

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gašper Koprivšek
Upravni pogoji za razvoj Zasavske regije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gašper Koprivšek

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Upravni pogoji za razvoj Zasavske regije

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Upravni pogoji za razvoj Zasavske regije

Diplomska naloga se ukvarja z vprašanjem, kako ustvariti ustrezne upravne pogoje za čim boljši razvoj Zasavske – najmanjše razvojne regije v Sloveniji, ki je hkrati ena od dvanajstih NUTS 3 regij po SKTE. Izpostavljeno je vprašanje koherentnosti upravne pokrajinizacije ter kohezijske ureditve v državi. Za boljše razumevanje okoliščin in potencialov Zasavske regije je v nalogo vključena kronologija razvojnih aktivnosti od sredine 90-tih let prejšnjega stoletja, vključeni so primerjalni statistični podatki z ostalimi slovenskimi regijami. Eden od bistvenih poudarkov za subnacionalni razvoj je tudi lokalna in regionalna demokracija. Ob iskanju ustreznih upravnih scenarijev za Zasavsko regijo je potrebno jemati v obzir upravno ureditev celotne države, za katero stroka v zadnjih letih ugotavlja vakuum med sedanjo ureditvijo lokalne samouprave – občinami in državnim nivojem, ki ne more skladno reševati regionalnih in lokalnih problemov. Ob tem se razvojni zaostanek regije povečuje, razvojne vizije pa zaradi upravne razdrobljenosti ne morejo biti predmet implementacije. Pomembna pri iskanju optimalnih odgovorov na zastavljena vprašanja je triangulacija med strokovno literaturo, ki zajema različne vire in kvalitativnimi intervjuji.

Ključne besede: regija, razvoj, kohezijska politika, lokalna demokracija, pokrajinizacija.

Administrative conditions for development of Zasavje region

In the text, the question of suitable administrative conditions for development of Zasavje region – which is the smallest development region in Slovenia and also one of twelve slovenian NUTS 3 regions – is being dealt with. Question of coherence of administrative regionalisation and cohesion policy at state level is exposed. For better understanding of circumstances and potentials of Zasavje region, chronology of development activities since the middle nineties is included, also are included statistical data comparing the region to other slovenian regions. One of the crucial conditions for subnational development is also local and regional democracy. While searching suitable administrative scenarios for Zasavje region we also have to take in account administrative system of the state as a whole, which academic sphere in recent years finds it in vacuum since there is too large space between the local self-government – communities and the state level, incapable of solving local and regional issues in accordance. Beside that, regional development gap is increasing and development visions cannot be implemented because of administrative fragmentation. Searching of best answers to the posed questions, the triangulation of different expert sources and open interviews is important.

Key words: region, development, cohesion policy, local democracy, regionalisation.

KAZALO

1 UVOD	8
1.1 Namen	9
1.2 Cilj in hipoteza	9
1.3 Metodologija	10
1.4 Struktura diplomske naloge	11
2 SUBNACIONALNO UPRAVLJANJE	13
2.2 Subnacionalna in lokalna demokracija	14
2.3 Pokrajinizacija	19
2.3.1 Opredelitve	19
2.3.2 Ustanavljanje pokrajin skozi čas	20
2.3.3 Zatečeno stanje	23
2.3.4 Tehnološki parki	27
2.3.5 Ustvarjalnost slovenskih regij	28
3 KRONOLOGIJA DRŽAVNIH IN REGIONALNIH RAZVOJNIH AKTIVNOSTI V ZASAVJU	31
3.1 Zgodovina in posledice	31
3.1.1 Kratka zgodovina	31
3.1.2 Okoljske in fizične posledice rudarjenja	34
3.1.3 Sanacija uničenih površin	34
3.2 Rudniška zakonodaja	35
3.2.1 Zakon za Zasavje	37
3.2.2 Podaljšano zapiranje Rudnika Zagorje	37
3.2.3 Izvajanje Zasavskega zakona	37
3.2.4 Zakon o postopnem zapiranju RTH in razvojnem prestrukturiranju regije – »III. del«	39
3.3 Razvojne aktivnosti	40
3.3.1 Sklad dela	44
3.3.2 Garancijski sklad	45
3.3.3 Strategija Zasavje 2000+	45

3.3.4 Tehnološki park	46
3.3.5 Leto 2000 – 1. petletka	46
3.3.6 Regionalni razvojni program 2000 – 2006	47
3.3.7 Irska kot zgled regionalnega razvoja	49
4 RAZVOJNA OGROŽENOST ZASAVJA	51
4.1 Teritorialne osnove za izkazovanje regionalnih statistik	55
4.2 Prebivalstvo	57
4.3 Regionalni BDP	58
4.4 Regionalna brezposelnost in zaposlenost	60
4.5 Izobrazba	63
4.6 Poslovni izidi gospodarskih družb	64
4.7 Dohodnina in plače	65
5 RAZVOJNI OBETI IN UPRAVNE MOŽNOSTI	
ZASAVSKE REGIJE	68
5.1 Tretja razvojna os	68
5.3 Regionalni (RRP) in Državni razvojni program (DRP) 2007 – 2013	70
5.4 Sklep glede hipoteze in podhipoteze	75
5.4.1 Kaj z Zasavjem? Scenariji upravne umestitve regije	77
6 LITERATURA	79

Seznam slik in tabel

Slika 2.1: Državna uprava, lokalna samouprava in »vakuum« med obema	22
Tabela 2.1: Modeli lokalne (regionalne) samouprave v Evropi	24
Tabela 2.2: Indeks ustvarjalnosti in njegove posamezne sestavine (indeks talenta, indeks tehnologije in indeks tolerantnosti) v slov. regijah	29
Tabela 3.1: Predviden finančni okvir prestrukturiranja regije	39
Tabela 3.2: Realiziran finančni okvir	40
Tabela 4.1: Spremembe prednostnih ciljev in instrumentov kohezijske politike EU v obdobju 2007-2013	52
Slika 4.1: »Makro« institucionalna struktura za upravljanje in implementacijo politike regionalnega razvoja	53
Slika 4.2: NUTS 2 enoti in NUTS 3 enote (statistične regije)	56
Tabela 4.2: Spodnji in zgornji prag za povprečno velikost NUTS regij	57
Slika 4.3: Sprememba BDP na prebivalca v odstotnih točkah glede na povprečje Slovenije – primerjava leta 2005 z letom 2000	58
Slika 4.4: BDP na prebivalca v letu 2005	59
Slika 4.5: Sprememba v številu delovnih mest v odstotkih – primerjava leta 2007 z letom 2000	61
Slika 4.6: Delež prebivalstva s terciarno izobrazbo v letu 2006	63
Slika 4.7: Gospodarnost poslovanja	64
Slika 4.8: Stroški dela v dodani vrednosti gospodarskih družb	65
Slika 5.1: Postopek multikriterijskega odločanja o umeščanju koridorja v prostor	69
Slika 5.2: Optimalni scenariji poteka trase tretje razvojne osi	70
Tabela 5.1: Prikaz operativnih programov EU po prioritetah DRP (samo sredstva EU)	72
Tabela 5.2: Finančno ovrednotenje programov RRP 2007-2013 na podlagi prioritet	75

Seznam kratic

BDP – bruto domači proizvod
BDV – bruto dodana vrednost
DRP – Državni razvojni program
ELL – Enotna evropska listina (Single European Act)
EPD – Enotni programski dokument
IRO – indeks razvojne ogroženosti
LDS – Liberalna demokracija Slovenije
NUTS – Nomenclature des unités statistiques
OECD – Organisation for european cooperation and developement (Organizacija za evropsko sodelovanje in razvoj)
ORJUNA – Organizacija jugoslovanskih nacionalistov
PAČ – Proletarske akcijske čete
Phare – predpristopni program sofinanciranja projektov EU v državah kandidatkah
RCR – Regionalni center za razvoj
RRP – regionalni razvojni program
RTH – Rudnik Trbovlje – Hrastnik
R&D – raziskave in razvoj
SD – Socialni demokrati
SDS – Slovenska demokratska stranka
SKTE – Statistična klasifikacija teritorialnih enot
SRD – Slovenska razvojna družba
SRS – Socialistična republika Slovenija
SVEZ – Služba Vlade za evropske zadeve in razvoj
SVLR – Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalni politiko
TET (III) – Termoelektrarna Trbovlje (III)
TE – TO – Termoelektrarna – toplarna
TPD – Trboveljska premogokopna družba
UL RS – Uradni list RS
UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZPZRTH – Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik
ZRSZ – Zavod RS za zaposlovanje

1 UVOD

Zasavje je specifična in občutljiva slovenska regija, za katero je bilo že nekajkrat rečeno, da se je znašla na napačnem bregu tranzicijske reke. Njena specifičnost izvira iz naravnega bogastva – zalog rjavega premoga, kar je tudi glavni razlog za industrijski razcvet v obdobju socializma. Lahko bi celo rekli, da se je Zasavje dvignilo in padlo s socializmom. Po cvetočih sedemdesetih so prišla leta stagnacije, v devetdesetih se je prvič po stotih letih zgodilo, da je imela regija negativne demografske kazalce. S prelomom družbenega sistema je bilo očitno, da se glavni stebri regijskega gospodarstva, ki so v resnici zaradi narave prejšnjega sistema in iz industrijskih in socialnih razmer »naučenega« pomena skupnosti predstavljali nekakšno nadstavbo zasavskega družbenega okolja, sesuvajo ter da se s tem končuje neka era. Tista era, ki je v svojem začetku regiji nadela vzdevek »rdeči revirji«. Era, ki je skoraj v celoti delavsko prebivalstvo že pred stotimi leti naučila boja za osnovne človekove pravice. Slednje je bilo demonstrirano tudi v petdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so trboveljski rudarji stavkali. Počeli so tisto, kar je bilo v času »oblasti delavskega razreda« teoretično nemogoče. Zasavski delavci so bili v povojnem obdobju zelo znani tudi po »udarniškem« delu. Prav rudarji so postali simbol udarniškega dela, saj so se napovedi nenehnih tekmovanj kar prehitevale (Rozina 1999, 101). Brigada Tineta Zagoriška je presegla vse jugoslovanske rekorde, ko je v 8 urah nakopala 850 ton premoga ali 65,5 tone na moža (Mlakar Adamič in drugi 2001).

Ta diplomatska naloga seveda ne bo zazrta v preteklost, je pa pomembno osvetliti značilnosti, ki jih v zadnjih dvajsetih letih ni videti. Odločnost, povezanost, neomajnost in samozavest ljudi so botrovale uspešnosti regije. Tega že dolgo ni več, regiji pa tudi nihče in nič več ne botruje.

Razvojne okoliščine so se globalno spremenile. Odzivi morajo biti hitrejši in bolj domiselni kot so bili v preteklosti. V Zasavju še vedno prevladujejo velika podjetja, ki pretežno temeljijo na delovni intenzivnosti, hkrati pa ne zmanjšujejo tehnološkega zaostanka v svojih panogah. Malega podjetništva je nadpovprečno malo, izobrazbena struktura je slaba, v vseh slovenskih regijah mladi do 25. leta starosti lažje dobijo službo kot v Zasavju. Intenzivna tradicionalna industrija je s svojimi negativnimi eksternalijami pustila okoljske in zdravstvene posledice. Prostorsko načrtovanje je zaradi neugodnega reliefa močno omejeno. Očitno je, da zasavska družba zaostaja za slovenskimi in globalnimi trendi razvitega sveta.

1.1 Namen

Sredi devetdesetih let je zasavsko okolje uvidelo, da so potrebni načrtni in strateški pristopi pri blažitvi negativnih socioekonomskih trendov, strateški pristop pri načrtovanju regionalnega razvoja pa na bi na daljši rok ustvaril pogoje za drugačno, modernejše okolje za strukturo gospodarstva, ki bi v regiji omogočala kvalitetnejše življenje. Po desetletju in pol je čas, da se na to polpreteklo obdobje ozremo s kritične distance in poskušamo ugotoviti, v katerih segmentih so se ti procesi izvajali na način, ki prinaša realne rezultate, v katerih se niso ter predvsem, do katere točke so bili mehanizmi razvojnega načrtovanja učinkoviti. Če je bilo pred petnajstimi leti jasno, da načrtovanje razvoja ne more biti stihijske ali plansko – administrativne narave, je danes jasno, da sektorski pristop za tako majhno okolje kot je zasavsko, tudi ne zadostuje. Zato je glavni namen osvetliti širši prostor, ki nujno vpliva na razvoj Zasavja. Primarni širši prostor je v tem primeru država Slovenija v svojem celovitem pomenu – na nacionalnem, lokalnem in na porajajočem pokrajinskem nivoju ter mehanizmi in ureditev evropskih razvojnih spodbud.

1.2 Cilj in hipoteza

Diplomska naloga ima vsaj dva cilja. Prvi je evalvacija razvojnih aktivnosti v Zasavju od leta 1995 pa nekje do obdobja med letoma 2004 in 2006. Štirinajst let po podpisu Memoranduma o regionalnem sodelovanju pri razvojnih aktivnostih v Zasavju in ustanovitvi zasavskega Regionalnega centra za razvoj je gotovo dovolj časa, da se ugotovi uspešnost oziroma efektivnost razvojnih prizadevanj.

V tem kontekstu je glavna hipoteza naslednja: razvojne aktivnosti v Zasavju s strani države in njenih ministrstev, Regionalnega centra za razvoj, občin in glavnih gospodarskih subjektov so v veliki meri sproti blažile gospodarsko – socialne šoke v regiji, niso pa ustvarile takšnih okoliščin, ki bi omogočale razvojni preboj Zasavja in konkurenčnost regije v slovenskem in evropskem prostoru.

V primeru potrditve zgornje hipoteze, je naslednji cilj naloge opozoriti na kohezijska in upravna neskladja, ki otežujejo razvoj in zamegljujejo položaj - v tem primeru – Zasavske regije. Po NUTS in SKTE klasifikaciji Zasavska statistična in razvojna regija sodi v Vzhodno

- slovensko kohezijsko regijo, za katero je namenjenih mnogo več evropskih razvojnih spodbud, kot za Zahodno, ki dosega konvergenčne kriterije. Hkrati je po različnih scenarijih pokrajinizacije Zasavska regija umeščena v prostor Zahodno – slovenske kohezijske regije, bodisi v Osrednjeslovensko pokrajino ali v denimo Kamniško – zasavsko pokrajino. Pri tem velja strokovni konsenz in prevladujoče politično mnenje, da bi bila samostojna Zasavska pokrajina daleč premajhna, da bi opravljala svoje funkcije uspešno.

Podhipoteza je naslednja: s teritorialnega vidika je potrebno sinhronizirati kohezijsko in upravno ureditev, saj bo le-to omogočilo strateško in dolgoročno razvojno načrtovanje, ki lahko prinese razvoj Zasavske regije in skladen regionalni razvoj Republike Slovenije.

1.3 Metodologija

Za potrebe diplomske naloge sem uporabil različne raziskovalne metode. Ta pristop temelji na tem, da se prepreči omejenost diplomskega dela samo z eno metodo, saj je moč skorajda vsakega merjenja tako ali drugače do neke mere okrnjena (Easterby-Smith in drugi 2005, 181). Uporaba več različnih metod omogoča *shintetiziranje* sklepov oziroma lažje potrjevanje ali zavračanje postavljenih hipotez. Pogoj za slednje predstavlja uporaba *triangulacije*, t.j. več različnih in neodvisnih merjenj.

Glavni vir diplomske naloge je znanstvena in strokovna literatura. Pod to spadajo tudi izsledki več raziskav in modeli različnih avtorjev. Pomemben vir so tudi mnenja, pridobljena na osnovi kvalitativnih intervjujev z vodstvenim kadrom na regionalni in državni ravni. Opravljen je bil intervju z Andrejo Jerina, državno sekretarko in predstojnico Službe Vlade RS za evropske zadeve in razvoj ter intervju s Tomom Garantiniem, direktorjem in soustanoviteljem Regionalnega centra za razvoj Zasavje in hkrati predsednika Združenja slovenskih regionalnih razvojnih agencij. Opravljen je bil tudi intervju s prof. dr. Stanetom Vlajem, ki se intenzivno ukvarja z upravnimi reformami in je avtor več strokovnih in znanstvenih člankov, vezanih na pokrajinizacijo Slovenije.

