoja kažejo, da pričeti ukrepi institucionalne izgradnje še ne kažejo pričakovanih rezultatov, ker se le-ti lahko pokažejo šele v daljšem časovnem obdobju”. To dejstvo pa uvaja še en problem splošne narave, s katerim so se srečali sestavljalci poročila: časovno obdobje po sprejemu zakona (1999) in strategije (2001) je prekratko, da bi lahko kvalitetno izmerili učinke novega pristopa k spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (glej Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:13).

Na osnovi razpoložljivih podatkov je glede zastavljenega dolgoročnega cilja trajnostnega razvoja vseh slovenski regij in preprečevanja 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) regionalne politike možno reči, da je bil cilj deloma dosežen. Ni podatka za vrednost BDP na prebivalca za obdobje po sprejetju zakona, zato je možno opazovati le trende v vrednosti BDP v obdobju 1995-1999 in podatke o bruto dodani vrednosti do leta 2002. Ugotovljen je bil dvig absolutne ravni tega kazalnika in dvig ravni kazalnika glede na EU. Registrirana stopnja

²³ Po mnenju pripravilcev Poročila o regionalnem razvoju za leto 2003.

brezposelnosti se je zmanjševala v vseh statističnih regijah do leta 2002, z izjemo Posavja, kjer se je ta pozitiven trend prekinil že z letom 2001. V nekaterih regijah se v zadnjem obdobju stopnja registrirane brezposelnosti ponovno povečuje (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:18).

Glede ohranjanja minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju RS, za katero je bila kvantifikacija cilja: neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji na ravni SKTE-3 naj ne bo večji od $-0,5$ prebivalca na 1000 prebivalcev, je bilo ugotovljeno, da je bil ta saldo presežen v Zasavski (-1,6), Koroški (-0,9) in Gorenjski regiji (-0,7), tako da ta cilj načeloma ni bil dosežen. Za dokončno oceno pa bo potrebna analiza za obdobje 2000-2006 (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:18).

Cilj je bil tudi izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v BDP po kupni moči na prebivalca, v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji. Za ta cilj je bila določena kvantifikacija: hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij ter dohitevanje avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij. Primerjava podatkov za obdobje 1995-1999 kaže, da so v tem obdobju slovenske regije z izjemo Zasavske in Spodnjeposavske zmanjšale zaostanek za navedenimi obmejnimi regijami v Italiji in Avstriji, ki so z izjemo avstrijske Štajerske relativno zaostale za povprečjem EU. Pri preverjanju uresničevanja cilja sta dve težavi: obmejne regije v Avstriji in Italiji so na ravni NUTS 2, medtem ko so slovenske statistične regije na ravni NUTS 3; za realno analizo pa bo potrebno počakati na podatke za obdobje po letu 2000 (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:18).

Kar se tiče cilja zmanjševanja razlik v zdravju ljudi med regijami kot posledice slabših razvojnih možnosti (slabše gospodarske in družbene razvitosti) in slabše dostopnosti do zdravstvene službe, za katerega je kvantifikacija zmanjševanje razlik v pričakovanem trajanju življenja, splošni ter specifični umrljivosti in zmanjševanje razlik v deležu dejavnikov tveganja, je bilo ugotovljeno po indeksu človekovega razvoja za leto 1997, da je stanje najboljše v Osrednjesloveski regiji (0,872) in najslabše v Pomurski regiji (0,819), kar zopet nakazuje, da je tudi to področje še vedno problematično (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:20).

Narava problemov v slovenskih regijah se v zadnjih letih ni spremenila. Razlike v konkurenčnosti gospodarstva in stanje človeških virov se niso zmanjšale in tudi izgledi posameznih regij niso dobri. Zato bo v regionalni politiki potrebno dati večji poudarek potrebam gospodarstva. Ekonomska politika mora spodbuditi povezovanje

podjetij v regijah, predvsem pa se bodo morale posamezne slovenske regije specializirati, v skladu s svojimi razvojnimi potenciali (še posebej človeškimi) in konkurenčnostjo posameznih programov na notranjem evropskem trgu. Povečanje dodane vrednosti in število novo ustvarjenih delovnih mest morata postati osnovna in prevladujoča kriterija pri usmerjanju razvojnih sredstev iz državnega proračuna.

Ekonomska politika bi morala s sredstvi državnega proračuna v manj razvitih regijah prednostno podpreti povečanje inovativnosti in s tem konkurenčnosti gospodarstva ter vlaganja v človeške vire. Mednarodne primerjave kažejo, da so se države, ki so šle po tej poti, tudi bistveno hitreje razvijale. Poleg tega bo morala ekonomska politika bolj prisluhniti konkretnim potrebam posameznih regij. Izvesti je potrebno neposredno soočenje državnih in regionalnih razvojnih prioritet na ravni konkretnih projektov, konflikte interesov pa razreševati na partnerski način in v čim večji meri preiti na programsko dodeljevanje razvojnih spodbud iz državnega proračuna. Spodbude (ki se lahko dodeljujejo le preko javnih razpisov) pa morajo dosledno vključevati regionalne cilje tako, da bodo pri izboru dobili prednost tisti projekti, ki prihajajo iz manj razvitih okolij. To usmeritev bo mogoče realizirati le, če se bo ustrezno povečala ponudba kvalitetnih projektov iz regij, ki zaostajajo v razvoju. Regionalna razvojna politika bi morala spodbujati pripravo projektov z uporabo sredstev neposrednih regionalnih spodbud in v ta cilj usmerjati tudi delovanje mreže lokalnih podjetniških centrov.

Za realizacijo navedenih usmeritev ekonomske politike bi morala ministrstva začeti določati regionalno specifične cilje. Doslej so bile resorne politike vodene pretežno horizontalno, to je za teritorij države kot celote. To se je v nekaterih primerih izkazalo za pomanjkljivo, saj takšna ekonomska politika ne more upoštevati posebnosti posameznih okolij. Mednarodni zgledi kažejo, da so se države, ki so pri razreševanju razvojnih problemov svojih regij uspele uveljaviti "butični" pristop, tudi na globalni ravni bolj konkurenčne. V regijah, ki so gospodarsko uspešnejše, je sektor malih in srednjih podjetij bistveno bolj razvit kot v tistih, ki zaostajajo v razvoju in kjer prevladujejo večja podjetja. V regijah, ki zaostajajo v razvoju, so zato potrebna okrepljena vlaganja (investicijske podpore) v mala in srednje velika podjetja. Ti ukrepi morajo biti regijsko specifični in tudi implemenitrani skozi skupne razvojne institucije regij (regijski in lokalni podjetniški centri, regijske garancijske sheme, regijske mikrokreditne sheme, ...).