Vsi intervjuji so bili opravljeni s kvalitativno, nestrukturirano tehniko. Ta pristop je pomemben predvsem iz dveh razlogov. Po eni strani sem se kot raziskovalec omejeval pri

prejudiciranju stališč intervjujancev, po drugi strani pa so le-ti imeli povsem odprte možnosti pri razvijanju svojih misli. To mi je omogočilo odkritje ključnih točk in razjasnitev marsikaterega problema. Na ta način sem prišel do spoznanj, ki so bila bistvena pri opredeljevanju do postavljene hipoteze in podhipoteze.

Nastajanje diplomske naloge je potekalo na *deduktiven* in *induktiven* način. Deduktivnost se kaže v izhajanju iz teoretičnih izhodišč ter prenašanju le-teh v konkretno situacijo, induktivnost pa izhaja iz konkretne izkušnje državnega, regionalnega in občinskega sodelovanja pri sanaciji in prestrukturiranju zasavskega gospodarstva ter *evalvaciji* te izkušnje, ki temelji na *kronologiji* dogajanja in ukrepov ter *primerjalnim pristopom* z drugimi slovenskimi ter evropskimi razvojnimi regijami.

Delovne metode so bile tudi naslednje: metodi *abstrakcije* in *konkretizacije*. S prvo sem ločil tisto, kar je bilo za moje raziskovanje bistveno od nebistvenega, z drugo sem od splošnega pojma prišel h konkretnemu stališču. Metoda *komparacije*, s katero sem primerjal predvsem mnenja in stališča iz literature in mnenja in stališča iz intervjujev, metoda *zavračanja*, ki predstavlja mojo negativno kritiko do nekaterih spoznanj, ki izhajajo iz stroke, metoda *dokazovanja*, s katero sem potrjeval že obstoječa dejstva (npr. postavljena hipoteza in mnenja, pridobljena v intervjujih), metoda *analize*, s katero sem proučeval posamezne statistične kazalce in pojme vsakega zase in v medsebojnem odnosu ter metoda *opisovanja*, s katero sem opisal spoznanja in dejstva, vezana na pretekla razmišljanja in raziskovanja drugih avtorjev.

1.4 Struktura diplomske naloge

Diplomska naloga je razdeljena v dva dela, in sicer v teoretični in praktični del. Teoretični del je sestavljen predvsem iz drugega, praktični del pa se nahaja v nadaljevanju. Od tretjega poglavja pa do konca naloge se teoretični in praktični del delno pokrivata.

V drugem poglavju sta predstavljeni subnacionalna in lokalna demokracija in okoliščine pokrajinizacije. Tretje poglavje je obširnejša kronologija državnih in regionalnih razvojnih aktivnosti v Zasavju, ki je razdeljeno v tri podpoglavja. Prvo podpoglavje s časovnega vidika predstavi družbeno in socialno podstat regije, ki je nujna za širše razumevanje življenja v Zasavju, ter iz opisa posledic dolgoletnega rudarjenja. Drugo podpoglavje je rudniška

zakonodaja, ki predstavlja podlago za vsa državna sredstva, ki so bila zagotovljena za sanacijo in presktrukturiranje. Tretje podpoglavje se navezuje Regionalni center za razvoj Zasavje in na glavne aktivnosti in projekte, ki jih je ta ustanova izvajala od svoje ustanovitve leta 1995 naprej. Četrto poglavje primerjalna analiza Zasavske regije z drugimi slovenski statističnimi in razvojnimi regijami po posameznih sektorjih oz. kazalcih, peto poglavje pa - izhajajoč iz aktualnega stanja – nakazuje možnosti ter opredeli v začetku postavljeno hipotezo in podhipotezo.

2 SUBNACIONALNO UPRAVLJANJE

To poglavje je sestavljeno iz vsebine, ki na prvi pogled morda nima neposredne povezave. V Sloveniji smo v zadnjih letih evropsko kohezijsko ureditev jemali in jo še vedno jemljemo kot tehnikalijo, ki v prvi vrsti lahko olajša denimo pridobivanje nepovratnih sredstev za različne projekte.

Osnovna ideja je bila drugačna. Kot ugotavlja tudi državna sekretarka Andreja Jerina v intervjuju, sistem kohezijskih regij v osnovi ni bil zbir matematičnih ugotovitev, kot je to praksa pri npr. volilni zakonodaji oz. volilnih okrajih, kjer je cilj čim boljši izplen na kratki rok, ampak so bile regije definirane na podlagi družbenih determinant: gospodarska in socialna gravitacija, demografske značilnosti, tradicija regionalnega upravljanja¹, kulturna povezanost itn. S časom se je to – kot ugotavlja Jerina – »povampirilo« in predvsem nove države Evropske unije so šle svojo notranjo kohezijsko ureditev postavljati »na pamet«, brez upoštevanja tistih neobhodnih determinant, ki so našteje zgoraj.

Razlike v dojemanju regionalizma in regij v Sloveniji in v državah zahodne Evrope so ravno tako pomembne. Kot ugotavlja Harvie (1994), je v poznih osemdesetih letih 20. stoletja ideja »Evrope regij« nenadoma postala politika. Evropski ideal je ponovno oživel s sprejetjem Enotne evropske listine (*Single European Act*), s čimer se je pospešil proces vladnega in političnega povezovanja. Soočeni s federalizmom, so politiki nemški dežel (*Länder*), španskih »avtonomnih skupnosti« in celo francoskih regionalnih svetov, odkrili »načelo subsidiarnosti«, ter ga prevedli v devolucijo moči iz Bruslja in Strasbourga ne na nacionalno, temveč na subnacionalno ali regionalno raven. Analogija z zgornjo ugotovitvijo je v slovenskem primeru le delna, možna pa v primeru, ko so slovenski politiki napovedano decentralizacijo države videli kot možnost lastnega ali strankarskega povečevanja moči² v močnejših volilnih okrajih in enotah ter le-to pred spremenjenim 143. členom ustave opredeljevali kot pokrajinizacijo »od spodaj«.

¹ Na primer: nemške in avstrijske zvezne dežele, francoski departmaji oz. smiselna skupina departmajev, španske pokrajine itd...

² O tem zgovorno priča široko sprejet koncept »politične realnosti«, ki je nekaterim politikom in strankam služil kot argument za dvanajst ali več pokrajin.

2.1 Subnacionalna in lokalna demokracija

Subnacionalna in lokalna demokracija sta dva pojma, ki se pretežno pokrivata, do neke mere pa ju lahko vsebinsko ločujemo. Lokalna demokracija je vezana na lokalno samoupravo in je vezana na manjša okolja, ki so hkrati subnacionalna. Subnacionalna demokracija se po drugi strani nanaša pretežno na okolja, ki so pod nacionalnim nivojem, hkrati pa dovolj velika, da jih zelo težko ali pa sploh ne moremo predelati kot lokalna – npr. avstrijske zvezne dežele. Če malce poenostavimo; tam, kjer ne moremo govoriti o lokalni demokraciji v okviru subnacionalne demokracije, lahko govorimo o regionalni demokraciji.

V zadnjih dveh do treh desetletjih so se dogajale velike spremembe v dojemanju in organiziranju javnih zadev v praktično vseh evropskih državah. Vse države EU so se lotile večjih reformnih naporov, ki so vplivali na izvajanje demokracije na nacionalnih, regionalnih in lokalnih ravneh. Vrste reform lahko opredelimo kot:

- restrukturiranje centralnih – regionalnih/lokalnih odnosov;
- reformo notranjih mehanizmov regionalnih in lokalnih oblasti;
- izboljšanjem odnosov med političnim sistemom na regionalni in lokalni ravni ter splošno javnostjo;
- odgovor in izkoriščanje Evropskega faktorja³. (Loughlin 2001, 392).

Loughlin nadalje ugotavlja, da so se na spremembe in priložnosti, ki jih ponuja »Nova Evropa«, regije odzvale zelo različno. Nekatere zelo aktivno, druge bolj umirjeno, večina pa verjetno precej pasivno. Niti ni gotovo, kako je evropeizacija vplivala na kvaliteto izvajanja demokracije v regionalnih in lokalnih okoljih po Evropi.

Pojem lokalne samouprave je opredeljen tudi v tretjem členu Evropske listine lokalne samouprave. Definicija je precej splošna, a hkrati celovita: »Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva« (Lavtar 2005, 13). V

³ Evropska unija je bila pomemben faktor v rekonfiguraciji centralno – lokalnih odnosov v svojih državah članicah. To se je zgodilo na več načinov. Prvič, EU je bila mnenja, da so se s prenosom suverenosti na nekaterih področjih od nacionalnih držav na Evropske institucije narava, vloga in funkcije države spremenile. To ne pomeni zatona ali izginotja nacionalne države, ampak da nacionalne vlade hkrati upravljajo Evropske institucije, regije in lokalne oblasti. Hkrati se je pomembnost in vloga regionalnih in lokalnih oblasti v sistemu ustvarjanja evropskih politik povečala. Pomembnost regij in lokalnih oblasti se je izrazilo v ustanovitvi Odbora regij. (Loughlin 2001, 394 – 395).

slovenskem kontekstu je strokovne in znanstvene literature o subnacionalni ali regionalni demokraciji bolj malo. Upoštevajoč odsotnost tradicije, vezane na pokrajinsko upravljanje in kratek poosamosvojitveni čas, vezan na delovanje lokalne samouprave, je to logično. Po drugi strani naletimo na veliko definicij in opredelitev lokalne demokracije, samouprave, pokrajine itd.

Velikokrat se izpostavlja pomembnost lokalne samouprave za splošno stanje demokracije. Prav tako obstaja splošno strinjanje, da je bila – in še vedno je – lokalna samouprava zibelka moderne demokracije (Poggi v Brezovšek 2005, 6). Temeljna ideja sega daleč nazaj h klasičnemu upravičenju lokalne samouprave, ki ga je podal J. S. Mill (1861): lokalna demokracija ponuja državljanom možnost za uresničevanje njihove svobode in za izražanje njihove lokalne identitete na način, ki je drugačen, od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z višjimi ravnmi oblasti dopolnjuje (Brezovšek 2005, 8). Koherentna v svojem vsebinskem smislu z lokalno demokracijo je participativna demokracija in pojem aktivno državljanstvo. Predpogoj delovanja participativne demokracije je odprt informacijski sistem, ki zagotavlja spremljanje na informacijah temelječih odločitev. Z vidika vključenosti državljanov v oblikovanje in sprejemanje javnih politik tudi na lokalni ravni je to lahko informiranje (enosmerni odnos), posvetovanje (dvosmerni odnos) ali aktivna participacija, ki temelji na partnerstvu med državljani in (lokalno) oblastjo in kjer so državljani aktivno vključeni v opredeljevanje procesa in vsebin oblikovanja in sprejemanja odločitev (OECD v Brezovšek 2005, 11).

Posebej pomembna je tretja alineja reformnih naporov oz. sklopov, ki smo jih našteali zgoraj. Eden od glavnih izzivov za izboljševanje regionalne in lokalne demokracije je védenje o tem, kako so državljani lahko bolj polno pritegnjeni v politični sistem na teh dveh ravneh. Naslednje metode so bile preizkušane v različnih državah:

- uporaba lokalnih referendumov (avtrijske zvezne dežele, nekatere nemške zvezne dežele, Finska, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Švedska);
- peticije (večina avstrijskih zveznih dežel, nekatere nemške zvezne dežele, Portugalska, Švedska);
- vključevanje posameznikov in interesnih skupin v odločanje skozi odbore uporabnikov (*User boards*) (Danska, Švedska);
- državlanski pisni predlog, ki - v kolikor je podprt z vsaj dva odstotka populacije – mora dobiti formalen odgovor lokalnih oblasti (Finska);

- predhodna odobritev (*Prior appraisal*) zakonodaje s strani javnosti (nekateri avstrijske dežele);
- podeljevanje predstavnštva nekaterim specifičnim skupinam državljanov skozi različne oblike posvetovalnih forumov (npr. invalidom, ženskam, socialno ogroženim, tujcem itd.) (Velika Britanija, Luksemburg, Nizozemska, Španija);
- delavnice »prihodnosti« in »scenarijev« - državljanom zagotoviti sodelovanje in načrtovanje procesov (Nemčija, Nizozemska);
- večstopenjski dialog – vključuje tri stopnje na podlagi sheme »gled, ovrednoti, deluj«, ki državljanom omogoča poiskati rešitve za določene probleme (npr. ksenofobično nasilje v Buxtehudeju na Spodnjem Saškem);
- »partnerski« odbori in poskusi »družbene integracije« (Irska, Španija);
- državljske porote ali zbori (Velika Britanija, Danska, Španija, Švedska);
- mladinski sveti (Finska);
- iskanje odprtosti in transparentnosti (Francija);
- mnenjske ankete in spremljanje uporabe oz. uporabnikov (*Consumer surveys*) (Velika Britanija, Nizozemska, Francija, Španija);
- »lista uravnoteženosti« (*Balance sheet*) lokalne demokracije (Švedska);
- elektronska demokracija in uporaba interneta (Velika Britanija, Španija). (Loughlin 2001, 398).

Uspešnost zgornje pristopov oz. mehanizmov je težko oceniti. V slovenskih lokalnih okoljih smo do sedaj uporabljali zelo malo oz. skoraj nič od teh mehanizmov. Kot zelo svetlo izjemo lahko navedemo Mladinski svet Slovenije, ki je s svojo razvito terensko mrežo močno pripomogel k reprezentiranosti mladih v javnem življenju. Po drugi strani ta reprezentiranost po posameznih okoljih zelo niha, vprašanje pa je, v kolikšni meri temu botruje nepripravljenost ali neorganizirnost mladih v različnih okoljih in koliko konzervativnost oz. rigidnost lokalnih oblasti, ki imajo težave pri sprejemanju tovrstne javne participacije. Kot nadalje ugotavlja Loughlin (2001), je veliko odvisno od konkretne kulture in stopnje socio-ekonomskega in političnega razvoja regije ali lokalnega okolja. V nekaterih primerih obstaja dolgo obstoječa tradicija povezovanja in aktivnega vključevanja v lokalne javne zadeve. V nekaterih primerih pa je lahko lokalna ali regionalna družba zaznamovana s klientelističnimi oblikami odnosov ali je bila morda uničena z resnim zatonom industrije ali gospodarskim sesutjem (Loughlin 2001, 398-399). Slednjo avtorjevo ugotovitev je možno povezovati s

situacijo v Zasavju, še posebej v kontekstu ugotavljanja uspešnosti prestrukturiranja in saniranja gospodarstva, ki jih lahko opredelimo kot regionalne javne politike.