V regijah, ki so gospodarsko uspešnejše, je delež zaposlenih z višjo in visoko izobrazbo nadpovprečen. V regijah, ki zaostajajo v razvoju, so potrebni posebni

ukrepi štipendijske politike, ukrepi za zaposlovanje diplomantov in ukrepi za izobraževanje odraslih. Ti ukrepi morajo biti regijsko specifični, to je vezani na konkretne potrebe regijskega gospodarstva, skladni z njegovo gospodarsko specializacijo. Te ukrepe je potrebno implementirati skozi skupne razvojne institucije regij (regijski štipendijski skladi, regijski skladi dela, ...).

Višje in visokošolske organizacije ter znanstveno raziskovalne organizacije so večinoma locirane v Osrednjeslovenski, Podravski in Obalno-kraški regiji. Glede na gospodarsko specializacijo posameznih regij je potrebno v teh regijah zagotoviti tudi prisotnost ustreznih specializiranih šolskih in raziskovalnih zmogljivosti.

Usposobljene regionalne razvojne agencije predstavljajo skupaj z lokalnimi razvojnimi institucijami nepogrešljiv razvojni potencial v vseh razvitih okoljih v EU. Razvoj takšne mreže v Sloveniji je prednostna naloga regionalne politike. V regijah je potrebno doseči tudi koordinirano delovanje mreže javnih služb različnih ministrstev. V območjih, ki še nimajo urejene vodooskrbe, je le to potrebno prioriteto zagotoviti. Oskrba z vodo je predpogoj za gospodarski razvoj. Kjer je to mogoče, je za tovrstne projekte potrebno uporabiti sredstva Kohezijskega sklada (npr. Pomurje, Bela Krajina). Na območjih, kjer zaradi razpršenosti posameznih projektov to ni mogoče (npr. Haloze), je potrebno zagotoviti zadostno dinamiko in višino domačih podpor iz državnega proračuna.

Politiki policentričnega razvoja Slovenije bo moral slediti tudi razvoj cestnega omrežja. Poleg avtocestnega križa, ki ga je potrebno prednostno dokončati, je potrebno čimprej pristopiti k pripravi načrtov za prečne povezave, ki bodo med seboj povezale najpomembnejša regionalna središča. Na avtocestni križ je potrebno čimprej navezati Šaleško dolino, Koroško, Belo Krajino, idr. ter pospešiti gradnjo Pirnske avtoceste. Četudi z gradnjo posameznih odsekov zaradi finančnih omejitev še ne bo mogoče začeti, pa je potrebno začeti s pripravo načrtov ter s tem dati ustrezen signal potencialnim investitorjem, ki se odločajo dolgoročno. Prioritetno je potrebno urediti dostope do industrijskih in poslovnih con in najpomembnejših turističnih destinacij. Prometna politika, ki jo je potrebno čimprej pripraviti, mora vsebovati tovrstne opredelitve in slediti potrebam razvoja gospodarstva.

V povezavi z zgornjo nalogo je potrebno pospešiti pripravo Strategije prostorskega razvoja Slovenije in takoj pristopiti k pripravi regionalnih zasnov prostorskega razvoja. Slednje morajo upoštevati sprejete regionalne razvojne programe in v

državnem proračunu za leto 2004 bo potrebno zagotoviti sredstva za ta namen (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:26).

7.2. Izvajanje ZSRR

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bilo potrebno nadgraditi, tako so bili v letih 2000 in 2001 sprejeti vsi predvideni podzakonski akti. Poleg tega je bilo opravljeno tudi osnovno prilagajanje področne zakonodaje pravnemu redu EU in v tem okviru je bila tudi izvedena prilagoditev Zakonu o nadzoru državnih pomoči. Število in obseg sprememb podzakonskih aktov kaže, da je bilo to področje nedograjeno in pomanjkljivo, vendar pa je dobro, da se sistem sproti dograjuje in tekoče prilagaja spremenjenim okoliščinam. Na tem področju sicer obstaja tudi problem preglednosti in notranje konsistentnosti tako razvejanega sistema pravnih aktov (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003:33).

Načela, ki so predpisana z zakonom, so različno uveljavljena in nekatera potrebujejo nadgradnjo. Načelo subsidiarnosti ni uveljavljeno. Problem je v tem, da uveljavitev v pogojih, ko pokrajine še niso ustanovljene, ni možna. V zakonu ni vgrajenih mehanizmov, ki bi zagotavljali elemente subsidiarnosti v pogojih, ko so pristojnosti osredotočene zgolj na državni in lokalni ravni. To je razlog, ki narekuje spremembe zakona in pripravo ustreznih prehodnih rešitev v obdobju do ustanovitve pokrajin.

Načelo programskega usmerjanja razvojnih spodbud in načelo vrednotenja učinkov razvojnih spodbud sta tudi uveljavljena le deloma. Ključni problem pri uvajanju vsebinskega nadzora pri izvajanju programov je v tem, da se na programski način izvaja le manjši del regionalnih spodbud. Doslej pripravljene strateški dokumenti in programski dokumenti, vključno z vsemi 12 RRP imajo opredeljene indikatorje merjenja ciljev na različnih ravneh, vendar pa obstaja vprašanje kvalitete izbora indikatorjev in realnosti zastavljenih ciljev. Dejstvo je, da je bil na ta način vzpostavljen potreben nastavek za izvajanje nadzora v bodoče, ko bo v večjem obsegu prišlo do dodeljevanja regionalnih spodbud na programski način.

Pri načelu sofinanciranja je vidno, da uveljavljeni programski pristop odpravlja problem razdrobljenosti sredstev, ki smo mu bili priča v regionalnem razvoju v preteklih letih. Vendar pa bi morala regionalna razvojna politika v večji meri uporabljati instrument povratnih sredstev, tako da bi finančne konstrukcije večjih regionalnih projektov zaokrožali ugodni dolgoročni krediti. V povezavi z načelom

sofinanciranja je prisoten tudi problem manjših in finančno šibkih občin, ki le s težavo zagotavljajo potrebno finančno soudeležbo. Dogaja se, da se v takšnih primerih občine niti ne prijavijo na javne razpise. Prehod na programski pristop ta problem vsaj deloma odpravlja. Težava je tudi v tem, da so občine trenutno že tako preveč obremenjene z kratkoročnimi kreditnimi obveznostmi, tako da bi le s težavo prevzele še dolgoročne kredite z realno obrestno mero 2% in možnostjo dveletnega moratorija na odplačilo glavnice in 15 letno odplačilno dobo, ki naj bi jih v bodoče nudil Javni sklad za regionalni razvoj.

Pri načelu partnerstva se kaže predvsem problem šibkosti partnerstev. Potrebno je okrepiti vse vrste lokalnih razvojnih partnerstev v okviru katerih se srečujejo in uveljavljajo najrazličnejši interesi. Razvito lokalno partnerstvo je namreč pokazatelj razvitosti socialnega kapitala in postaja vse pomembnejši element konkurenčnosti regij in družbe v celoti. Regionalno partnerstvo s civilno družbo bo mogoče okrepiti z večjo podporo ministrstev njeni organiziranosti in programom, ki jih izvajajo organizacije civilne družbe na regionalni ravni.

Kar se tiče z zakonom predpisanega strateškega in programskega okvira regionalne razvojne politike na državni ravni, bi lahko rekli, da je vzpostavljen, vendar se tudi tu pojavljajo določene pomanjkljivosti. Glede na določbe zakona je bila SRRS sprejeta z zamudo skoraj enega leta. Na to je vplival predvsem zamik pri sprejemu SGRS. Nastala zamuda je neposredno vplivala na hitrost izvajanja reforme regionalne politike, kajti 28. člen zakona določa, da se do sprejema regionalnih razvojnih programov, vendar najdlje leto dni po sprejemu SRRS, pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja uporabljajo pogoji in merila iz Zakona o spodbujanju razvoja na demografsko ogroženih območjih. To pa je pomenilo, da so se še v letu 2001 regionalne spodbude dodeljevale po tem starem zakonu.

Naslednji problem tega področja predstavlja še neuresničena zakonska obveza navezave na sistem prostorskega planiranja, saj še niso bili sprejeti razvojni dokumenti s področja prostorskega planiranja. Strategija prostorskega razvoja Slovenije in regionalne zasnove prostorskega razvoja v statističnih regijah naj bi bile dokončane še v letošnjem letu.

Priprava RRP-jev je sicer pri koncu, vendar ocenjujejo, da bi bilo mogoče ta proces še pospešiti, in sicer s pravočasno pripravo potrebnih metodologij, priročnikov in z bolj usmerjenim izobraževanjem kadrov RRA. Pri pripravi RRP-jev se torej kaže kadrovski problem, ki zajema tako pomanjkanje kot neusmerjeno izobraženost

kadrov, pa tudi problem pomanjkanja potrebne literature oziroma napotkov in navodil.

Kljub metodologiji, ki je predpisana v podzakonskih aktih, se v posameznih RRP-jih pojavlja neenotna opredelitev področij programov (temeljnih področij, programov in projektov), kar otežuje analizo njihove ustreznosti z vidika državnih razvojnih dokumentov. Pomembne posledice takšnega stanja so, da so posamezna področja programov nedefinirana v primerjavi s potrebami in zahtevami DRP in SRRS, ter da programi tako vključujejo aktivnosti, ki niso neposredno povezane z regionalnim razvojem.

Problematično je tudi to, da so bili posamezni RRP-ji oblikovani za različna časovna obdobja (npr. 2001-2006, 2002-2006 ali 2003-2006), in zato je težko primerjati predvidene obsege potrebnih finančnih sredstev za posamezne regije. Tako so npr. razlike v predvidenih potrebah po finančnih sredstvih za posamezne regije celo do 100% večje, to pa zelo otežuje načrtovanje skupnega financiranja regionalne razvojne politike. Poleg tega vrednost predvidenih sredstev presega realne možnosti za njihovo financiranje.

Dodatni problem predstavlja pomanjkanje ustrezne metodologije za spremljanje ustreznosti njihove izvedbe (tj. učinkovitosti in uspešnosti). Kriteriji za ocenjevanje posameznih RRP so predvsem precej subjektivni in zato ne zagotavljajo dovolj transparentnega ekonomskega merjenja učinkov in rezultatov RRP. Tako npr. samo 11% vseh programov predvideva spremljanje ekonomike izvajanja, med njimi samo 6% programov predvideva realizacijo določenih pozitivnih ekonomskih rezultatov.

Vprašanje se postavlja tudi glede ravni objektivnosti in realnosti določitev oziroma opredelitev virov financiranja posameznih programov regionalnega razvoja. Te so zelo neenotne, to pa je posledica uporabe različnih izhodišč, osnov in časovnih obdobj.

S pripravo RRP so že 2002 zaključile vse statistične regije, razen Podravske. Ta ga je sprejela aprila 2003, pričakuje pa se, da bo dokument dokončno potrjen tudi na Svetu za strukturno politiko do konca leta 2003.

Na splošno bi lahko izpostavili tudi to, da je bilo pomanjkljivo sodelovanje ministrstev pri pripravi RRP-jev. V programskih odborih za pripravo RRP so sodelovala le nekatera ministrstva, zaradi tega sektorski cilji večkrat niso bili usklajeni z regionalnimi. Teh pomanjkljivosti pa tudi kasneje ni bilo mogoče več v celoti odpraviti skozi delo Sveta za strukturno politiko.

Z dopolnitvijo zakonodaje bo torej še potrebno doreči vsebino in postopek usklajevanja letnih izvedbenih programov RRP kot osnovnega instrumenta za usklajevanje sektorskih in regionalnih prioritet na projektni ravni.

Analiza institucij regionalnega razvoja na ravni regij (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003: 53) je ugotovila precejšnje sistemske pomanjkljivosti.

RRA so sicer bile vzpostavljene, vendar pa je problem v tem, da so v večini regij kadrovsko šibko zasedene, z večinoma neurejenimi sistemskimi viri financiranja in dejansko nezmožne opravljati vse predpisane naloge. V regijah so različna ministrstva zgradila svoje lokalne in regionalne izvajalske mreže, ki pa na žalost delujejo neusklajeno in večkrat celo predstavljajo nesmotrno podvajanje aktivnosti. V teh institucijah je vsekakor velik razvojni potencial, ki pa ga bo potrebno aktivirati. Ugotovljene pomanjkljivosti naj bi bile odpravljene z dopolnitvijo zakonodaje, pripravo standardov za storitve RRA, ki so v javnem interesu, podelitvijo koncesij, sklenitvijo koncesijskih pogodb z RRA in zagotovitvijo finančnih sredstev v državnem proračunu za delno plačilo koncesije.

Programski odbori regij postajajo vse bolj pomembne institucije, pri čemer pa je problem, da nimajo urejene ustrezne zakonske podlage. Njihovo vlogo je potrebno okrepiti predvsem v fazi izvajanja RRP, pri odločanju o prioritetenih projektih regije. Potrebno bo spremeniti zakonodajo in jih s tem preoblikovati v trdnejše organizacijske oblike ter določiti njihovo razmerje do RRA in občin.

Problem je tudi v tem, da so medsebojna razmerja in sodelovanje med razvojnimi institucijami na regionalni ravni in tistimi na lokalni ravni nejasna in nedoločena. Potreben bo razvoj partnerskih mrež, tako da bodo tudi ožja okolja, v katerih se bodo občine prepoznale, prišla do svojih povezovalnih projektov, ki bodo nato vključeni in usklajeni v RRP.