Temeljne spremembe v načinu življenja so tudi na področju dojemanja upravljanja sprožile nove koncepte. Obseg eksperimentiranja in različnost izkušenj v zahodnih deželah namigujejo na začetek širšega spreminjanja, ki se že prenaša na druge lokalne upravne sisteme v posameznih državah (John 2001, 157). Eden od njih je t.i. novi lokalizem, ki kot pristop pojasnjuje spremembe na lokalni ravni, še posebej glede lokalne demokracije in lokalne avtonomije. Izhodišče tega pristopa je v tem, da z razširjanjem nadnacionalnega in globalnega povezovanja prihaja tudi do večje samostojnosti lokalnih, individualnih akterjev (Brezovšek 2005, 15). Čedalje več je prostorske mobilnosti, zaradi česar je tudi na ravni lokalnih skupnosti vse manj samoumevnih danosti. Da bi si zagotovile svoj razvoj, se morajo lokalne oblasti angažirati v tekmovanju z drugimi zato, da bi pritegnile (obdržale) potrebne človeške in materialne vire (Mlinar v Brezovšek 2005, 15). Lokalne skupnosti so čedalje bolj odprte. Kar so bile prej tradicionalne, zaprte, podeželske skupnosti, ki so temeljile na ločevanju od drugih, se danes čedalje bolj diferencira, simbolična participacija pa se nadomešča z udeležbo številnejših manjših skupin, ki se ukvarjajo s specifičnimi in njim bližnjimi zadevami. Z novim lokalizmom je torej postalo vprašljivo tudi temeljno načelo hierarhičnega urejanja odnosov med različnimi ravnmi oblasti, nastajajo pa tudi alternativne oblike dihotomije centralizacije – decentralizacije (Brezovšek 2005, 16). Pojem, ki je tudi pomenski derivat lokalne samouprave in javnega upravljanja, je lokalno upravljanje. Na področju lokalne samouprave s tem pojmom (konceptom) avtorji označujejo prehod od lokalnega vladanja (government) k lokalnemu javnemu upravljanju (governance), to je od tradicionalne zamisli »vsakemu svoje« (to each his own) k sodobnejši opredelitvi »skupaj lahko storimo vse« (together we can do it all). Javno upravljanje ni več naslovljeno na avtoriteto izvoljenih predstavnikov (hierarhični model) niti na priznanju in prenašanju odgovornosti na zasebni sektor (tržni model), pač pa ureja in določa kolektivne vire in akterje preko odnosov tako s civilno družbo (prebivalstvom) kot z drugimi ravnmi oblasti (vladanja) (Brezovšek 2005, 17). Brezovšek (2005) hkrati opozori, da lokalno (javno) upravljanje ne zamenjuje institucij lokalne oblasti, kajti večji del institucionalnega okvira lokalnega vladanja oz. oblasti še naprej obstaja in je vpeta v obstoječo lokalnopolitično kulturo. Lokalna demokracija vključuje kolektivno odločanje in je sredstvo za povezovanje delovanja državljanov pri doseganju skupnih ciljev. Ena od njenih temeljnih premis je koordinacija. Vloga lokalne demokracije je torej večja od zgolj lokalne samouprave (Brezovšek 2005, 19).

Izhajajoč iz zgornje ugotovitve velja, da lokalna demokracija ni utemeljena samo na liberalnem konceptu lokalne samouprave, ampak tudi vpliva in pospešuje demokracijo na ravni celotne družbe. Hkrati sta na nek način lokalna avtonomija in demokracija z državo v konfliktu oz. v koliziji. Paradoks je naslednji: lokalna avtonomija je po eni strani bistvena za vzpodbujanje lokalne demokracije, ki podpira širšo demokratično kulturo v celotni družbi, po drugi strani pa lokalna avtonomija ogroža sicer demokratično vzpostavljene in podprte nacionalne (državne) prioritete (Brezovšek 2005, 21).

Kot zaključni komentar lahko omenimo, da naši politični sistemi izvirajo iz institucij liberalno – demokratske nacionalne države, ki se je pojavila v devetnajstem stoletju po francoski revoluciji na osnovi načel razsvetljenstva iz osemnajstega stoletja. Te institucije so nam do sedaj dobro služile in so neprimerljivo boljše kot politični sistemi, ki temeljijo na avtoritarnosti in diktaturi. Kakorkoli, okoliščine, v katerih so nastale, so se spremenile do neprepoznavnosti. Izzivi, s katerimi smo soočeni Evropejci in drugi, je reformiranje in prilagoditev institucij na načine, ki bodo upoštevali nove realnosti 21. stoletja. Cilj tega je ohraniti pridobitve, ki izvirajo iz sistema nacionalne države – človekove pravice in svoboščine, solidarnost skozi socialne in javne politike, splošno rast v izobraževanju, zdravstvu in kvaliteti življenja v naših družbah. Po drugi strani smo bili soočeni s precejšnjimi problemi, povezanimi z industrializacijo in množično družbo, kar je delno otežilo pogled na vse pridobitve napredka (npr. degradacija okolja, socialno razslojevanje in anomija, občutek, da je vse brez pomena, apatičnost). Regije in lokalne oblasti imajo v današnji Evropi novo nastalo svobodo za demokratično eksperimentiranje in za vpeljevanje novih demokratičnih oblik, ki lahko zagotovijo nekatere rešitve za zgoraj našteje probleme. Lažje je reformirati politični sistem na tem nivoju, kot pa na nacionalnem. Evropska unija jim zagotavlja nov okvir za izvajanje tovrstnih reform. (Loughlin 2001, 399).

2.2 Pokrajinizacija

2.2.1 Opredelitve

Če pogledamo z zgodovinske perspektive, imajo regije ali mestne regije daleč daljšo zgodovino od narodov. Evropi so gospodovali, kot poudari Ferdinand Braudel v »Civilizaciji in kapitalizmu«, več kot pet stoletij mestne države – cerkvene kneževine, Benetke, Amsterdam – proti stoletju in pol nacionalne države (Braudel v Harvi 1994, 6). »Regija« se nanaša na delitev vladanja. Najprej je bila uporabljena za označevanje notranjih dogovorov v Rimskem imperiju, kot taka je ustrezala neo – aristotelevskemu srednjeveškemu konceptu deljene suverenosti med Kristjanstvom⁴ oz. Imperijem in lokalnimi polisi s tem, da je bila bolj radodarna od mestne države ali imperialnega svobodnega mesta, čigar privilegiji so običajno postavljali ločnico z okoliškim podeželjem (Kleinknecht v Harvi 1994, 10). V modernejšem smislu izvira iz administrativnih dogovorov v okviru nacionalne države v 18. in 19. stoletju: za obdavčitev, izobraževanje in predvsem v vojaške namene (Harvie 1994, 10). Leta 1980 je bila definicija »regije« še vedno vsota javnih poskusov za ohranitev kulturnih vrednot in boja proti »neenakemu razvoju« (Harvie 1994, 55), v naslednjih letih pa so spremembe ustav, zavedanje o splošni centralizaciji, ki je zahtevalo tudi upravno centralizacijo, padec berlinskega zidu, sprejetje enotne evropske listine in delni pojav evropskega federalizma pripomogle, da sta regionalizacija in regionalni razvoj postala nekakšna norma znotraj enotnega evropskega prostora. Postala sta pomemben princip »brisanja mej« med zahodno in vzhodno Evropo, tudi z medregionalnimi partnerstvi kot je bila med Baden – Württembergom in deželo Saško, ali Saško in Republiko Češko. Harvie (1994) se potem loti kritične perspektive in med drugim navede nekatere deviantne ideje, izhajajoče iz »Evrope regij«, ki so onkraj današnje institucije nacionalne države. Upoštevajoč primere uspešnega medregionalnega gospodarskega sodelovanja ter vzhajajočih populizmov (Vaclav Klaus, Jörg Haider⁵), konzervativna »Alpska federacija« (Bohemija, Bavarska, Avstrija, Švica, Južna Tirolska, Slovenija) – ki bi imela kontrolo nad evropskim transportnim in trgovskim vozliščem – po njegovem niti ne deluje kot zelo nora ideja.

⁴ Kristjanstvo, *christianitas*, je bila tista oblika zahodne enotnosti, ki je nasledila karolinško »univerzalno cerkev«. Bilo je izraz, ki so ga srednjeveški pisci uporabljali zase in za svojo civilizacijo. Ko so ljudje, ki so v srednjem veku živeli na področju, ki mu danes pravimo Evropa, želeli pokazati na meje družbe, ki je bila obsežnejša od njihove vasi ali župnije, grofije ali škofije, ali kraljestva, so se opisovali kot »prebivalci kristjanstva«. Kristjanstvo je bilo izraz, ki je označeval skupnost sil in nacij, ki jih je združevala skupna vera, ali preprosto krščansko družbo. (Mastnak 1996, 62).

⁵ Oba politika sta tukaj našeta v simbolnem pomenu.

SSKJ⁶ pojem regije opredeljuje zelo skromno, kot področje, območje. Morda lahko trdimo, da se tudi na tem mestu kaže odsotnost tradicije regionalizma na Slovenskem. V aktualnem smislu so regije manj od države, le do določene mere pa lahko subnacionalne entitete v federalni državni ureditvi (npr. Avstrija, Nemčija) opredelimo kot regije. Če že, v »evropskem« smislu. Torej gre za širše lokalne samoupravne skupnosti. Le-te opravljajo naloge, ki so z vidika države lokalnega pomena, hkrati pa presegajo zmogljivosti posameznih občin. Lastnosti jim podeli država z zakonodajo, in tudi določi teritorij regije ter – vsaj okvirno – njeno poslovanje. To pomeni, da širša lokalna samoupravna skupnost ni zveza, združenje ali skupnost občin, ki bi bila rezultat medobčinskega povezovanja, temveč temelji njihov pravni izvor na ustavi in na zakonu (Šmidovnik 1995, 83). Verjetno še najbolj uporabna oz. celovita pa je naslednja definicija. Regija je v smislu Evropske listine o regionalizaciji iz leta 1988 območje, ki je jasno sklenjena geografska celota ali istovrstni kompleks območij, ki pomenijo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (npr. jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek (Šmidovnik 1993, 200).

2.2.2 Ustanavljanje pokrajin skozi čas

V prvi polovici devetdesetih let so se – skladno s procesom demokratične konsolidacije na državni ravni – začele odvijati tudi spremembe na ravni lokalne samouprave, ki so v prvi vrsti zajemale ustanavljanje novih občin ter reorganizacijo državne uprave, ki je vsebovala teritorialno reorganizacijo in z njo ustanovitev upravnih enot. Občine so se ustanovljale oziroma drobile tudi proti koncu devetdesetih let. V celotnem obdobju pa se je počasi, vendar vztrajno, začelo pojavljati vprašanje regionalizacije⁷ Slovenije. Težnja po regionalizaciji se je v slovenski politiki – tako na državni kot tudi na lokalni ravni – krepila s počasnim, vendar vztrajnim večanjem razlik v razvoju med posameznimi deli Slovenije. Lahko bi celo trdili, da je glavni krivec večanja razlik med posameznimi deli Slovenije neustrezna reforma lokalne samouprave, ki je zapostavljala funkcionalne, finančne in regionalne sestavine. V tem kontekstu je prihajalo tudi do skrajnosti, saj so se ustanovljale velike in zelo majhne občine, iz prej preobremenjenih občin so nastajale občine z zelo omejenimi zmožnostmi delovanja, državni centralizem se je uveljavljal namesto regionalizma.

⁶ Slovar slovenskega knjižnega jezika.

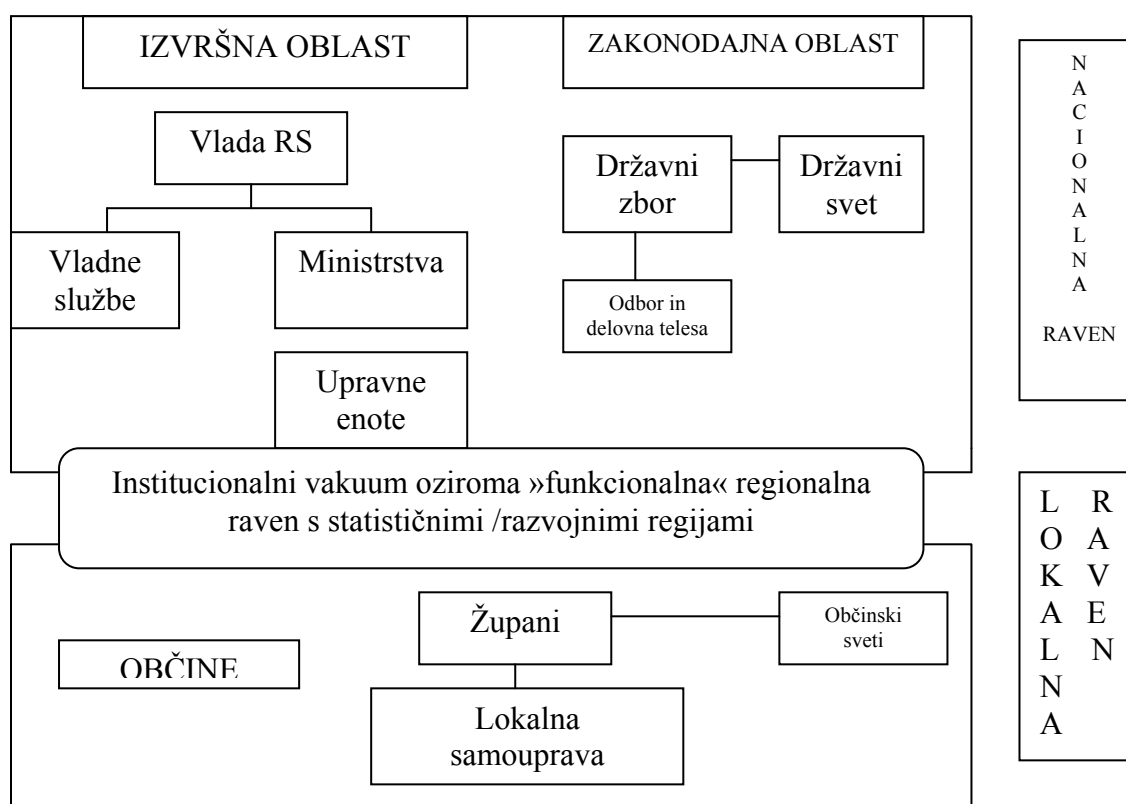
⁷ V zadnjih nekaj letih je pojem »regionalizacija« nadomeščen s pojmom »pokrajinizacija«.

Proces ustanavljanja pokrajin v Sloveniji je najbolje razdeliti na tri obdobja. Prvo zajema čas od osamosvojitve do leta 2000, ko je oblast prevzela t.i. velika koalicija z LDS na čelu, drugo obdobje je mandatno obdobje te koalicije od leta 2000 do 2004, tretje obdobje pa predstavlja mandat prejšnje desno-sredinske koalicije na čelu s stranko SDS. Februarja 1999 je parlamentarna skupina poslancev LDS v državnem zboru predlagala začetek postopka za spremembo slovenske ustave, ki bi s črtanjem 143. člena omogočil regionalizacijo Slovenije. Istega leta je bil sprejet tudi zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je uvedel dvanajst statističnih regij. Kljub omenjenim aktivnostim se je izkazalo, da v resnici država ni preveč navdušena nad ustanavljanjem pokrajin. Tako do leta 2000 v smeri regionalizacije ne beležimo drugega kot teritorialno reorganizacijo državne uprave v letu 1994, s čimer je bila nakazana ustanovitev pokrajin kot »dvoživk«⁸. V mandatu »velike koalicije« od leta 2000 do 2004 je v splošnem moč opaziti širok politični konsenz o ustanovitvi pokrajin, vendar še vedno precejšnje nejasnosti o velikosti in številu le-teh. Tako se je omenjala ustanovitev treh velikih pokrajin, potem od osem do dvanajst srednje velikih pa vse do 27 ali 28 majhnih regij. Dušan Plut je celo predlagal vpeljavo dvostopenjske regionalizacije, kar bi pomenilo osem večjih pokrajin ter 28 manjših mezuregij. Dejavnost sta bila tudi Združenje občin Slovenije ter Skupnost občin Slovenije, ki sta menila, da se je država regionalizacije preko regionalnih razvojnih agencij lotila preveč na silo; po njihovem bi bilo treba najprej razjasniti finančni odnos med občinami in državo, ustanavljanje pokrajin pa naj ne bi bilo potrebno. Leta 2002 se je pokazalo, da je zaradi parlamentarnega usklajevanja strank možen le kompromis o ustanovitvi dvanajstih regij. Kot že nekajkrat prej pri sorodnih predlogih v tem mandatu, parlament tudi junija 2004 ni sprejel predlaganega stališča o spremembi treh relevantnih členov ustave. Prišlo je do ustavne blamaže vladne koalicije, iz katere je predhodno izstopila SLS, zaradi česar pri glasovanju ni bila zagotovljena ustrezna večina. S tem so se končala skoraj desetletna prizadevanja tedaj že omajane koalicije in vlade za upravno decentralizacijo države. Poleg omenjenega je v tem mandatu vlada ustanovila tudi ministrstvo brez listnice za strukturno politiko in regionalni razvoj. V vladnem mandatu 2004 – 2008 je bilo ustanovljeno ministrstvo za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. Tudi ta vlada kot tudi strokovna sfera je izhajala iz prepričanja, da bi bilo treba spremeniti ustavo, da bi le-ta omogočila nadaljnje sprejemanje zakonov o pristojnostih, financiranju in organizaciji pokrajin ter tudi njihovo ustanovitev. Minister Ivan Žagar je celoten proces želel pospešiti, zato je predlagal nov zakon

⁸ Združitev druge ravni lokalne samouprave ter teritorialne državne uprave oziroma bodočih upravnih okrajev.

o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je stopil v veljavo v začetku oktobra 2005. V začetku leta 2006 je vlada napovedala pripravo celotnega svežnja zakonodaje. 27. junija 2006 je Državni zbor RS sprejel tri ustavne amandmaje: nov 143. člen ter amandmaje k 121. in 140. členu (Vlaj 2008, 17). Ta korak je bil prepoznan kot predpogoj za sprejemanje pokrajinske zakonodaje ter za samo ustanavljanje pokrajin. Pred koncem mandata prejšnje vlade pa je proces ustanavljanja zašel v slepo ulico, kar je pretežno posledica slabo pripravljenih zakonodajnih predlogov, šibkega posvetovanja s stroko ter začetek predvolilnega obdobja.