Glede ostalih institucij oziroma nosilcev regionalne politike je potrebno kot problematično izpostaviti le Vladni Svet za strukturno politiko, ki ima med nalogami, določenimi po zakonu, tudi nekatere, ki jih ne izvaja, oziroma jih izvaja le deloma (kar tudi negativno vpliva na regionalno razvojno politiko). Te naloge so: medsektorsko usklajevanje razvojnih strategij in nacionalnih programov sektorjev in področij ter dajanje pobud za njihove spremembe in dopolnitve, dajanje predlogov za pripravo oziroma spremembe prostorskih aktov iz državne pristojnosti, spremljanje izvajanja državnega razvojnega programa, obravnava in usklajevanje izhodišč za pripravo proračunskega memoranduma in obravnava načrta razvojnih programov

proračuna. Naloge, ki jih svet še ne izvaja, so pretežno povezane s pripravo državnega proračuna, prostorskih aktov in razvojnih strategij sektorjev. Večina teh nalog naj bi po predlogu strokovnjakov tega področja prešla oziroma bila prenešana v izvedbo Službo Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Glede državnih regionalnih razvojnih spodbud, ki jih določa zakon, je opaziti problem v tem, da ostaja njihova koordinacija in dopolnjevanje pri doseganju ciljev regionalne politike slaba. Nedorečeno je vprašanje obsega regionalnih razvojnih spodbud, ki ga določa zakon (1,5% BDP). Podatki ISARR kažejo, da naj bi bilo v letu 2002 neposrednih in posrednih regionalnih razvojnih spodbud skupaj okoli 81,6 milijard SIT (1,6% BDP). Vsekakor bo ob spremembi zakona to odprto vprašanje dorečeno, za regionalno razvojno politiko pa je s tem v zvezi najbolj pomembno, da bodo tudi posredne regionalne spodbude dejansko usmerjene v regionalne razvojne prioritete, ki izhajajo iz RRP, in da bodo v zadostni meri usmerjene v ciljna območja regionalne razvojne politike, ki dejansko najbolj zaostajajo v razvoju.

Zakon določa tudi območja s posebnimi razvojnimi problemi. Metoda za določanje teh območij pa ima kar nekaj pomanjkljivosti: majhnost in nehomogenost osnovne teritorialne enote za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi, mejna vrednost merila za določitev območij s strukturnimi problemi (kmetijstvo) je neustrezna, prevečkrat se kot merilo za določanje območij s posebnimi razvojnimi problemi ponavlja indeks rasti prebivalstva, dvakrat pa se kot merilo upošteva "kmetijski kriterij", pojem razvojno omejevanih območij je zelo nejasen in tudi metodologija za določitev teh območij je sporna.

Pri ponovnem izračunu občin s posebnimi razvojnimi problemi se je pokazalo, da je bilo ugotavljanje razvitosti na ravni občin s strokovnega vidika vprašljivo. Praksa iz preteklih let je namreč polna pritožb posameznih občin, ki so ugotovile vsebinske nesmisle pri posameznih kazalcih na ravni občin.

Največji problem pa je v tem, da je bilo na podlagi analize območij s posebnimi razvojnimi problemi ugotovljeno, da se le ta v obdobju zadnjih treh let niso zmanjšala, pač pa celo nekoliko povečala (glej Poročilo o regionalnem razvoju, 2003: 60, 61, 62, 63).

7.3. Izvajanje državnega proračuna na področju regionalnega razvoja

V skladu z metodologijo Javne agencije RS za skladni regionalni razvoj lahko javne izdatke rezčlenimo v tri kategorije, na: neposredne regionalne spodbude, posredne regionalne spodbude ter druge javne regionalne izdatke. Na splošno je mogoče reči, da so bile po zakonu predvidene oblike razvojnih spodbud večinoma uvedene in se tudi v praksi izvajajo.

Podatki poročila za preteklo leto kažejo, da naj bi bilo javnih regionalnih izdatkov v letu 2002 za 169,5 milijard SIT. Od tega zneska je odpadlo na neposredne regionalne spodbude 4,5 milijard SIT, na posredne regionalne spodbude pa 77,1 milijard SIT. Iz podatkov informacijskega sistema Javne agencije RS za regionalni razvoj ISARR sledi, da je bilo v letu 2002 56% posrednih regionalnih spodbud usmerjenih v manj razvite regije A in B, 40% pa v bolj razvite regije C in D (5,5% pa je neopredeljenih). Če seštejemo neposredne in posredne regionalne spodbude je na prebivalca v najmanj razviti Pomurski regiji alociranih približno dvakrat več regionalnih spodbud (61,675 SIT) kot v najbolj razviti Osrednjeslovenski regiji (32.017 SIT) (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003: 7).

Ali je navedeno razmerje ustrezno in cilj regionalne politike dosežen, bo bolj zanesljivo mogoče odgovoriti, ko bodo sistematično obdelani učinki teh spodbud na razvoj manj razvitih regij (uveljavitev načel nadzora, monitoringa in vrednotenja). Glede na dano oceno v poročilu, da je ob sicer ugodnih splošnih trendih stanje v regionalnem razvoju v najmanj razvitih regijah slabo, pa bi si morala regionalna politika v naslednjih letih vsekakor prizadevati za izboljšanje razmerja v korist območjim, ki razvojno najbolj zaostajajo. To bo mogoče doseči s prehodom na programski pristop financiranja tudi pri čim večjem delu posrednih regionalnih spodbud, kjer to ni mogoče, pa z doslednim uveljavljanjem vladne uredbe, ki določa, da je potrebno pri izboru projektov na javnih razpisih dodeliti več točk projektom, ki prihajajo iz manj razvitih regij. Glede tega se bo lahko stanje bistveno izboljšalo po pristopu Slovenije k EU oziroma po začetku uresničevanja Enotnega programskega dokumenta (EPD), ki uvaja medresorsko usklajen programski pristop.

Regionalne državne pomoči so spodbude podjetjem za začetne investicije in so namenjene privabljanju investorjev na določeno območje ter neposredno pomenijo odpiranje novih delovnih mest. Tovrstne spodbude bi bile še posebej potrebne v vzhodni Sloveniji in ob celotni meji z Republiko Hrvaško. Šibka uporaba tega

instrumenta je eden od ključnih razlogov za razvojno zaostajanje navedenih območij. Problem je še toliko bolj pereč, ker v navedenih območjih ne gre le za nakopičeni razvojni zaostanek, ampak tudi za nujno potrebo po prestrukturiranju tamkajšnjih industrij (tekstilne, usnjarske, papirne) in kmetijstva.

Obseg regionalnih državnih pomoči v letu 2002 se je zmanjšal tako absolutno (za 30%) kot v strukturi (za 0,6 odstotne točke) in tudi kot delež v BDP (z 0,082% BDP na 0,052% BDP). Ta tendenca pa je nasprotna tisti, ki je prisotna v državah EU, kjer znaša delež tovrstnih pomoči v nekaterih državah celo do 50% vseh državnih pomoči v predelovalni industriji (v Sloveniji okoli 12%). Z vidika nadaljnjega razvoja je to seveda zaskrbljujoče, ker je Slovenija v obdobju 2004-2006 kot celota uvrščena med območja t.i. Cilja 1. Njena raven razvitosti je namreč na ravni najmanj razvitih držav EU in prav v teh državah se regionalne državne pomoči na veliko uporabljajo.

Tudi sicer je odsotnost uporabe instrumenta regionalnih državnih pomoči eden od pomembnih razlogov za relativno slabše rezultate politike privabljanja tujih investicij v Slovenijo od potencialno možnih. Sredstva, ki jih Ministrstvo za gospodarstvo namenja za ta namen, pa ne zadoščajo potrebam. Efektivna stopnja sofinanciranja začetnih investicij v Sloveniji ne dosega niti 10%, medtem, ko je maksimalna možna stopnja za mala in srednja podjetja 55%! Očiten je torej problem neizkoriščanja in neuporabe sredstev regionalnih državnih pomoči.

Glede na to, da že drugo leto zapored na pomanjkljivosti politike regionalnih državnih pomoči opozarja tudi Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, bodo v okviru izvajanja politike spodbujanja konkurenčnosti v letu 2004 preučene možnosti okrepitve programa spodbud Agencije za gospodarsko promocijo in tuje investicije in pripravljen poseben razpis za začetne investicije v regijah A (Pomurska, Podravska in Posavska regija, Zasavje pa je izjema, saj se tam takšen program že izvaja) (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003: 85).

7.4. Tekoča regionalna razvojna politika

Programska faza, ki vključuje pripravo DRP in RRP, se letos zaključuje. Projektna faza, ki obsega pripravo ključnih razvojnih projektov za uresničitev regionalnih razvojnih prioritet, pa se pričinja. Vendar pa bo potrebno do konca leta 2003 projekt dokončati, saj bodo s 01. 01. 2004 naši razvojni programi že lahko začeli ustvarjati stroške v evropskih Strukturnih skladih. Naloga je sicer zahtevna, vendar pa

uresničljiva, predvsem s partnerskim pristopom države, lokalnih skupnosti, zasebnega sektorja in institucij civilne družbe. Ključna naloga bo v prihodnje torej povezava domačih in evropskih javnofinančnih virov ter pritegnitev zasebnih sredstev k financiranju programov. Izvedena reorganizacija na področju regionalnega razvoja kot dela reforme državne uprave v Sloveniji izloča strokovne in izvajalske naloge (razdeljevanje sredstev preko javnih razpisov) v Javno agencijo RS za regionalni razvoj in Javni sklad za regionalni razvoj kot specializirani izvajalski instituciji, na Vladni službi za regionalni razvoj pa ohranja regionalno politiko (usmerjanje neposrednih regionalnih spodbud in koordinacijo ministrstev pri usmerjanju posrednih regionalnih spodbud).

Območjem, ki najbolj zaostajajo v razvoju, bodo tudi v bodoče namenjene t.i. neposredne regionalne spodbude. Izvedba RRP bo podprta iz posebne proračunske postavke Javne agencije RS za regionalni razvoj, pri čemer bo dosledno upoštevano načelo partnerstva. Financirani bodo le projekti, ki bodo potrjeni na programskih odborih regij kot regionalne prioritete. Pri razdelitvi sredstev med regije bo upoštevan nov izračun indeksa razvojne ogroženosti iz Poročila o regionalnem razvoju 2003. RRP Zasavske regije bo podprt s proračunske postavke na osnovi Zakona o zapiranju Rudnika Trbovlje Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije (v letih 2003 in 2004 po 850 mio SIT), Razvojni program Posočja 2003/2004 pa s 400 mio SIT letno. Za izvedbo programa neposrednih regionalnih spodbud pa bodo s posredovanjem Javnega sklada za regionalni razvoj zagotovljeni tudi ugodni krediti Evropske investicijske banke.

Posebna pozornost bo posvečena vodooskrbi, ki predstavlja pereč regionalni razvojni problem, saj je predpogoj za razvoj kakršnekoli gospodarske dejavnosti na nekem območju. Z vidika vodooskrbe imamo v Sloveniji tri kritična področja: Pomurje, Belo Krajino in Spodnje Podravje. Belo Krajino in Pomurje naj bi reševali s sredstvi Kohezijskega sklada EU, projektov za razrešitev problemov z vodooskrbo v Spodnjem Podravju pa (zaradi razpršene poselitve) v Kohezijski sklad ni mogoče vključiti in ga bo vlada reševala v okviru posebnega programa državnega proračuna.

Pomoč finančno šibkejšim občinam pri razvoju lokalne prometne infrastrukture, ki je bila doslej v domeni regionalne politike, naj bi se v bodoče urejala preko sistema finančnih izravnjav občin. To je ena od sprememb, ki naj bi jo prinesel nov zakon o financiranju občin.

Obmejna območja z Republiko Hrvaško so opredeljena kot prednostna območja regionalne politike. Tu se nahajajo najmanj razvita območja v Sloveniji (Lendava, Kozjansko, Kočevsko, Brkini...) in večinoma majhne in finančno šibke lokalne skupnosti (29 občin, 7 regij). Ob južni meji se predvideva tudi koncentracija bodočih gospodarskih problemov in velika potreba po novih delovnih mestih (zaradi preoblikovanja prostocarinskih prodajaln ob vstopu Slovenije v EU, upadanju prometa v razvitem trgovinskem sektorju, prestrukturiranja tekstilnih podjetij, papirne in celulozne industrije itd.). Regionalna politika bo na tem ciljnem območju izkoristila možnosti, ki jih daje Sporazum o obmejnem sodelovanju s Hrvaško, in podprla vlaganja v čezmejne turistične cone, ki jih je potrebno vzpostaviti do vstopa Slovenije v EU. Izkoristila bo tudi gradnjo novih mejnih prehodov za sočasno gradnjo obmejnih gospodarskih con ter komunalno oskrbo prebivalstva in gospodarstva v neposredni bližini mejnih kontrolnih točk.

Pospešen bo tudi projekt razvojnega aktiviranja nepotrebne državnega premoženja, še posebej tistega v pristojnosti Ministrstva za obrambo. Pomoč RRA bo obsegala sofinanciranje dela njihovih nalog, ki so v javnem interesu. To sofinanciranje bo izvedeno po načelu višjega deleža v regijah, ki zaostajajo v razvoju. Pripravo čezmejnih projektov gospodarskega sodelovanja s slovenskimi manjšinami bo sofinanciral Javni sklad za regionalni razvoj, prav tako tudi projekte prestrukturiranja kmetij in razvoja podjetništva na podeželju na območjih v Sloveniji, kjer bivata avtohtoni narodni skupnosti. Iz sredstev tega Javnega sklada bo z ugodnimi krediti podprto prestrukturiranje živilsko predelovalne industrije in zadrug, s kombinacijo ugodnih kreditov in nepovratnih sredstev pa tudi podjetniški projekti na območjih s posebnimi razvojnimi problemi ob državni meji.