Slika 2.1: Državna uprava, lokalna samouprava in »vakuum« med obema



Vir: Lajh (2006).

2.2.3 Zatečeno stanje

Glavni cilj ustanovitve pokrajin v Sloveniji je učinkovita uprava s težnjo po zagotovitvi kvalitetnih storitev lokalnemu in regionalnemu prebivalstvu (Vlaj 2008, 7)⁹. Popolnoma neoporečna opredelitev, ki jo avtor med drugim utemeljuje tudi s primerjalnimi analizami med Slovenijo in drugimi evropskimi državami. Tako profesor Vlaj kot večina drugih strokovnjakov za upravná vprašanja v Sloveniji meni, da bi bilo optimalno število pokrajin pri nas šest do osem. Predlog členitve na osem srednje velikih (z vidika Slovenije) pokrajin je po strokovnih kriterijih za geografsko, prebivalstveno, urbano in gospodarsko sestavo Slovenije ovrednoten kot najprimernejši. Členitev na štirinajst pokrajin (koncept t.i. razvojnih regij) z vidika predvidenih širokih pristojnosti in nalog pokrajin postavlja upravičen strokovni dvom o možnosti kakovostnega opravljanja upravnih in drugih, zlasti razvojnih in storitvenih funkcij (Vlaj 2008, 33). Hkrati ugotavlja, da so pokrajine pomembne iz različnih zornih kotov, npr. ustavnega, administrativnega in organizacijskega, ekonomskega, geografskega, kot tudi iz notranje političnega in mednarodnega vidika. Zadnja dva vidika se še posebej dotikata bolj učinkovitega črpanja in porabe sredstev iz strukturnih skladov EU kot tudi z vključevanjem regij v Evropsko regionalno sodelovanje, ki je sestavljeno iz čezmejnega, transnacionalnega in mrežnega sodelovanja in naj bi promovirala močnejšo teritorialno integracijo Unije (Vlaj 2008, 16-17). Zore v tem kontekstu ugotavlja naslednje: v globalizacijskem smislu in zaradi vstopa Slovenije v EU je po mnenju Strmšnika¹⁰ za konkurenčen nastop na notranjem evropskem trgu potrebno združevanje slovenskih regij. Majhne in ekonomsko šibke slovenske regije bi kaj hitro potegnile v gravitacijska območja in interesne sfere velikih razvojnih polov v soseščini. Evropska strukturna politika z graditvijo panevropskih omrežij uveljavljanjem pravil prostega trga to smer razvoja celo spodbuja. Regionalna politika je eno redkih področij ekonomske politike, ki z vstopom v EU ni izgubilo suverenosti, tako da še vedno ostaja v pristojnosti nacionalnih držav. Decentralizirana in med različne teritorialne ravni odločanja razpeta regionalna politika tej nalogi zagotovo ne bi bila dorasla (Zore 2008, 37).

⁹ Dejansko je v Evropi le nekaj dežel, ki nimajo lokalne samouprave na tem nivoju (Šmidovnik 1995, 25).

¹⁰ Strmšnik v Ravbar 1999, 102.

Tabela 2.1: Modeli lokalne (regionalne) samouprave v Evropi

	1. raven	2. raven	3. raven
Federalne države			
Avstrija	2 357	9	
Belgija	589	10	6
Nemčija	12 312	323	16
Unitarne države			
Bolgarija	264		
Ciper	524		
Republika Češka	6 249	14	
Danska	98	5	
Estonija	227		
Finska	416		
Francija	36 683	100	26
Grčija	1 034	50	
Madžarska	3 175	19	
Irska	114	8	
Italija	8 101	103	20
Latvija	527	26	
Litva	60		
Luksemburg	116		
Malta	68		
Nizozemska	443	12	
Poljska	2 478	314	16
Portugalska	308	2	
Romunija	3 173	42	
Slovaška	2 891	8	
Slovenija	210		
Španija	8 111	50	17
Švedska	290	20	
Združeno kraljestvo	434	35	3
SKUPAJ EU 27	91 252	1 150	104

Vir: Vlaj (2008).

Zgornja tabela je primerjalni in (malce poenostavljeni) prikaz upravnih ureditev po evropskih državah. Prva raven so občine, druga v večini primerov regije, tretja pa federalne enote ali pa

tudi regije. Očitno je, da ima velika večina evropskih držav vsaj dvonivojsko lokalno samoupravo, v pretežnem delu od njih pa so v bližnji preteklosti tudi izvedli upravne reforme.

Področja regionalne samouprave, ki so skupne vsem članicam Sveta Evrope:

- ustanovitev regionalnih skupnosti in/ali sprememba regionalnih meja,
- razdelitev jurisdikcije med različne institucionalne in administrativne ravni države in prenos novih zakonodajnih in izvršnih pristojnosti na regije,
- financiranje regij,
- sodelovanje med regionalnimi oblastmi in regijami,
- predstavništvo regionalnih oblasti na ravni države in na evropski ravni,
- dejstvo, da vsaka članica uporablja unikatne in inovativne pristope pri reševanju teh vprašanj (Vlaj 2008, 11). Dejstvo je, da regionalna raven čedalje bolj pridobiva na pomembnosti v številnih državah v smislu političnega odločanja in upravljanja. To je razvidno iz sledečega: prenos čedalje več pristojnosti na regije, vključevaje regij in občin v sistem odločanja glede evropski politik, ugotovitev, da je regionalna dimenzija tista teritorialna raven, na katero se lahko naslavlja čedalje več zapletenih problemov iz ekonomskih, socialnega in političnega konteksta (Vlaj 2008, 12).

Če smo zgoraj navedli upravne značilnosti, ki so skupne vsem evropskim državam, pa sedaj navedimo različne modele regionalizacije. V Evropi lahko med seboj ločimo šest različnih modelov regionalizacije:

- regije, ki imajo moč uveljavljanja primarne zakonodaje, njihov obstoj pa je zagotovljen z ustavo (ali federalnim dogovorom) in ne more biti vprašljiv brez njihove lastne volje;
- regije, ki imajo moč uveljavljanja primarne zakonodaje, vendar njihov obstoj ni zagotovljen z ustavo ali federalnim dogovorom;
- regije, ki imajo moč uveljavljanja primarne zakonodaje glede na okvir, ki ga je dodelila država, le-to pa je zagotovljeno z ustavo;
- regije, ki imajo moč sprejemati zakone in/ali drugo regionalno zakonodajo glede na okvir, ki ga je dodelila država, le-to pa ni zagotovljeno z ustavo;
- regije z odločevalsko močjo (brez zakonodajne moči oz. pristojnosti) in sveti, ki so izvoljeni neposredno;
- regije z odločevalsko močjo (brez zakonodajne moči oz. pristojnosti), in sveti, ki so izvoljeni s strani lokalnih oblasti (Vlaj 2008, 12).

Model do sedaj neuspešne slovenske regionalizacije je bil predzadnji, torej, imeli bi regije oz. pokrajine z odločevalsko močjo, vendar brez zakonodajnih pristojnosti, pokrajinski sveti pa bi bili izvoljeni na neposrednih volitvah.

Glede na resne poskuse (upravne) decentralizacije slovenske države je smiselno podrobneje pogledati, kako so v zadnjih letih izvajali upravne reforme v razvitejših državah od Slovenije. Danska predstavlja zelo zanimiv primer. V juniju 2005 so sprejeli zakonodajni paket, ki je prišel v veljavo s 1. januarjem 2007. Omenimo tri bistvene spremembe, ki jih je prinesla ta zakonodaja. Število občin je bilo zmanjšano z 271 na 98 po seriji združitve.¹¹ Povprečno število prebivalcev danske občine je s 20.000 poskočilo na pribl. 55.000. Trinajst okrajev je bilo zamenjanih s petimi pokrajinami, vsaka pa ima od 600 tisoč do milijona 600 tisoč prebivalcev. Novoustanovljene regije so prevzele odgovornost nad zdravstvenim varstvom (95% njihovih tekočih odhodkov). Občinske pristojnosti so bile povečane, še posebej na področju šolstva, sociale, zaščite okolja, prostorskega načrtovanja in transporta (Vlaj 2008, 14).

Zore (2008) ugotavlja, da je vzpostavljena teritorialna ureditev Slovenije tesno povezana s problemom institucionalnega primanjkljaja na medobčinski oziroma regionalni ravni. Tako je v vmesnem prostoru med državno upravo in lokalno samoupravo nastal vakuum, ki po mnenju mnogih negativno učinkuje na delovanje tako nacionalne kot tudi lokalne ravni (Zore 2008, 37). Regionalizacija pa je proces, ki se ob znanih okoliščinah v času in prostoru očitno še ne bo tako hitro končal (Šenčur 2008). Dejstvo je, da se zadeve, ki izhajajo iz skupnih interesov na nekem lokalnem ozemlju, ne ustavijo na mejah njihove občine, temveč gredo preko njih na širše teritorialne enote (Šmidovnik v Zore 2008, 37). Tako naj bi pokrajine zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države v odnosu do šibkih občin. Povezoval naj bi tudi občine, saj bi učinkoviteje urejale in izvajale potrebe državljanov in gospodarstva, ki sedaj presegajo zmogljivosti posamezne občine. Pokrajine so v Sloveniji potrebne tudi zaradi primerljivosti z državami EU in zaradi uspešnega kandidiranja za sredstva EU in regionalni razvoj (Grafenauer v Zore 2008, 38). Dejstvo je, da so postala lokalna okolja bolj dejavna. Povečana mobilnost gospodarske dejavnosti, učinki vse večje ekonomske integracije velikih korporacij

¹¹ Tudi Latvija trenutno načrtuje združevanje občin, in sicer od 527 do 105. Samo nekatere države gredo v nasprotno smer s tem, da se jim število občin povečuje (Vlaj 2008, 14).

in izzivi novih oblik konkurence so postavili zahteve za večjo lokalno konkurenčnost okolja, ki bi se sicer izpostavilo nevarnosti izgubljanja gospodarske baze (Zore 2008, 38).

2.2.4 Tehnološki parki

Ko govorimo o regijah, regionalnem, skladnem in decentraliziranem razvoju, hitro trčimo v pojav tehnoloških parkov, katerih glavna vloga je pospeševanje podjetniške dinamike in rasti podjetij. Povezujejo in spodbujajo sredstva lokalnih skupnosti ter izobraževalnih in raziskovalnih institucij za doseganje višje gospodarske rasti in vitalnosti območja (Lalkala in Bishop v Zore 2008, 41). Tehnološki parki se običajno nahajajo v bližini univerz, saj je trženje znanosti poglavitni neposredni cilj tehnoloških parkov po drugi strani pa so tehnološki oz. znanstveni parki sredstvo, s katerim univerza sodeluje z okolico. Osnova za regionalni razvoj je krepko povezana z gospodarstvom, ki temelji na znanju (Zore 2008, 41). V kolikor so tehnološki parki uspešni, potem človeški viri in druge zmogljivosti ostanejo v regiji. Soroden mehanizem so podjetniški inkubatorji.

Tako kot za ustanovitev inkubatorja tudi za uspešno ustanovitev in delovanje tehnološkega in znanstvenega parka ni enostavnega modela, ki bi splošno popisal vse potrebne lastnosti oziroma sestavine parka. Pri vsakem posebej je treba preučiti omenjene ključne dejavnike in v skladu z njimi organizirati delovanje parka in centra. Po evropskim kriterijih mora imeti tehnološki park za uspešno delovanje zaledje okrog 300.000 prebivalcev, eno ali dve univerzi in nekaj nadnacionalnih družb (Pohleven v Zore 2008, 42).

Tehnološki parki zagotavljajo tudi storitve in logistiko. S tem poskušajo motivirati podjetniški potencial v regiji predvsem na tehnološkem področju oz. na področju raziskav in razvoja v podjetjih. Prispevajo k izboljševanju konkurenčnosti regionalnega oz. lokalnega gospodarstva, več je kvalitetnih delovnih mest in inovacij. Znanstveni in tehnološki parki so bili v zadnjih letih obravnavani kot ena izmed gonilnih sil znanosti, tehnologije in inovacij nacionalnih sistemov, večinoma v razvitih državah (Zore 2008, 42).

3.2.5 Ustvarjalnost slovenskih regij

Ameriška avtorja Florida in Tinagli sta se lotila proučevanja ustvarjalnosti v družbi in njenega pomena za gospodarski in družbeni razvoj s pomočjo indeksa ustvarjalnosti. Ta je nadalje sestavljen iz treh sestavin, ki so tudi indeksi. Imenujejo se indeksi talenta, tehnologij in tolerantnosti (3T). (Malačič 2008, 10)¹²

Indeks talenta je sestavljen in naslednjih podatkov:

- deleža zaposlenega prebivalstva z ustvarjalnim poklicem med vsem zaposlenim prebivalstvom,
- deleža oseb z visokošolsko izobrazbo (in več) med prebivalstvom starim od 24 do 64 let,
- števila zaposlenih raziskovalcev na 1000 plačanih zaposlenih.

Indeks tehnologije sestavljajo:

- indeks inovacij, ki izraža število patentov na milijon prebivalcev,
- indeks visokih tehnologij, ki izraža delež patentov v dejavnostih visoke tehnologije na milijon prebivalcev,
- raziskovalno – razvojni (R&D) indeks, ki je opredeljen kot delež izdatkon za raziskave in razvoj v bruto domačem proizvodu (BDP).

Indeks tolerantnosti sestavljajo podatki o vrednotah:

- obnašanje oz. strpnost družbe do različnih manjšin,
- prisotnost tradicionalnih vrednot nasproti modernim vrednotam,
- koliko družba ceni individualne pravice posameznika in njegovo samoizražanje.

Na podlagi zgoraj naštetih kazalcev je bila izračunana ustvarjalnost slovenskih regij. Smiselno jo je primerjati z drugimi evropskimi državami, za našo rabo pa je najpomembnejši primerjalni prikaz med slovenskimi razvojnimi regijami. Slovenija se je pri skupnem indeksu ustvarjalnosti uvrstila na 14. mesto pred Portugalsko (Malačič 2008, 12). Po indeksu talenta smo zaostajali za okrog 2,5 let za najbolj razvitimi evropskimi državami, najbolj pa smo zaostajali po indeksu tehnologije. Naš največji zaostanek je pri visoko tehnoloških patentih. To je odraz tradicionalne strukture slovenskega gospodarstva in velikih zaostankov pri uvajanju

¹² Avtor je vodil raziskavo, ki je na podlagi omenjenih teoretičnih indeksov ugotavljala ustvarjalnost slovenskih regij ter njen vpliv na oblikovanje pokrajin.

visokih tehnologij (npr. biotehnologije, nanotehnologije, strojen in programske računalniške opreme, letalstva in vesoljske tehnologije, robotike ipd.) (Malačič 2008, 12). Znotraj indeksa tolerantnosti se je z raziskavo ugotovilo, da Slovenci sicer imamo precej visoko stopnjo tolerance, vendar izredno nizko samopodobo in samoizražanje. Očitno bi bilo treba v Sloveniji pripraviti, sprejeti in izvajati politiko, ki bi izboljšala samopodobo naši ljudi (Malačič 2008, 13).

Tabela 2.2: Indeks ustvarjalnosti in njegove posamezne sestavine (indeks talenta, indeks tehnologije in indeks tolerantnosti) v slovenskih regijah¹³

Regija	Točke indeksa ustvarjalnosti	Indeks talenta	Indeks tehnologije	Indeks tolerantnosti
Pomurska	0,16	3,70	0,45	1,76
Podravska	0,46	6,74	4,36	5,64
Koroška	0,36	4,55	1,12	7,28
Savinjska	0,46	5,10	4,50	6,81
Zasavska	0,51	4,49	6,98	7,05
Spodnjeposavska	0,29	3,58	3,25	3,43
JV Slovenija	0,48	5,21	8,21	3,98
Osrednjeslovenska	1,00	12,00	12,00	12,00
Gorenjska	0,67	6,66	9,10	8,27
Notranjsko-kraška	0,28	4,72	3,13	2,27
Goriška	0,49	5,51	4,67	7,59
Obalno-kraška	0,56	6,77	2,40	10,86

Vir: Malačič (2007).

Po zgornjih vrednostih vidimo, da je Osrednjeslovenska regija daleč na prvem mestu. Sledijo Gorenjska, Obalno-kraška in Zasavska, ki še ima indeks nad 0,50 (0,51). Te štiri so opredeljen kot t.i. »vodilne« regije, ostale pa zaostajajo. Zasavska regija ima skoraj enaka indeksa tehnologije in tolerantnosti, zaostaja pa po indeksu talenta.

Dobro razvita regionalna razčlenjenost, ki se izraža v gospodarski moči, samostojnosti, samozavesti ter regionalni zavesti in pripadnosti regiji, pa mora biti najpomembnejša osnova in kriterij za upravno razdelitev države. Če takšne razčlenjenosti ni, ker se v preteklosti zaradi

¹³ Skupni indeks ustvarjalnosti je preračunan na vrednost 1,00, ki je v Osrednjeslovenski regiji, indeksi drugih regij pa se nahajajo med 0 in 1,00.

najrazličnejših ovir ni mogla razviti, bi jo morala regionalna politika v državi načrtno spodbujati. (Malačič 2008, 17).

Slovenska vlada se zaveda položaja naše države v razmerju do razvitih držav EU. Če ga želi izboljšati in se jim približati, mora povečati globalno konkurenčnost. Do nje lahko pridemo na podlagi korenitih strukturnih reform, ki bodo rešile temeljne razvojne težave in premagale odpore do hitrejših družbenih sprememb (Zore 2008, 43). Plut meni, da vplivi globalizacije z vidika potencialne gospodarske uspešnosti podpirajo oblikovanje večjih, razvojno in prebivalstveno dovolj močnih regij. Večje regije namreč dosegajo kritično količino regionalnih virov, torej dovolj velike gospodarske, človeške, infrastrukturne in druge lastne razvojne zmogljivosti za brezkompromisno globalno tržno tekmovanje regij EU in sveta. Večje pokrajine z močnejšimi regionalnimi središči oziroma s povezano mrežo mest so geopolitično, razvojno strateško ter z vidika ohranjanja in krepitev nacionalne identitete eden od odločujočih dejavnikov za uravnavanje gravitacijske privlačnosti velikih sosednjih mest (Trst, Gorica, Zagreb, Gradec, Celovec, Reka) (Zore 2008, 47).

V zvezi s propadlim predlogom vlade v mandatu 2004 – 2008, da bi imeli 14 pokrajin, kar 13 od njih pa bi mejilo na sosednje države, s čimer bi imele možnost sodelovanja z močnimi regijami iz sosednjih držav, razen Zasavske. Ta je »zasidrana« oziroma se razprostira v jedru naše države, tako da bi bila že poleg trenutnih težav, ki jo tarejo, in zaostalosti za slovenskim povprečjem, deležna primanjkljaja še iz naslova čezmejnega sodelovanja in bi ji bila s tem onemogočena možnost ustreznega razvoja (Zore 2008, 48).

3 KRONOLOGIJA DRŽAVNIH IN REGIONALNIH RAZVOJNIH AKTIVNOSTI

3.1 Zgodovina in posledice

3.1.1. Kratka zgodovina

TPD¹⁴ je z vsemi svojimi premogovniki v Sloveniji (poleg zasavskih še Senovo, Kočevje in nekaj časa v Krmelju) do druge svetovne vojne ustvarjala od 80 do 95 odstotkov proizvodnje premoga, leta 1929 pa njen delež predstavljal skoraj polovico za celotno Kraljevino Jugoslavijo. Takoj po prvi vojni je tudi zasavske revirje zajel revolucionarni val¹⁵. Veliko je bilo komunističnega agitiranja, delavski predstavniki iz Zasavja pa so sodelovali na zborih slovenske socialne demokracije. Konec leta 1919 in v začetku 1920 so se rudarji posluževali pasivnega odpora¹⁶, v istem letu pa je sledila ustanovitev komunistične stranke na Slovenskem.¹⁷ Poleg železničarjev so bili rudarji prvi, množični in odločilni podporniki komunistične stranke. V zborniku Rdeči revirji (1970) se navaja, da so se že leta 1919 komunistične ideje začele širiti v rudarskih krajih. V začetku 1920 so zajele že večino rudarjev. In ko je spomladi 1920 prišlo do ustanovitve komunistične partije, je nova stranka popeljala za seboj rudarsko delavstvo. Tako so rudarski revirji postali »rdeči revirji«, aprila pa se je železničarska in splošna delavska stavka po celi Jugoslaviji razvila v največje delavske proteste tudi v Zasavju. V Trbovljah so rudarji 21. aprila spontano prevzeli oblast in jo obdržali tri dni.¹⁸ 1. junija 1924 pa je prišlo do vpada skupine Jugoslovanskih nacionalistov (ORJUNA) v Zasavje. Revirski komunisti so se na vpad pripravili in v zasavskih krajih organizirali Proletarske akcijske čete (PAČ), ki so se v Trbovljah spopadle z Orjunaši. Ulični boj je terjal več žrtev, dogodek sam pa je v nadaljevanju pomenil močno oporno točko

¹⁴ Trboveljska premogokopna družba.

¹⁵ V knjigi Rdeči revirji I. iz leta 1970 je navedeno: »Leto 1919 je bilo revolucionarnega vrenja po vsem svetu. Tudi v Jugoslaviji so se razvneli močni socialni boji. Povzročile so jih neznosne gospodarske razmere v deželi, brezposelnost, draginja, pomanjkanje; kritične so bile politične razmere, domača reakcionarna buržoazija je čedalje bolj omejevala pridobljeno svobodo. Na revolucionarni razvoj so najbolj vplivali nauki in zgledi velike oktobrske revolucije 1917 v Rusiji, zmaga Sovjetov, ustanovitev komunistične Internationale marca 1919, nastanek Madžarske sovjetske republike marca 1919 in Bavarske sovjetske republike aprila 1919«.

¹⁶ Počasna proizvodnja, ki je privedla do tega, da je TPD konec januarja sama ustavila delo v rudnikih in manipulativno odpuščala delavce.

¹⁷ Za razliko od ostalih jugoslovanskih socialdemokracij, je slovenska sodelovala v vladah in se distancirala od delavskih gibanj, kar je pospešilo razvoj komunističnega gibanja.

¹⁸ Zavzeli so občino, pošto, železniško postajo ter vse obrate rudnika. »Komuno« je vodilo pet komunistov.

predvsem podtalnega delovanja delavskih organizacij, ki so bile intenzivneje prepovedane s t.i. »malo obznano«¹⁹. V naslednjih letih je začel socialni položaj zasavskega delavstva slabeti, zato je prišlo do večjega vala izseljevanja. Rudarski delavci so se z družinami pretežno izseljevali v Francijo in Belgijo, kjer so bila večja rudarska središča. Vsega skupaj je emigriralo okoli 500 rudarjev z družinami. V začetku julija leta 1934 se je zgodila prva zasedba rudnikov in gladovna stavka rudarjev, ki je trajala tri dni. Druga zasedba rudnikov in stavka je bila sredi avgusta, TPD pa je zgolj zadržala svoje namere, t.j. znižanje plač rudarjem in ostalim svojim delavcem, ki ga je izvedla dva meseca kasneje.

Socialno zavarovanje rudarskih delavcev je bilo organizirano v t.i. »bratovskih skladnicah«²⁰, pokrivalo pa so naslednje prvine socialnega zavarovanja: bolniško, pokojninsko, nezgodno in brezposelno. Delovale so tudi rudarske zadruge, v Delavsko zbornico na slovenski ravni pa se je nekaj komunistov uspelo prebiti šele leta 1933. Sindikat se je imenoval »strokovna organizacija«, v njem pa je bila organizirana manjšina delavstva. Stanovanjski pogoji rudarskih družin so bili skromni, TPD pa je kot lastnik teh stanovanj tudi vodila »stanovanjsko politiko«, kar je položaj rudarjev in njihovih družin toliko bolj otežil, saj so stanovalce ob stavkah pogosto izseljevali. Rudniška naselja so poimenovali kolonije, to poimenovanje pa se je v Zasavju ohranilo do danes.

S koncem vojne je prejšnja TPD prišla pod nadzor Zveznega ministrstva za rudarstvo, leta 1946 pa je bila nacionalizirana. Z uvedbo samoupravljanja leta 1950 je prišla družba pod nadzor prvega delavskega sveta in upravnega odbora. A delavci so bili še vedno delojemalci. Nobene samoupravne pravice niso mogle nadomestiti neredno izplačanih prejemkov. Živo je še bilo v spominu, kako so nekoč reševali težave in leta 1958 je v »brezkonfliktnem« socialističnem ozračju izbruhnila v Revirjih prva poveljna stavka, le da se je takrat temu reklo prekinitev dela ali pa izsiljeni sestanek.²¹ Od sindikalnega dela je ostal sindikalni turizem, ki je revnejšim omogočal počitnice. Pomanjkanje stanovanj je bil pereč problem v vseh treh zasavskih mestih, večina prebivalstva pa je še vedno živela v kolonijah. V 50. in 60. letih so začeli rasti sodobnejši stanovanjski bloki. V primerjavi s predvojno gradnjo pomenijo bistven

¹⁹ »Mala obznana« je prepovedala tudi delovanje nekaterih delavskih kulturnih društev, npr. društvo »Vesna«.

²⁰ Bratovske skladnice so skupaj upravljali predstavniki lastnikov in delavcev.

²¹ Stavke so postale legalne in bile imenovane s pravim imenom spet leta 1989, ko so sindikati sprejeli stavkovna pravila. (Mlakar Adamič 2001, 98).

dvig bivalne kulture.²² Pridobitve socializma so bile: priznanje rednega letnega plačanega dopusta, bolniški dopust in višina bolniških dni.

Obdobje po letu 1960 predstavlja čas najhitrejšega razvoja Zasavja. Zaključilo se je t.i. »trdo politično« obdobje, meje so se na široko odprle, gospodarstvo pa je imelo močan zalet. Začetek potrošništva je še dodatno vplival na razvoj industrije (Kalšek 2001, 168). Z umikom države iz direktne delitve sredstev in vlaganj v posamezne panoge, je nastala finančna in pravna praznina, ki jo je bilo potrebno hitro rešiti. Gospodarstvo je dobilo možnost razpolaganja z večjim delom ustvarjenega dohodka, občine so po ukinitvi okrajev dobile precej večjo moč in samostojnost v odločanju, investicije v negospodarstvo in infrastrukturo so se reševale z združevanjem sredstev občine, deloma države, podjetij in samih krajanov (Kalšek 2001, 169). Močne pozidave so doline združevale v strnjeno gmoto, interes industrije in rudarstva za stanovanjsko gradnjo pa je bil velik vse do leta 1985. Precej se je vlagalo v zdravstvo in šolstvo. V vsakem kraju so se zidala sodobna šolska poslopja in telovadnice. V njih so našli prostor osnovnošolci, v nekaterih pa tudi dijaki različnih srednjih šol: gimnazije, ekonomske, tehnične, kovinarske, elektro, gostinske in rudarske usmeritve. Tudi iz tega je razvidno, da je še vedno prevladovala ozka usmerjenost v obe glavni gospodarski panogi, kljub temu, da se je pomen rudarstva v 60. letih v Zasavju relativno zmanjšal. Izčrpanost rudnega bogastva in drago pridobivanje, v primerjavi z velikimi dnevnimi kopi v Jugoslaviji, je opravilo svoje.

Nasprotno pa je bilo na področju industrije. Podjetja so iz leta v leto dvigovala proizvodnjo in s tem tudi število zaposlenih. Prav tako se je proizvodni program širil z izgradnjo t.i. ženskih, delovno intenzivnih podjetij. V Zasavju so delo našle tudi žene priseljencev iz drugih republik, ki so prihajali delat v rudnike in v gradbeništvo. Prav ti priseljenci so dvignili število prebivalcev, ki se je do tedaj ustalilo ali celo padalo, predvsem zaradi odseljevanja v večja mesta. Tako je do konca obdobja prebivalstvo naraslo na približno 45.000, od tega se je število neslovencev dvignilo z 2 na 15 % (Kalšek 2001, 173). Drugo polovico osemdesetih let zaznamujejo zaostrene družbene in gospodarske razmere, ki so zajele celo državo. Leta 1989 se je inflacija spremenila v hiperinflacijo, kot se navadno označuje rast cen, ki presega 50%. Letna inflacija je dosegla 1000% (Ivančič Lebar 2004, 322). Gospodarska proizvodnja je bila ohromljena, stanje pa se je dodatno slabšalo zaradi nacionalnih trenj. Uvajanje tržnega

²² Veža, kopalnica z WC-jem, kuhinja ločena od bivalnega prostora, topla voda, kleti v samih hišah, skupne pralnice...

gospodarstva in političnih sprememb sta bila predpogoja za izhod iz krize (Ivančič Lebar 2004, 322).

Z reorganizacijo republiških upravnih organov 23. 6. 1990 se je Izvršni svet SRS preimenoval v Izvršni svet Republike Slovenije. Z Ustavo pa se je preimenoval v Vlado RS, ki je prvič zasedala januarja 1992. V vladi delujejo ministrstva, za rudarstvo je bilo do leta 2002 pristojno Ministrstvo za gospodarstvo, od tega leta pa ministrstvo za okolje, prostor in energijo. V njegovi sestavi deluje Uprava Republike Slovenije za rudarstvo (Ivančič Lebar 2004, 322).²³

3.1.2 Okoljske in fizične posledice rudarjenja

S širitvijo rudnikov so propadle številne kmetije in cela naselja. Njihova imena so že skoraj potonila v pozabo. Mnoge kmetije je rudnik prevzel kljub protestom lastnikov z obrazložitvijo, da jih nujno rabi za delo rudnika. Kmetje so dobili za odškodnino denar ali rudniško zemljo z delno odškodnino. (Ivančič Lebar 2004, 414).

Več kot dvestoletno rudarjenje je zasavsko pokrajino zelo spremenilo. Najbolj opazne posledice so zaradi dnevnih kopov, še posebej v Trbovljah ter številnih kamnolomov. Posledica rudarjenja so bili tudi številni plazovi, zadnji od velikih pa je bil Ruardijev v Zagorju leta 1987. Ruardi je bil ogromno odlagališče, saj so na območje več kot sto let odlagali jalovino in odpadke. Plaz je dobil oznako naravna nesreča, strokovna mnenja pa so v veliki meri pritrdila ljudskemu glasu. Na odlagališču niso izvajali stalne kontrole in preventivnih vzdrževalnih del (Rozina 2000, 84). Voda iz separacij, kjer so prali premog, je onesnaževala potoke in Savo ter ogrožala živelj v njih (Ivančič Lebar 2004, 414). Prizadeti prebivalci so si pogosto prizadevali za povračitev škode, povzročene z rudarjenjem, v zadnjih desetletjih tudi z zahtevami po rentah.

3.1.3 Sanacija uničenih površin

Zakonodaja je bila na tem področju ves čas šibka in ni natančneje opredeljevala kakršnega koli saniranja. Prvi zakon po drugi vojni iz leta 1959 ni omenjal rudarskih škod ali določil o

²³ Z letom 2004 je celotna energetika znova prešla pod okrilje Ministrstva za gospodarstvo.

skrbi za varnost posedanja zemljišč na starih rudarskih delih. Šele Zakon o rudarstvu iz leta 1999²⁴ v 60. členu opredeljuje sanacijo okolja in odpravo posledic, ki so nastale pri izvajanju rudarskih del.