Regionalni razvoj je opredeljen kot horizontalna proračunska prioriteta. Programi regionalnega razvoja imajo prednost pri dostopu do donacij EU v okviru pristopnega programa Phare in pri uvrščanju v Enotni programski dokument 2004-2006 (EPD), skozi katerega bo v naslednjih nekaj letih EU investirala okoli 100 milijard SIT nepovratnih sredstev v razvojne projekte v Sloveniji. EPD bo tudi osnovni instrument usklajevanja posrednih regionalnih spodbud različnih ministrstev.

Posredne regionalne spodbude bodo usmerjene v izgradnjo gospodarskih con, pri čemer bo uveljavljen koncept mrežnih con s skupnim upravljanjem, in njihovo vsebinsko nadgradnjo v smislu podjetniških inkubatorjev, tehnoloških parkov, tehnoloških centrov in večnamenskih centrov učenja itd. V regijah, ki najbolj

zaostajajo v razvoju, bo okrepljena uporaba instrumenta sofinanciranja začetnih investicij in novih delovnih mest. S tem bodo regionalne državne pomoči pridobile na pomenu. Okrepljena bo pomoč razvoju malih in srednje velikih podjetij in olajšan njihov dostop do finančnih virov (razvoj regijskih garancijskih shem). Podprti bodo programi povezovanja podjetij v grozde in tehnološke mreže. Na področju razvoja človeških virov bodo podprte aktivne politike trga dela, socialno izključenih skupin in še posebej vseživljenjsko učenje in ustvarjalnost. Podprt bo tudi program regijskih štipendijskih shem ter usposabljanje vodstvenih in drugih kadrov na vseh ravneh. Na področju razvoja podeželja bodo imele prednost naložbe v kmetijska gospodarstva v povezavi s spodbujanjem dopolnilnih dejavnosti na kmetijah ter programi trženja kakovostnih kmetijskih proizvodov. Prioriteta bo tudi razvoj turističnih destinacij, vključno z vlaganji v turistično infrastrukturo, spodbujanjem promocije in trženja ter vključevanjem naravnih vrednot in kulturne dediščine v turistično ponudbo (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003: 88).

8. SKLEP

V tem poglavju se oziram v vzratno ogledalo in na ta način poskušam ugotoviti, v kolikšni meri postavljena delovna hipoteza (najprej prvi in nato njen drugi del) drži ter nato podajam sklepne misli.

Na tem mestu bi torej želela preveriti, ali prvi del moje delovne hipoteze drži ali jo je potrebno ovreči. Ponovno torej navajam omenjeni del hipoteze:

- Z vzpostavljanjem regij in prenovo regionalne politike bi morale priti tudi do bistvenih sprememb v sami konstrukciji javne uprave. Če ne bo prišlo do spremembe Ustave RS ali harmonizacije zakonodaje, se bodo pojavljali določeni problemi.

V ta namen podajam kratek povzetek tistega povedanega, ki se nanaša na preverjanje omenjenega dela in izpostavljam nekatere probleme, z vsem navedenim pa tudi utemeljujem pravilnost prvega dela hipoteze.

Ugotovili smo torej, da je regionalizacija Slovenije potrebna zaradi notranjih in zunanjih razlogov, ki niso zanemarljivi, in zaradi vzpostavljanja regij, o katerih lahko rečemo tudi, da so funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne strukturne politike. Uvedba pokrajin je tako nujen predpogoj za učinkovito in uspešno izvajanje regionalne razvojne politike. Z regionalizacijo bi bil v Sloveniji uveden sistem, ki bi zagotavljal enake razvojne možnosti vseh regij na celotnem državnem teritoriju.

Vendar pa je za učinkovito delovanje takšnega sistema nujno potrebna predvsem upravna decentralizacija, tj. prenos dela oblasti iz državnega nivoja na nižje nivoje lokalnih skupnosti in širših lokalnih samoupravnih skupnosti, kar pa dejansko pomeni uvedbo novega nivoja v javni upravi oziroma v lokalni samoupravi. Institucionalizacija te vmesne teritorialne ravni med državo in lokalnimi skupnostmi je utemeljena tudi zaradi racionalnejšega upravljanja države in lažjega uveljavljanja interesov ljudi, ki bi živeli v neki regiji.

Eno od načel regionalne razvojne politike je načelo subsidiarnosti, ki pravi, da nižja teritorialna skupnost opravlja vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej višji ravni. Država torej po tem načelu prenaša svoje pristojnosti v odprtem procesu decentralizacije na vse ožje teritorialne ravni, največ nalog pa prenaša ravno v prostor pokrajine, tj. v medzoregijo. Prostor pokrajine je tako najpomembnejši prostor za organizacijo in delovanje javne uprave, hkrati pa tudi najpomembnejši prostor za

izvajanje regionalne razvojne politike. Načelo subsidiarnosti je v nasprotju s kakršnikoli centralističnimi tendencami, na žalost pa ravno te prevladujejo v sedanjem upravljalnem sistemu Slovenije.

Zaradi že omenjenega ustavnopravnega in političnoupravnega problema pa vseh sprememb, potrebnih za učinkovito delovanje v Sloveniji trenutno ni mogoče izpeljati.

Če do sprememb na ustavnem ali zakonodajnem področju ne bo prišlo, se bodo pojavili določeni problemi.

Slovenija se bo morala upravljati po čistem modelu centralizma; vse pomembne javne naloge, zlasti pa tiste, ki se urejajo z zakoni, bodo državne naloge in jih bodo opravljali le državni organi. Država bo za njihovo opravljanje prisiljena ustanavljati svoje ozemeljske enote – okraje in druge ozemeljske enote na terenu. Okraji seveda v tem primeru ne bodo lokalne samoupravne skupnosti, pač pa zgolj ozemeljske izpostave države, torej tehnični organi države na terenu. Ob takšni ureditvi bo nastajal med občinami in centrom države prevelik prazen prostor, ki bo povzročal upravljalne, gospodarske, finančne pa tudi politične probleme. Trpelo bo opravljanje lokalnih nalog širšega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin, a nimajo svojega nosilca; trpelo pa bo tudi opravljanje številnih državnih nalog, ki se lažje in kakovostnejše opravljajo v organih lokalnih skupnosti, saj ti bolje poznajo problematiko terena kot pa nek oddaljeni republiški center. Poleg tega se bo pojavila dilema, kaj storiti z institucijami, za katere bodo nove občine premajhne in finančno prešibke, republika pa zanje ne bo zainteresirana. Računati je treba na to, da mnoge od njih ne bi preživele. Politični problemi, ki jih bo prinesla takšna ureditev, se bodo odražali v težnji obrobni območij k povezovanju s sorodnimi območji izven meja države. Po drugi strani pa bo prihajalo do stalnih gospodarskih, političnih in drugih pritiskov na center države, teh pa Slovenija v daljšem času ne bo mogla vzdržati.

Upravna ureditev Slovenije bo torej v tem primeru dvotirna. Skoraj popolna ločitev države in lokalne samouprave je sicer prava redkost v sodobnem svetu.