3.2 Rudniška zakonodaja

Leta 1989 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o rudarstvu, ki je vnesel minimalne popravke k členom, ki opredeljujejo pravice do pridobivanja rudnin. Leta 1999 je bil sprejet Zakon o rudarstvu, vendar je za zasavske premogovnike bolj pomemben Zakon o postopnem zapiranju rudnika Zagorje, sprejet leta 1994, ki je pomenil začetek konca premogovnikov, in leta 2000 sprejeti Zakon o zapiranju rudnika Trbovlje – Hrastnik. Prvega, Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica, je sprejel Državni zbor RS 21.12. 1994. Določil je organizacijsko preoblikovanje Rudnikov rjavega premoga Slovenije ter določil vsebino programov, po katerih naj poteka zapiranje rudnikov (Ivančič Lebar 2004: 322). Premogovniki so se preoblikovali v štiri nova podjetja: Rudnik Trbovlje – Hrastnik d.o.o., Rudnik Kanižarica v zapiranju d.o.o., Rudnik Senovo v zapiranju d.o.o. in Rudnik Zagorje v zapiranju d.o.o. Zapiranje rudnikov je bilo po zakonu predvideno v obdobju 1995 do 2000 (Ivančič Lebar 2004, 322).

Leta 2000 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije.²⁵ Zakon je določil osnove za izdelavo programa postopnega zapiranja Rudnika Trbovlje – Hrastnik d.o.o., ter višino in način zagotavljanja sredstev za izvajanje programa zapiranja rudnika. Po zakonu naj bi rudnik zaprli do leta 2012 ob sočasnem pridobivanju premoga za energetske potrebe najkasneje do 30. 10. 2007. Državni zbor RS je na seji 16. 6. 2004 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije. Z njim so podaljšali pridobivanje premoga do leta 2009, zapiranje RTH pa do leta 2015. S tem se bodo tudi celotni stroški zapiranja porazdelili na več let in manj obremenili letne proračune (Ivančič Lebar 2004, 323).

²⁴ UL RS št. 56, 13.7.1999).

²⁵ Zasavski zakon je prvi poskus, ki skuša po tujih zgledih omogočiti revitalizacijo določene regije. Da je to prav zasavska, ni naključje. Potem, ko je bila zamisel o gradnji nove termoelektrarne v Trbovljah referendumsko zavrnjena, je bilo iskanje rešitev za zasavsko premogovništvo in energetiko nujno. Drug razlog, ki govori za Zasavje, je, da ima prav zasavska regija med vsemi slovenskimi najslabše možnosti za razvoj. (Rozina 1999, 196).

Leta 1990 je proizvodnja padla na količino iz leta 1978, vendar se je ob tem kvaliteta premoga zvišala. Zmanjševala se je proizvodnja in prodaja, nista pa se izboljšala finančno stanje in cene. Glede števila presežnih delavcev (v skladu z dinamiko zapiranja rudnikov) je bilo število v različnih letih različno.²⁶ Njihova problematika bi se reševala s predčasnim upokojevanjem (dokupi let), z zaposlovanjem na novih programih, z zaposlovanjem v stranskih in pomožnih dejavnostih ter z drugimi oblikami prekvalifikacije in dokvalifikacije (Ivančič Lebar 2004, 330). Odlok o mejnih in kritičnih koncentracijah škodljivih snovi v zraku (Ur.l. SRS št. 30/90 in 40/90) in Zakon o varstvu okolja (Ur.l. RS št. 32/93) sta praktično onemogočila uporabo rjavega premoga (Ivančič Lebar 2004, 332). Opuščanje proizvodnje za široko potrošnjo in industrijo je bilo neizogibno. V »igri« je ostal le še energetski premog.

Zaradi načrtovanja izgradnje TET III so bile aktivnosti usmerjene v raziskavo povečanja zalog premoga. Odkrite in potrjene so bile na novo odkrite zaloge, ki so po končanih raziskavah dosegle rekordnih 36 milijonov ton. Ideje za izgradnjo TET III segajo že v začetek osemdesetih let prejšnjega stoletja²⁷, sredi devetdesetih let pa je bila izvedena študija, ki je potrdila družbeno ekonomsko upravičenost gradnje TET III. Sledile so številne polemike in predvsem ustvarjanje vročega političnega ozračja okrog te teme. Januarja 1999 je bil izveden nacionalni referendum, ki je prinesel veliko rdečo luč glede projekta. S tem se je dolga zgodba okrog TET III v resnici končala.²⁸ Edina odjemalca rjavega premoga sta leta 2000 ostala TET II in TE-TO Ljubljana, po letu 2001 pa le še TET (Ivančič Lebar 2004, 334).

²⁶ 924 leta 1991, 0 leta 1992, 126 leta 1993, 0 v letih 1994 do 1996, 309 leta 1997, 257 leta 1998, 116 četa 1999 in 518 leta 2000.

²⁷ Leta 1990 je bil investicijski projekt odložen za nedoločen čas. Ob tem je bila predlagana samostojna postavitve naprave za čiščenje dimnih plinov enote TET II, ki je bila pred tem načrtovana skupaj z novo enoto TE-TO III. Zaradi negativnega mnenja konzultantov Svetovne banke je bila zavrnjena tudi ekološka sanacija enote TET II. Ob tem je prevladalo mnenje, da je smiselno približno 90 milijonov DEM za čistilno napravo preusmeriti v novo naložbo TET III.

²⁸ Posledica tega je bil predlog in sprejetje Zakona o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje – Hrastnik, v katerem je na podlagi kasnejših sprememb in dopolnitev (2004) načrtovana proizvodnja do 2009, dokončno zaprtje pa leta 2015.

3.2.1 Zakon za Zasavje

O zasavskem zakonu se je v letih 1999, še bolj pa po sprejetju leta 2000 veliko pisalo. Glede njegove postopnosti tako v reviji Razvoj (Rozina 1999) ugotavljajo, da bo »postopnost Zasavju omogočila sočasno sanacijo posledic rudarjenja, omogočila revitalizacijo regije z uvajanjem novih dejavnosti in z novimi delovnimi mesti preprečila socialni zlom. Postopnost pa je dobrodošla tudi za državi proračun, saj gre za pomembno obremenitev javnih financ«.²⁹

Razloga za zakon sta bila dva. Prvi se je nanašal na referendumsko odločitev, da država ne bo sofinancirala gradnje nove termoelektrarne v Trbovljah, niti ne bo jamčila za posojila. Drugi razlog je bilo stanje v regiji. Različne študije so kazale, da je bilo Zasavje na zadnjem mestu med slovenskimi regijami. Stanje se je izrazito poslabšalo v devetdesetih letih, ko se je zaposlenost zmanjšala za polovico, v energetiki, ki je bila še vedno osnovna dejavnost, pa na manj kot tretjino. Povečevalo se je število brezposelnih in upokojenih oseb. Kljub velikemu številu šolajoče mladine je bila izobrazbena struktura podpovprečna, mladi in izobraženi kadri so občutili neperspektivnost in odhajali v druge regije.

3.2.2 Podaljšano zapiranje zagorskega rudnika

Prvotno je bilo načrtovano, da bi se zapiranje zagorskega rudnika končalo leta 2000, konec leta 1999 pa so zagorski občinski svetniki sprejeli zahtevo, da se zapiranje podaljša. Pri tem so poudarili, da ne gre za povišanje vrednosti zapiranja, ampak za razporejanje odobrenih sredstev na daljše časovno obdobje. Na področju zapiranja jam in pri kadrovsko – socialnem programu so aktivnosti potekale v skladu z načrtovanim, na področju sanacije površin pa se je drastično zaostajalo.³⁰

3.2.3 Izvajanje zasavskega zakona

Zasavski zakon oziroma njegovo izvajanje je zelo hitro menjalo politično in širšo javno temperaturo. Najprej je okrog tega vladalo veliko navdušenje, ki ga je hitro zamenjal dvom,

²⁹ Potrebna sredstva, vezana na zakon, so bila ocenjena na 82,7 milijarde tolarjev, od tega 66 milijard za zapiranje rudnika, 11 za sanacijo elektrarne in 6 milijard tolarjev za prestrukturiranje regije. (Rozina 1999, 3).

³⁰ Prvi vzrok za zaostajanje je bil, da je Rudnik Zagorje v zapiranju dobil manj sredstev iz državnega proračuna, kot jih je predvideval sprejeti program zapiranja, kot drugi razlog pa so se navajale težave pri pridobivanju ustreznih soglasij.

po ignoriranju zakonskih dolžnosti države v letu 2000 pa odkrit pesimizem. Zapleti, ki so sledili v letu 2001, so oktobra in novembra istega leta vendarle izšli bolje. Oktobra in novembra je v prostorih Regionalnega centra za razvoj v Zagorju potekalo podpisovanje pogodb, po katerih so vključene občine in izbrane gospodarske družbe prejele osemsto milijonov tolarjev popotnice pri naporih za prestrukturiranje regije (Butolen v Rozina 2001, 7).³¹

Osnovne projekte, vezane na ustvarjanje prostorskih pogojev za nadaljnji razvoj, so morale pripraviti občine. Nepovratna sredstva na osnovi zasavskega zakona so lahko predstavljala največ 75 – odstotni delež naložbe, ostalo pa so morale občine zagotoviti iz lastnih virov.³² Drugi ukrep je bil vezan na gospodarske družbe.

Prvi je bil objavljen razpis gospodarskega ministrstva za začetne investicije v višini 120 milijonov tolarjev, zaradi velikega zanimanja gospodarskih družb pa je vlada septembra sklenila, da znesek poviša na dvesto milijonov tolarjev. Sledili so še razpisi za sredstva s področja ravnanja s človeškimi viri. Oktobra so bili vloženi projekti ocenjeni, še isti mesec in v začetku novembra pa je steklo tudi podpisovanje pogodb. (Butolen v Rozina 2001, 7). Pri sofinanciranju podjetij je bil zgornji prag državnega vložka nižji kot v prvem ukrepu, in sicer 40 odstotkov pri večjih podjetjih ter 55 odstotkov pri manjših in srednje velikih.³³

V letu 2004 je bil zasavski zakon spremenjen, zapiranje rudnika Trbovlje – Hrastnik pa podaljšana do leta 2015. Razlogov za spremembo zakonodaje je bilo več. Prvi se nanaša na prenos področja energetike na ministrstvo za okolje in prostor, v času sprejemanja zakona pa je energetika sodila v delokrog Ministrstva za gospodarske dejavnosti (Butolen v Rozina 2002a, 7). Med razloge se je uvrščalo tudi sprejetje dopolnjenega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Le-ta je konkretiziral delo regionalnih razvojnih agencij, Ministrstva za gospodarstvo in drugih institucij.

³¹ Program petletnih ukrepov za razvojno prestrukturiranje Zasavja je v sodelovanju z občinami pripravilo RCR, sledilo je usklajevanje na ministrstvih, junija je vlada RS program sprejela, v skladu z zasavskim zakonom pa za njegovo uresničevanje namenila 4,9 milijarde tolarjev, kot že omenjeno, od tega 800 milijonov v letu 2001.

³² Praviloma je šlo za projekte, vezane na gradnjo in opremljanje obrtno – industrijskih con.

³³ Posebna komisija je razpisne vloge ovrednotila in na podlagi tega odobraval sredstva, Vloge so točkovali po merilih, ki poudarjajo število novih delovnih mest, vpliv na okolje, delež visokih tehnologij in druge kakovostne značilnosti (Butolen v Rozina 2001, 8).

3.2.4 Zakon o postopnem zapiranju RTH in razvojnem prestrukturiranju regije – »tretji del«

Zaradi velikih sprememb in novih zahtev, s katerimi se je s sprejetjem zakona soočila regija, je zakon vseboval v t.i. »tretjem delu« tudi posebna določila, ki so Zasavju zagotavljala proračunske vire, namenjene prestrukturiranju regije. Na podlagi podzakonskih dokumentov so se ta sredstva namenjala:

- ustvarjanju prostorskih pogojev za razvoj novih dejavnosti: sanacija in urejanje, zlasti obstoječih industrijskih zemljišč in objektov, za potencialne nove dejavnosti (Ukrep 1);
- vzpostavljanju razvojne infrastrukture za pospeševanje podjetništva in prestrukturiranje gospodarstva: izgradnja tehnološke in inovacijske infrastrukture ter vzpostavitev organizacijskih in finančnih instrumentov za spodbujanje investicij in zaposlovanja (Ukrep 2);
- razvoju človeških virov: izobraževanje in usposabljanje za prilagajanje novim zahtevam na trgu dela ter izboljšanje izobrazbene ravni in kadrovskega potenciala za izvajanje programa prestrukturiranja regije (Ukrep 3).

Tabela 3.1: Predviden finančni okvir prestrukturiranja regije

v mio SIT	leto 2000 ³⁴	leto 2001	leto 2002	leto 2003	leto 2004	Skupaj
Ukrep 1	do 200	do 300	do 700	do 700	do 700	do 2600
Ukrep 2	do 300	do 300	do 150	do 200	do 200	do 1150
Ukrep 3	do 100	do 200	do 250	do 300	do 300	do 1150

Vir: Ministrstvo za gospodarstvo RS (2002).

Kot osnova za porabo sredstev se je vsako leto pripravil dokument Izvedba Programa ukrepov za razreševanje specifičnih problemov regije zaradi postopnega zapiranja RTH in razvojnega prestrukturiranja Zasavja na podlagi Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije (Ur. l. RS, št. 61/00). V tem dokumentu so se opredeljevali projekti, ki so bili skladni z usmeritvami regionalnega razvojnega programa in so se sofinancirali s sredstvi iz tega zakona.

³⁴ Do dejanskega koriščenja sredstev v letu 2000 ni prišlo.

Tabela 3.2: Realiziran finančni okvir

v mio SIT	Realizacija 2001	Realizacija 2002	Realizacija 2003	Realizacija 2004	Skupaj 2001- 2004
Ukrep 1	284	439	288	283	1.295
Ukrep 2	313	215	277	327	1.132
Ukrep 3	90	150	181	174	595
Skupaj	687	804	746	785	3.022

Vir: Ministrstvo za gospodarstvo RS (2002).

3.3 Razvojne aktivnosti

Leta 1995 je bila glavna tema v Zagorju, kako se posloviti od rudarstva.³⁵ Na podlagi rudniške zakonodaje so Zagorjani dosegli, da se je zapiranje rudnika vodilo iz Zagorja, lokalna politika pa je bila precej uspešna pri dogovarjanju z državo glede višine finančnih sredstev.

V istem letu se je začel izvajati Phare program za Zasavje. Program je financirala Evropska unija, njegov cilj pa je bilo določiti poti, kako iz težkega gospodarskega in socialnega položaja (Rozina 2000, 101). Vodja programa Juergen Janowsky je takrat izjavil, da »Sprememba gospodarske strukture zahteva čas ene generacije. To je grozno veliko, predvsem za brezposelne, za rudarje, vendar gospodarske strukture se ne da hitro menjati. Nerealno je pričakovati stotine delovnih mest čez noč. Potrebno je ustvariti pogoje, ki bodo dovoljevali razvoj v nekem daljšem obdobju« (Rozina 2000). Zaradi majhnosti Zasavske regije³⁶ so v program potegnili tudi Litijo in Radeče. Župani petih občin so novembra 1995 podpisali Memorandum o regionalnem sodelovanju.³⁷ Na podlagi tega je bil naslednje leto ustanovljen zasavski Regionalni center za razvoj (RCR). V naslednjih letih je prišlo do par večjih tujih investicij v že obstoječa podjetja³⁸, leta 1998 pa je bil prebit avtocestni tunel pod

³⁵ Tema je bila toliko bolj izpostavljena, ker je bila tega leta 240 – letnica rudarjenja v Zagorju.

³⁶ Mišljene so občine Zagorje, Trbovlje in Hrastnik, ki imajo skupaj okrog 46.000 prebivalcev.