Glede na to, da takšna ureditev ni ne ustrezna in ne racionalna, ni čudno, da se temu povsod drugod po svetu izogibajo.

Izvajanje regionalne razvojne politike, ki v sodobnih in razvitih državah temelji na strateško razmišljujoči regionalni, nacionalni in nadslovenski upravi, bo torej na centralističnem modelu upravljanja problematično.

Glede na vsa navedena dejstva trdim, da sem prvi del postavljene delovne hipoteze utemeljila in s tem potrdila njeno pravilnost.

Nadaljujmo sedaj s preverjanjem drugega dela postavljene hipoteze. Poglejmo si trditev, ki jo postavljam v omenjem delu hipoteze:

- Problemi in dileme regionalne razvojne politike v Sloveniji se pojavljajo pri doseganju zastavljenih ciljev strategije skladnega regionalnega razvoja, izvajanju (implementaciji) v zakonskem ter strateškem okviru in financiranju (izvajanju državnega proračuna in določanju regionalnih javnih izdatkov).

V sledečih vrsticah podajam kratek povzetek 7. poglavja in izpostavljam ključne probleme, z vsem navedenim pa tudi utemeljujem pravilnost drugega dela hipoteze.

Nekatere probleme in dileme sem izpostavljala tudi sproti, skozi besedilo posameznih poglavij naloge, kolikor so se mi pač zdeli pomembni z vidika moje obravnave. V že omenjenem 7. poglavju diplomskega dela sem širše obravnavala problematiko regionalne razvojne politike, ki jo navezujem na določene aktivnosti oziroma delovanje regionalne razvojne politike: na stanje v regionalnem razvoju in v posameznih regijah, na izvajanje zakona in strategije in na izvajanje državnega proračuna. Predvsem želim poudariti, da ima slovenska regionalna razvojna politika (kljub reformi) še vedno dosti šibkih točk in da bo potrebno še mnogo postoriti, da bi odpravili probleme, ki so prisotni.

Ključni problemi pri doseganju zastavljenih ciljev strategije skladnega regionalnega razvoja so:

- kljub dosedanjim ukrepom regionalne razvojne politike še vedno obstajajo med regijami velike razlike v konkurenčnosti gospodarstva, stanju na področju človeških virov, razvojnih potencialih, zaposlenosti, poseljenosti in pri življenjskih možnostih oziroma relativnem položaju;
- določeni cilji niso regionalno specifični in zato ne morejo upoštevati posebnosti posameznih okolij;
- ukrepi za doseganje ciljev še niso implementirani skozi skupne razvojne institucije regij, poleg tega pa delovanje ni koordinirano;
- pri vrednotenju doseganja večine ciljev so nepogrešljivi nekateri statistični podatki (predvsem BDP), ki pa jih ni na voljo oziroma niso ažurni;

- pri vrednotenju doseganja cilja izboljševanja relativnega položaja slovenskih regij so se pojavila neskladja, zaradi različnih ravni regij po NUTS klasifikaciji.

Pri izvajanju oziroma implementaciji v zakonskem ter strateškem okviru se srečujemo s problemi, ki so:

- že sam zakonski okvir uvaja problem preglednosti in notranje konsistentnosti tako razvejanega sistema pravil;
- neuresničena je zakonska obveza navezave na sisten prostorskega planiranja, saj še niso bili sprejeti razvojni dokumenti s področja prostorskega planiranja;
- načela, predpisana z zakonom niso uveljavljena, ali pa se uresničujejo le deloma;
- dokumenti so metodološko neenotno pripravljene, v njih se prepletajo regionalne in lokalne razvojne vsebine, praviloma vsebujejo preširok nabor regionalnih prioritet in praviloma je nerealen njihov finančni okvir;
- analiza institucij regionalnega razvoja na ravni regij je ugotovila precejšnje sistemske pomanjkljivosti - RRA so sicer bile vzpostavljene, vendar pa je problem v tem, da so v večini regij kadrovske šibko zasedene, z večinoma neurejenimi sistemskimi viri financiranja in dejansko nezmožne opravljati vse predpisane naloge;
- med institucijami regionalnega razvoja na ravni države je potrebno kot problematično izpostaviti le Vladni Svet za strukturno politiko, ki ima med nalogami, določenimi po zakonu, tudi nekatere, ki jih (še) ne izvaja, oziroma jih izvaja le deloma; sicer pa je problematična počasnost reagiranja državnih institucij;
- glede državnih regionalnih razvojnih spodbud, ki jih določa zakon, je opaziti problem v tem, da ostaja njihova koordinacija in dopolnjevanje pri doseganju ciljev regionalne politike slaba;
- zakon določa tudi območja s posebnimi razvojnimi problemi, vendar je metoda za določanje teh območij pomanjkljiva, ugotavljanje razvitosti na ravni občin pa se je s strokovnega vidika pokazalo kot vprašljivo. Še največji problem pa je v tem, da je bilo na podlagi analize območij s posebnimi razvojnimi problemi ugotovljeno, da se le ta v obdobju zadnjih treh let niso zmanjšala, pač pa celo nekoliko povečala.

Problemi pri financiranju oziroma izvajanju državnega proračuna in določanju regionalnih javnih izdatkov pa so:

- obseg regionalnih državnih pomoči v letu 2002 se je zmanjšal tako absolutno kot v strukturi in tudi kot delež v BDP, ta tendenca pa je nasprotna tisti, ki je prisotna v državah EU, kjer znaša delež tovrstnih pomoči v nekaterih državah celo do 50% vseh državnih pomoči;
- problem neizkoriščanja in neuporabe sredstev regionalnih državnih pomoči;
- relativno slabi rezultati politike privabljanja tujih investicij in vključevanja sofinanciranja zasebnega sektorja.

Glede na to, da sem obširno predstavila in pojasnila problematiko regionalne razvojne politike, trdim, da sem tudi drugi del postavljene delovne hipoteze utemeljila in s tem potrdila njeno pravilnost.

Smoter diplomskega dela je bil osvetlitev problemov in dilem s področja regionalne razvojne politike (s pomočjo razjasnitve ključnih pojmovnih izhodišč in pregleda trenutnega stanja na tem področju v Republiki Sloveniji) in menim, da je bil dosežen.

Regionalna razvojna politika v Sloveniji torej dejansko ima probleme, ki so specifični, na različnih področjih in ni jih malo. Vzroki za takšno stanje verjetno niso preprosti, če pa bi jih vendarle poskusila opredeliti, bi rekla, da je morda za to kriva neizkušnost mlade države pri uveljavljanju in vzpostavitvi politike prihodnjega razvoja, morda je za to krivo pomanjkanje znanja ali volje.

Aktivnosti, ki trenutno potekajo na področju tekoče regionalne razvojne politike, nakazujejo, da se zadeve sčasoma vendarle rešujejo. V prihodnosti nas torej čaka še veliko dela in iskreno upam, da rezultati ne bodo izostali.