³⁷ Memorandum o regionalnem sodelovanju pri razvojnih aktivnostih v Zasavju najprej ugotavlja, da so »osnovni skupni interesi občin Hrastnik, Litija, Radeče, Trbovlje in Zagorje ob Savi kot izhodišče za regionalno planiranje in razvoj«. Kot glavni problemi regije so navedeni: geografska izoliranost, nezadovoljiva in dotrajana prometna povezava z drugimi regijami, dotrajana komunalna infrastruktura, nerazdelanost razpoložljivih površin za naselitev, težave pri prestrukturiranju tradicionalne industrije, neprivlačna regija za investicije, naraščanje brezposelnosti, slaba kakovost proizvodov in nizka produktivnost, slabo razvita mala in srednje velika podjetja, slabo stanje okolja zaradi industrijskega onesnaževanja itd.

³⁸ Nemška družba Bartec Barlian Holding je leta 1997 od Slovenske razvojne družbe (SRD) kupila 37 – odstotni lastninski delež v TEVE Varnosti, še večji delež pa od notranjih lastnikov, s čimer je postala 92 – odstotna

Trojanami, v Zideh. S tem si je Zasavje, v prvi vrsti pa Zagorje nadejalo hitrejše in boljše dostopnosti in s tem hitrejšega regionalnega razvoja. Ob koncu leta 1999 je imel RCR štirinajst redno zaposlenih, projektno je z njim sodelovalo še enkrat toliko ljudi, okrog 50 pa je bilo občasnih sodelavcev. Njihova bilančna vsota, gre predvsem za sredstva za spodbujanje podjetništva, pa je znašala že 650 milijonov tolarjev (Rozina 2000, 122).

Pri sprejemanju zasavske zakonodaje leta 2000 ni bilo zaznati klasične strankarske konfrontacije. Predlagani zakonodaji so v Državnem zboru nasprotovali le socialdemokrati³⁹, ki so se sicer strinjali s čim hitrejšim zapiranjem rudnika in elektrarne, nasprotovali pa so temu, da je predlagani zakon vseboval spodbujanje razvoja in prestrukturiranje regije. Po njihovem mnenju je to v nasprotju z Zakonom o skladnem regionalnem razvoju, hkrati pa Zasavje postavlja v privilegiran položaj glede na druga manj razvita območja Slovenije (Rozina 2000, 181). Predstavniki vseh drugih strank so zagovarjali stališče, da gre za specifično regijo ter da so prav razvojne spodbude ključni del zakona.⁴⁰ Socialnodemokratskim poslancem so odgovarjali zlasti poslanci Liberalne demokracije in Združene liste. Povedali so, da je država v Zasavju dolgo vrst let izkoriščala naravne danosti, da se je prek nizke cene energije ta denar prelivaval v druge panoge in druga območja (Rozina 2000, 206). Zato je država dolžna pospraviti za sabo in pomagati pri vzpostavljanju novih dejavnosti, ki bodo temu prostoru dale nove perspektive. 5. septembra 2000 je takratni minister za gospodarske dejavnosti le podpisal investicijsko pogodbo o financiranju del pri zapiranju rudnika za tekoče leto.⁴¹ Pozen podpis investicijske pogodbe je Rudniku Zagorje v zapiranju povzročil hude likvidnostne težave⁴² (Rozina 2000, 241).

Konec leta je v Zagorju v okviru občinskega oddelka za okolje in prostor tekla debata o smiselnosti premogovništva in v energetiko usmerjenega razvoja Zasavja⁴³. Pri tem je prišlo na plano delo dr. Igorja Vrišerja Rudarska mesta Zagorje, Trbovlje, Hrastnik. Vrišer (1963) je med glavne probleme uvrstil prostorske težave. Ozke doline nudijo le malo zazidljivih površin, le-te pa so pogosto na plazovitih območjih. Zaradi tega ter izčrpanosti premogovnih

lastnica tovarne eksplozijsko varnih motorjev in naprav. Dve leti kasneje je največja tovarna porobetona v Sloveniji Siporex prišla v večinsko last nemškega Ytonga.

³⁹ SDS – danes Slovenska demokratska stranka.

⁴⁰ Po zakonu se je ocenjevalo, da gre za okrog 4,9 milijarde takratnih tolarjev.

⁴¹ Skupaj je tako zagorski rudnik iz proračuna za leto 2000 prejel 2.364 milijonov tolarjev.

⁴² Stalna zadolženost rudnika je znašala okrog 250 milijonov tolarjev.

⁴³ Katja Draksler je na razpisu Znanost za Zasavje konkurirala z diplomskim delom *Geografska problematika regionalnega razvoja Zasavja*, v katerem je izpostavila spornost premogovniško – energetskega baziranja regionalnega gospodarstva.

slajev v za izkoriščanje primernih globlinah je takrat predlagal, da je treba preusmeriti rudarje v druge poklice in na druga delovna mesta. Treba se bo odločiti ali za preselitev ali za redno prevažanje na delo ali za gradnjo nove industrije (Vrišer v Rozina 2001a, 103). V večjem delu zahodne Evrope so takrat uspešno prestrukturirali velike premogovne revirje (Rozina 2001: 103), Zasavje pa je – pretežno zaradi državnih interesov – obtičalo v zastarelem gospodarjenju vse do devetdesetih let. Nova realnost je povzročila gospodarski zlom Zasavja, zato je eden izmed sklepov Drakslerjeve: »Ker se Zasavje v zadnjih štiridesetih letih ni razvijalo v svoj prid, ampak je zaostajalo za razvojem v svetu v prid države, je ta dolžna regijo izvlači iz sedanje nezavidljive situacije« (Draksler v Rozina 2001a, 103).

Proti koncu decembra 2001 se je v prostorih RCR-ja⁴⁴ prvič sestel programski odbor za pripravo regionalnega razvojnega programa za območje Hrastnika, Litije, Radeč, Trbovelj in Zagorja. V načrtu so predvideli, da bo strateški del razvojnega programa pripravljen do aprila 2001, izvedbeni pa tri mesece kasneje. Program za obdobje 2002 – 2006 naj bi bil kar najširše obravnavan in do konca leta sprejet na sejah občinskih svetov (Rozina 2001a, 104). Februarja 2001 so stekle aktivnosti za ustanovitev zasavskega tehnološkega centra. Predstavniki RCR-ja, regionalnega gospodarstva, ljubljanske strojne in mariborske elektrotehniške fakultete so podprli začetek delovanja institucije še v istem letu. Meseca maja je prišlo do ustanovitve, zasavski tehnološki center pa je bil prvi v Sloveniji, ki ni bil strogo branžni. Kot temeljna področja delovanja so bile opredeljene elektronsko poslovanje, kemija in varovanje okolje, mehatronika in orodjarstvo. Marca se je zopet konstituiral nadzorni svet Rudnika Zagorje v zapiranju, ki ga je prejšnje leto vlada Andreja Bajuka razrešila. Nadzorni svet se je takoj zavzel za podaljšanje programa zapiranja, kar naj bi izviralo iz izpadov državnega financiranja v letih 1997 in 1998. V aprilu je bil sprejet državni proračun, po katerem je Rudniku Zagorje pripadlo 1,6 milijarde tolarjev, dogovorjeno pa je bilo tudi podaljšanje zapiranja za dve leti. Uresničitev obojega bi omogočilo Rudniku Zagorje v zapiranju, da v celoti izvede potrjeni program zapiranja (Rozina 2001a, 159). Hkrati so bila sredstva za postopno zapiranje Rudnika Trbovlje – Hrastnik, prestrukturiranje Zasavja in ekološke odškodnine precej nižja od načrtovanih, sprejet pa je bil zakon o državnem poroštvu za najetje potrebnih posojil. Vlada Republike Slovenije je na seji 21. junija sprejela petletni program ukrepov za razvojno prestrukturiranje Zasavja (Rozina 2001, 190). Vsa sredstva skupaj, namenjena za Zasavje, so tako v letu 2001 znašala 2,4 milijarde tolarjev.⁴⁵

⁴⁴ Regionalni center za razvoj.

⁴⁵ Znesek sestoji iz sredstev za zapiranje obeh rudnikov ter programskih sklopov petletnega vladnega programa.

Na sedežu Regionalnega centra za razvoj v Zagorju je v drugi polovici oktobra in v začetku novembra teklo podpisovanje pogodb, ki pomenijo začetek uresničevanja ukrepov iz programa razvojnega prestrukturiranja regije, ki je del zasavskega zakona (Rozina 2001a, 266).

Sredstva za leto 2001 niso bila v celoti izkoriščena. Med razloge se šteje pozno objavljane razpisov, neuresničenih pa je bilo več ukrepov. Med neuresničeni ukrepi je izdelovanje prostorskih zasnov regionalnega plana Zasavja, saj je bil zaradi pritožbe enega od ponudnikov javni razpis razveljavljen, nekatere občine niso v celoti izkoristile sredstev za ustvarjanje prostorskih pogojev za razvoj novih dejavnosti, kar precej gospodarskih družb, ki so bile izbrane na javnem razpisu za sofinanciranje začetnih naložb, pa potem ni želelo podpisati pogodb o sofinanciranju (Rozina 2002a, 124). Januarja 2002 je bil sprejet regionalni razvojni program za območje občin Hrastnik, Litija, Radeče, Trbovlje in Zagorje. Strateškemu delu so dodali še izvedbeni del, dokončno pa je bil sprejet na občinskih svetih vseh petih občin. Pet občin je za gospodarsko prestrukturiranje, prostorsko – ekološko urejanje in vlaganje v človeške vire do leta 2005 potrebovalo 42,5 milijarde tolarjev (Rozina 2002, 125). Dobrih 55 odstotkov tega zneska je bilo dogovorjeno iz državnega proračuna.

Temeljni cilj na 20,3 milijarde ovrednotenega okoljsko – prostorskega programa je izboljšanje kakovosti bivanja. Dosegli naj bi ga z uveljavitvijo sistema regionalno zasnovanega ravnanja s komunalnimi odpadki, gradnjo osrednjih čistilnih naprav in kolektorskih sistemov, izboljšanjem regionalne prometne in telekomunikacijske infrastrukture. Drugi projekti so še ekološka sanacija termoelektrarne v Trbovljah, regionalni sistem oskrbe s plinom, izboljšanje kakovosti pitne vode in sanacija degradiranih zemljišč. (Rozina 2002a, 125). Kljub temu, da je bil program v veliki meri zgolj seznam potreb in želja, je bil sprejet, saj je le-ta predstavljal osnovo za državno, evropsko ali regionalno/lokalno financiranje.

Statistika je kazala manj optimistično sliko. Konec maja so na območnem zavodu za zaposlovanje predstavili gibanje brezposelnosti v začetku leta, napovedi zaposlovanja za tekoče leto in ukrepe aktivne politike zaposlovanja. V prvih štirih mesecih se je na novo prijavilo 1041 iskalcev zaposlitve. V istem času se je zaposlilo 618 oseb, 486 oseb pa je bilo črtanih iz evidenc.⁴⁶ Številke so tako podobne tistim konec lanskega leta, o poslabšanju stanja

⁴⁶ Podatki veljajo za občine Hrastnik, Trbovlje, Zagorje in Litija

pa govori struktura brezposelnih: zmanjšalo se je število tistih, ki so brez zaposlitve že leto ali dlje, poslabšali pa sta se tudi starostna in izobrazbena struktura (Rozina 2002a, 181). Vsak drugi iskalec dela je sodil v skupino dolgotrajno brezposelnih in je bil brez izobrazbe. Prav pri slednjem je neskladje med ponudbo delovne sile in potrebami delodajalcev največje (Rozina 2002a, 181).

Programski odbor, ki je spremljal in nadziral izvajanje regionalnega razvojnega programa, je že na začetku leta sprejel razdelilnik sredstev za tekoče in naslednje leto. Tako so se želeli izogniti situaciji iz leta 2001, ko niso uspeli izkoristiti vseh zakonsko dodeljenih sredstev. Kljub temu se je slika ponovila, saj je vlada izvedbeni načrt za razdeljevanje sredstev sprejela šele junija, kasneje pa se je zatikalo tudi na ministrstvih (Rozina 2002a, 277).

3.3.1 Sklad dela

Sklad dela je bil oblikovan kot mehanizem kadrovskega prestrukturiranja. Večini podjetij, predvsem tistim iz delovno intenzivnih panog, je prestrukturiranje povzročalo hude težave, saj so bila ta podjetja že dlje časa v neugodnem gospodarskem in praviloma tudi finančnem položaju. Slovenska vlada je v letu 1996 začela ustanavljati sklade dela, ki naj bi primarno blažili izgubo dela delojemalcem kot tudi delodajalcem.⁴⁷ Ustanavljanje skladov dela je sledilo avstrijskemu vzoru. Najprej so se ustanavljali skladi za posamezna podjetja, potem pa tudi po gospodarskih panogah in regijah. Regionalne sklade dela so ustanavljala zainteresirana podjetja v določeni regiji, kot pomembna pa se je pokazala tudi politična vloga regionalnih skladov dela. V časopisu Razvoj se marca 1999 navaja, da je »regionalni sklad dela Zasavje je za ta prostor izredno pomemben, saj je stopnja brezposelnosti kar 18%, kazalci gospodarske uspešnosti pa uvrščajo regijo med najmanj perspektivne«. Tako študija Regionalni razvoj Slovenije Zasavje uvršča v zadnjo skupino, med regije v industrijskem zatonu, za katere je že značilna depresivnost prebivalstva. Mnogi brezposelni ne vidijo izhoda iz težav, počutijo se nemočne in nesposobne, da bi jih razrešili, zato reševanje težav odlagajo. Dejavnosti sklada so potekale tudi v obliki delavnic na temo poklicnih orientacij, ponujena so bila delovna, pravna in podjetniška svetovanja itd.

⁴⁷ Tudi pri odpuščanju presežne delovne sile je delodajalec obdržal finančno breme, saj je imel do presežnih delavcev še pol leta finančne obveznosti.

3.3.2 Garancijski sklad

Garancijski sklad za Zasavje je bil ustanovljen leta 1997 v okviru RCR-a. Osnovni model delovanja sklada je preprost: država, lokalne skupnosti, podjetniki in drugi vložijo sredstva v sklad, ki se pomnoži še z bančnimi sredstvi (Blažič v Rozina 1999, 15). Sredstva so se namenjala kreditiranju podjetnikov. Tako so le-ti lahko precej lažje prišli do posojil in jamstev. Prednost takega načina spodbujanja podjetništva je tudi dejstvo, da programe ocenjujejo hkrati banke in podjetniki sami, kar zmanjšuje tveganje (Blažič v Rozina 1999, 15). Pri tem je RCR subjektom garancijskega sklada nudil strokovno pomoč in informacije. Ta sklad RCR-a je bil prvi takšen v Sloveniji. Že konec leta 1997 je sklad razpisal za 300 milijonov tolarjev posojil in za polovico manj jamstev.⁴⁸

V prvih petih letih je bilo v okviru Garancijske sheme za Zasavje odobrenih 748 milijonov tolarjev kreditov s petdesetodstotno garancijo (Kovač Smrkolj v Rozina 2002, 9). V letu 2002 je shema doživela nekaj sprememb.⁴⁹ Kovač Smrkoljeva (2002) je hkrati poročala, da je največja težava pri doseganju ciljev pomanjkanje perspektivnih podjetniških idej, kar naj bi odražalo splošno stanje v Zasavju. S pomočjo finančnih spodbud in prilagoditvijo posameznih instrumentov potrebam podjetnikov je bila želja preobrniti ta trend.

3.3.3 Strategija Zasavje 2000+

Gre za regionalno razvojno strategijo, ki je temeljila na podjetništvu, ekologiji, okolju in infrastrukturi, energetiki, razvoju in tehnologiji in izobraževanju.⁵⁰ Pri tej strategiji se omenjata dva večja projekta. S pomočjo Evrope in Slovenije se pripravljata programa gradnje čistilnih naprav in enotnega sistema ravnanja z odpadki s skupnim zasavskim odlagališčem (Kovač Smrkolj v Rozina 1999, 3).