9. LITERATURA IN VIRI

9.1. Tuja literatura in viri:

- Batley Richard, Stoker Gary (1993): Local government in Europe: Trends and developments, MacMillan Press, London;
- Begg, I., Gudgin, G., Morris, D.(1995): Regional Policy in the European Union, Oxford Review of Economic Policy, Oxford, 11, str. 1-17.
- Bennet, Robert (1993): Local Government in the New Europe, Edited, Belhaven Press, London;
- The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund: Guidance for programmes in the period 2000-2006, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999, str. 34;
- Treaty on European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992, str. 252;
- Yuill, D., Bachtler, J., Wislade, F. (1997): European Regional Incentives 1997-1998, 17th Edition, London, Bowkersaur.

9.2. Domača literatura in viri:

- Brnič, Mastnak (ured.) (1999): Suverenost Slovenije?, Deklaracija o nacionalni razvojni politiki, Nova revija, Ljubljana, str. 22-26;
- Čokert, Andrej (1998): Nastajanje zakona o pokrajinah, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 147-159;
- Državni razvojni program RS 2001-2006, sprejet na 54. seji Vlade RS dne 13. decembra 2001;
- Farič, M. (1999): Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike, EF, Ljubljana, str. 93-100;
- Gulič A., Praper S. (1998): Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije: značilnosti dosedanjih in možni scenariji prihodnjih sprememb, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 51-94;
- Kavaš, Strmišnik, Pečar (2000): Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske regionalne strukturne politike, Geographica Slovenica 33/ II, Ljubljana, str. 83-129;

- Kuhelj, Alenka (1996): Aktualni problemi regionalizma, Teorija in praksa, št. 6, let. 33, Ljubljana, str. 989-996;
- Kuhelj, Alenka (1996): Sodobni trendi razvoja lokalne samouprave s poudarkom na regionalizmu, Zbornik referatov, III. srečanje upravnih delavcev Slovenije, VUŠ, Ljubljana, str.209-214;
- Mlinar, Zdravko (1996): Obmejne regije in Evropa, Teorija in praksa, št. 6, let. 33, Ljubljana, str. 971-989;
- Plut, Dušan (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 33-50;
- Poročilo o regionalnem razvoju 2003, Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana;
- Ravbar, Marjan (2000): Regionalni razvoj slovenskih pokrajin, Geographica Slovenica 33/ II, Ljubljana, str. 9-81;
- Strategija regionalnega razvoja RS, sprejeta na 38. seji Vlade RS dne 26. julija 2001;
- Ščančar, Rosana (ured.) (2003): Regionalni razvojni program Severne Primorske statistične regije Goriška od leta 2002 do leta 2006, Severnoprimorska mrežna regionalna razvojna agencija, 2003;
- Šmidovnik, Janez (1993): Regionalizem v Evropi in pri nas, Teorija in praksa, št. 3-4, let. 30, Ljubljana, str.199-208;
- Šmidovnik, Janez (1994): Problematika predvidene nove konstrukcije javne uprave v Republiki Sloveniji, Teorija in praksa, št. 9-10, let. 31, Ljubljana, str. 755-762;
- Šmidovnik, Janez (1998): Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 141-146;
- Šmidovnik, Janez (1999): Ustavnopравни problem regionalizacije Slovenije, Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, VUŠ, Ljubljana, str. 189-196;
- Trpin, Gorazd (1993): Nekateri problemi regionalizacije državne uprave ter urejanje lokalne samouprave v Sloveniji, Javna uprava, št.1/1, let. 29, Ljubljana, str. 15-41;
- Trpin, Gorazd (1998): Upravna teritorializacija, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 186-192;
- Ustava Republike Slovenije, ČZ Uradni list RS, 1998;

- Vlaj, Stane (1998): Lokalna samouprava, FDV, Ljubljana;
- Vlaj, Stane (1998): Svet Evrope in regionalizem, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 95-120;
- Vrišer, Igor (1999): Regionalizacija Slovenije in regionalni razvoj, Zbornik referatov, VI. dnevi slovenske uprave, Portorož;
- Vuga, Lucijan (1998): Decentralizacija in politične stranke, Regionalizem v Sloveniji, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str. 193-201.

9.3. Navodila:

- Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa, Uradni list RS, št. 52/00, 111/00;
- Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, Uradni list RS, št. 44/01.

9.4. Pravilniki:

- Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam, Uradni list RS, št. 62/01;
- Pravilnik o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud samoupravnim lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam, Uradni list RS, št. 108/02;
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči ter regionalnih razvojnih spodbud lokalnim skupnostim in regionalnim razvojnim agencijam, Uradni list RS, št. 59/03;
- Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije, Uradni list RS, št. 52/00, 111/00;
- Pravilnik o regionalni karti za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči v RS, Uradni list RS, št. 58/01;
- Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije, Uradni list RS, št. 44/01.

9.5. Sklepi:

- Sklep o spremembi sklepa o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko, Uradni list RS, št. 17/01;
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko, Uradni list RS, št. 59/00;
- Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, Uradni list RS, št.115/02.

9.6. Uredbe:

- Uredba o merilih, pogojih in postopku za dodelitev spodbud za ustvarjanje gospodarske osnove na narodnostno mešanih območjih za leto 2001, Uradni list RS, št. 62/01;
- Uredba o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči, Uradni list RS, št. 59/00;
- Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, Uradni list RS, št. 59/00;
- Uredba o spremembi uredbe o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, Uradni list RS, št. 60/01;
- Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS, št. 28/00;
- Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila, Uradni list RS, št. 59/00.

9.7. Zakoni:

- Predlog zakona o pokrajinah, Poročevalec DZ, št. 26/1998;
- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00;
- Zakon o nadzoru državnih pomoči (ZNDP), Uradni list RS, št. 1/00, 30/01;
- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS, št. 57/96;
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR), Uradni list RS št. 60/99;

- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A), Uradni list RS št. 56/03.

9.8. Diplomске naloge:

- Krajnc, Blaž (2001): Regionalna politika in njeno izvajanje v Sloveniji, diplomsko delo, mentor: Lavrač Ivo;
- Ostreljč, Robert (2000): Regija – prostor med državo in lokalno samoupravo: primer Posavja, diplomsko delo, mentor: Brezovšek Marjan;
- Škerlič, Iztok (2002): Regionalni razvoj Primorske, diplomsko delo, mentor: Sočan Lojze.
- Valenčič, Teja (2001): Regionalizacija in regionalizem v Evropi: primer goriške pokrajine kot evroregije, diplomsko delo, mentor: Kos Drago;
- Wostner, Peter (1999): Regionalna razvojna politika Slovenije in njen vpliv na statistične regije, diplomsko delo, mentor: Lavrač Ivo.

INTERNETNI VIRI:

- www.gov.si

INTERVJU:

Mag. Rosana Ščančar – višja svetovalka za regionalni razvoj na UE Tolmin in vodja regionalnega razvojnega programa za severnopriforsko regijo.