⁴⁸ Za posojila in jamstva so lahko zaprosale gospodarske družbe in samostojni podjetniki s sedežem dejavnosti v Litiji, Hrastniku, Radečah, Trbovljah ali v Zagorju ob Savi. Prosilec je lahko zaprosil za vsoto od enega do desetih milijonov tolarjev, vračanje posojila je trajalo od enega do petih let, z moratorijem za vračanje kredita za največ šest mesecev.

⁴⁹ Shema se je odprla tudi za srednje velika podjetja, doba vračanja kredita se je povečala na deset let, povišan je bil najvišji možni znesek posojila.

⁵⁰ Strategijo Zasavje 2000+ nekateri imenujejo tudi strategijo šestih E, saj se s to črko začne šest angleških izrazov, ki opredeljujejo ključne vzvode razvoja (Kovač Smrkolj 1999: 3). Pet E: Entrepreneurship, Education, Engineering, Energy, Environment, Ecology.

Na področju okolja in infrastrukture se premiki dogajajo tam, kjer je strategija zaznala največji zaostanek, pri cestnih povezavah regije z drugimi deli države. Tudi izvedene in napovedane naložbe v telekomunikacije, železniški promet, plinifikacijo so skladne z našimi strateškimi cilji. Več nejasnosti je na področju energetike, saj parlament še ni dorekel njene usode...Na področju razvoja in tehnologije bo pomemben preskok predstavljala ustanovitev tehnološkega parka. Sodelovanje znanosti in proizvajalcev bo pospešilo nastajanje novih gospodarskih družb, v obstoječih pa uvajanje novih izdelkov in tehnologij. Že zdaj širokemu spektru dejavnosti na področju izobraževanja, ki sega od brezposelnih do podjetnikov in vodstvenih delavcev, dodajamo nov program: mladim diplomantom višjih in visokih šol, ki v Zasavju niso dobili zaposlitve, bomo ponudili delo. (Kovač Smrkolj v Rozina 1999, 4).

3.3.4 Tehnološki park

Možnosti za razvoj tehnološkega parka v Zasavju, ki bo pospeševal nastanek, delovanje in rast podjetij napredne tehnologije, so dobre. Prepričani smo namreč, da Zasavje ima potrebno razvojno tehnološko podlago, da se, v povezavi z univerzama, inštituti ter samostojnimi raziskovalci, lahko razvije večje število podjetij z novimi tehnologijami. (Čeč 1999, 10).

V času, ko so v Zasavju ustanavljali tehnološki park oziroma kot center, sta v Sloveniji že ostajali dve tovrstni instituciji. Vladalo je prepričanje, da Zasavje ima ustrezno tehnološko podlago, da bi se v povezavi z univerzitetno sfero, inštituti in raziskovalci, lahko razvilo večje število podjetij z novimi tehnologijami. Kot glavne primerjalne prednosti se je omenjala bližina Ljubljane in Maribora ter zainteresiranost fakultet po sodelovanju pri tem projektu.

3.3.5 Leto 2000 – prva petletka

Prelom stoletja je predstavljal konec »prve petletke« razvojnih aktivnosti v Zasavski regiji. Sprejet je bil Zakon o zapiranju rudnika in razvojnem prestrukturiranju regije, začel je delovati Svet za razvoj Zasavja, občinski sveti so pooblastili Regionalni center za razvoj v Zagorju za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Strmšnik v Rozina 2000, 12). Večina tako ali drugače udeleženih ljudi v te procese je dajala zelo pozitivne ocene glede stanja in obetov zasavskega gospodarskega in tudi širšega razvoja. Zasavje so videli kot eno izmed prvih slovenskih regij, ki so se začele prilagajati spremembam v regionalni politiki.

Razlike pa so bile očitne na področju vizije – lahko bi celo rekli, da je bila le-ta odsotna. Zasavski akterji so denimo energetiko, ki je bila več desetletij motor zasavskega gospodarstva, tudi v prihodnosti videli kot pomemben steber regionalnega gospodarstva zaradi tradicije, znanja, obstoječe infrastrukture in relativno veliko razpoložljivega domačega kadra na tem področju. Po drugi strani pa so zunanji, pretežno državni akterji govorili o drugačni viziji. Takratni državni sekretar na Ministrstvu za ekonomske odnose in razvoj mag. Igor Strmšnik je med drugim tudi dejal: »Potrebno bo dopolniti Program razvojnega prestrukturiranja Zasavske regije zaradi postopne opustitve energetske dejavnosti, vanj uvesti nove projekte in v demokratičnem dialogu ter ob sodelovanju vseh razvojnih interesov prevetriti prioritete v Zasavju«. ⁵¹

3.3.6 Regionalni razvojni program

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, sprejet leta 1999, je med drugim predvidel tudi izdelovanje regionalnih razvojnih programov. Ti naj bi opredelili stanje v vseh dvanajstih slovenskih statističnih regijah, razvojne cilje in načine, kako do teh ciljev priti. Regionalni razvojni programi so tako v strateškem delu temeljni razvojni dokument vsakega območja, v izvedbenem pa izbor projektov, ki jih je za dosego ciljev potrebno uresničiti (Pušnik 2001, 3). ⁵²

Podatki o gospodarstvu v regiji izdajajo njeno staro gospodarsko strukturo in tipičen industrijski značaj, saj kažejo, da prevladuje majhno število velikih industrijskih podjetij, delež rudarstva in energetike pa je še vedno zelo velik: Rudnik Trbovlje – Hrastnik in Termoelektrarna Trbovlje sta še v letu 1999 zaposlovala petnajst odstotkov vseh zaposlenih v gospodarskih družbah v Zasavju. Industrija v Zasavju zaposluje osemdeset odstotkov vseh zaposlenih, slovensko povprečje pa je šestdeset. O velikosti podjetij pa priča podatek, da je število zaposlenih v povprečnem zasavskem podjetju za skoraj polovico večje od števila delavcev povprečnega slovenskega podjetja. Izjema je litijska občina, kjer je delež velikih podjetij relativno majhen. (Pušnik 2001, 4). Ravno tako je bil delež majhnih in srednjih podjetij nižji, kot drugod v državi, po drugi strani se je število oseb, ki so se ukvarjale s pridobitno dejavnostjo, povečeval. Vrednost čistega dobička na zaposlenega je bila za več kot

⁵¹ Prav tam.

⁵² Poleg Občine Zagorje – kar je že bilo omenjeno – so tudi občine Trbovlje, Hrastnik, Litija in Radeče pooblastile RCR za izdelavo zasavskega razvojnega programa.

polovico nižja od slovenskega povprečja, prav tako so podjetja v povprečju kazala za štirideset odstotkov nižjo produktivnost in kapitalsko intenzivnost. Dodana vrednost na zaposlenega je bila v letu 1999 za petino pod slovenskim povprečjem (Pušnik v Rozina 2001b, 4). Plače so bile za desetino za povprečjem, nižji je bil zaostanek pri ekonomski moči na prebivalstva, razlog za to pa je tičal v obsežnih dnevni migracijah na delo.⁵³

Pomembna značilnost je bila tudi tehnološka zaostalost, česar so se v številnih podjetjih tudi zavedali. Zaradi finančnih omejenosti so bile investicijske namere podjetij v veliki meri vezane na različna sofinanciranja oziroma pomoči, vezane na skladnejši regionalni razvoj in na predvidena sredstva za prestrukturiranje v zasavskem zakonu. Zanimivo je, da so investicijske namere pričale predvsem o želji po novih poslovnih prostorih in manj o posodabljanju proizvodnih oziroma tehnoloških zmogljivosti. Ob tem naložbe v tehnološko posodabljanje povečujejo možnost zaposlovanja visoko strokovnega kadra, kar bi posledično omejilo beg možganov iz regije (Pušnik v Rozina 2001b, 5). Majhna je bila ponudba površin v obrtnih conah, v celotni regiji pa ni bilo na razpolago večjega prostega zemljišča, ki bi bil primeren za industrijsko proizvodnjo večjega obsega. Prav takšne naložbe bi bile najbolj dobrodošle, saj pomenijo odprtje velikega števila delovnih mest naenkrat, hkrati pa spodbudijo razvoj ali nastajanje manjših podjetij, ki z velikim vzpostavijo poslovne odnose (Pušnik 2001, 5).

Ključna problema negativnih demografskih gibanj v Zasavju sta bila staranje prebivalstva in padanje naravnega prirastka, česar ni mogel nadomestiti relativno majhen selitveni prirastek. Izobrazba in poklicna struktura je bila slaba, saj je več kot polovica prebivalcev imela končano ali nedokončano osnovno šolo. Na trgu dela je bil največji problem brezposelnost, znotraj katere prevladuje strukturna brezposelnost – t.j. razhajanje med ponudbo in povpraševanjem.

⁵³ Podatki veljajo za pet občin, ki so navedene pod zgornjo opombo.

3.3.7 Irska kot vzor regionalnega razvoja

RCR je sredi leta 2001 organiziral študijsko potovanje po irski regiji Shannon. Ta regija se je v preteklosti soočala s podobnimi razvojnimi težavami kot Zasavje, glavni gospodarski panogi v preteklosti sta bila rudarstvo in kmetijstvo. Obisk je vključeval predstavitve njihove regionalne razvojne agencije, tehnološkega centra, podjetniškega inkubatorja in drugih ustanov ter ogled primerov uspešnega razvoja turizma in zapiranja rudnika (Rozina 2001d, 16). Regija Shannon je velika za približno pol Slovenije in ima 400 tisoč prebivalcev. Regijo sestavlja pet okrajev, središče pa je Limerick, s 75 tisoč prebivalci za Dublinom in Corkom tretje največje irsko mesto (Rozina 2001, 16). Podobnost v razvojni zgodovini z Zasavjem naj bi predstavljal t.i. »enosmerni razvoj«, kar pomeni baziranje socialno – ekonomske stabilnosti na pretežno eni gospodarski panogi. Ta značilnost, ki na daljši rok predstavlja prevelika tveganja, je po drugi svetovni vojni v regiji Shannon botrovala intenzivnejšemu javnemu načrtovanju razvoja. Čezatlantski letalski promet je regiji med obema vojnama omogočal lepe zaslužke, letalski razvoj pa jih je prisilil v načrten razvoj. Zato je irska vlada leta 1959 ustanovila razvojno ustanovo Shannon Free Airport Development Company, da bi poiskala nove možnosti in zagotovila prihodnost letališča ter razvoj regije. Velik pritok kapitala je pomenil hiter razvoj in delovna mesta, razvojni ustanovi pa omogočal nadaljne korake, ki so bili velikokrat pionirski tudi v širšem prostoru (Rozina 2001, 16). Zasavski predstavniki so podobnosti med regijama videli tudi v okoljskih problemih, povezanih z intenzivno industrijsko dejavnostjo, v spodbujanju podjetništva, v aktivnostih pri zapiranju rudnika in v zgledih na področju razvijanja turizma.

Kljub privlačnosti zgledovanja po uspešni in visoko razviti irski regiji Shannon, pa gre v primerjavah te regije z Zasavjem za ogromne razlike, ki so že v času omenjenega obiska na Irskem porajale dvome o smiselnosti primerjav. Shannon je ves čas imela ustrezne endogene zmožnosti, ki so omogočale načrtovanje razvoja. Poleg osemkrat večjega števila prebivalcev, neprimerljivih prostorskih možnosti, dobrih prometnih povezav po kopnem, morju in zraku, je ves čas prisotno tudi znanje. Osrednja ustanova spodbujanja podjetništva je leta 1984 ustanovljeni National technological park Limerick, ki je v popolni lasti razvojne ustanove Shannon development. Razteza se na površini 265 hektarov, tamkajšnje zgradbe imajo kar 1,4 milijona kvadratnih metrov površin, v njem pa dela pet tisoč ljudi (Rozina 2001, 17). V bližini je tudi limeriška univerza z deset tisoč študenti, ki je pomemben partner pri razvojno-

raziskovalnih projektih. Limeriški razvojni park je priznan kot eden vodilnih v Evropi, namenjen predvsem podjetjem, ki svojo uspešnost gradijo na znanju. Vse to so elementi, ki so za Zasavje, ki v najboljšem primeru premore 70 tisoč prebivalcev in je praktično brez znanstveno-raziskovalne sfere, nedosegljivi. Zasavje bi se v tem kontekstu kvečjemu lahko primerjalo z enim od Shannonskih okrajev, s katerimi bi lahko bil vsaj objektivno primerljiv.⁵⁴

Zasavski stiki z Irsko so se nadaljevali. Kljub skepticizmu glede prenašanja razvojnih modelov in obče primerljivosti regij, je ta mednarodna interakcija verjetno pripomogla pri iskanju rešitev v Zasavju v kontekstu pristopanja Evropski uniji.

⁵⁴ Z objektivno primerljivostjo so mišljene razvojne zmožnosti, kot so: število prebivalcev, izobrazba, obstoj in delovanje posameznih družbenih sistemov, infrastruktura itd... Torej vsi tisti elementi, ki sploh omogočajo kritično maso za razvojno načrtovanje.

4 RAZVOJNA OGROŽENOST ZASAVJA

Splošno gledano, se je v devetdesetih letih dvajsetega stoletja v Sloveniji gospodarski položaj najbolj poslabšal v regijah, v katerih največji del dejavnosti izvira iz (predvsem) težke industrije, kmetijstva in menjalnih sektorjev (Plut v Lajh 2006, 142).

Že leta 1992 so slovenske funkcionalno-planske regije⁵⁵ razvrstili v pet skupin glede na njihove razvojne možnosti: 1) regije z višjo stopnjo razvitosti, perspektivno gospodarsko strukturo in pretežno pozitivno ocenjenimi razvojnimi potenciali (Osrednjeslovenska, Obalno-kraška in Gorenjska regija); 2) srednje razvite regije s perspektivno gospodarsko sestavo in s pretežno pozitivno ocenjenimi razvojnimi potenciali (Savinjska, Dolenjska in Goriška regija); 3) slabše razvite regije s perspektivno gospodarsko sestavo (Pomurska in Kraška/Notranjska regija); 4) srednje razvite regije s problematično gospodarsko sestavo in pozitivno ocenjenimi razvojnimi potenciali (Podravska, Koroška in Spodnjeposavska regija); regije v industrijskem zatonu (Zasavska regija) (Lajh 2006, 143). Tipologija sovpada s kasnejšimi ugotovitvami, v našem kontekstu pa jo lahko primerjamo z indeksom razvojne ogroženosti.⁵⁶

Od leta 1999 v Sloveniji velja poseben Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki določa cilje, načela, organizacijo, spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud in merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi (Kezunovič 2003: 98).⁵⁷ Omenjeni zakon je tudi del podlage, ki služi pri izvajanju kohezijske politike – enemu od najpomembnejših elementov regionalnega razvoja.

Kohezijska politika je opredeljena kot javnopolitični proces, katerega glavno načelo je programiranje. Faze kohezijskega javnopolitičnega procesa so v grobem naslednje:

- Komisija Svetu predloži osnutek proračuna, znotraj katerega je predlagan delež za kohezijo;
- Svet uskladi in sprejme proračun, hkrati pa tudi temeljna pravila o razdelitvi in uporabi sredstev (Peterson in Bomberg v Lajh 2006: 130);

⁵⁵ Funkcionalno-planske regije (12) so se uporabljale do uvedbe statističnih regij leta 1999, v teritorialnem smislu pa so bile enake, vendar brez zakonske podlage in dostopnim uradnih statističnih podatkov.

⁵⁶ V tej publikaciji je bil podan nov način izračuna indeksa razvojne ogroženosti (IRO) statističnih regij. Indeks je bil uveden v sklopu vladne Strategije regionalnega razvoja, na tej podlagi pa je vlada sprejela sklep o razvrstitvi regij po razvojni ogroženosti za programsko obdobje 2007-2013.

⁵⁷ Za obdobje 2001 – 2006 je bil sprejet Državni razvojni program (DRP), ki je izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. Z vstopom v EU je bil temu dodan še Enotni programski dokument (EPD) za isto obdobje.

- države članice oblikujejo DRP-je;
- države oblikujejo svoje predloge za različna področja – t.i. razvojni načrti⁵⁸;
- država članica razvojni načrt pošlje Komisiji;
- država in Komisija usklajujeta razvojne načrte;
- po uskladitvi mora država v roku petih mesecev sprejeti končni program – ONP ali EPD.

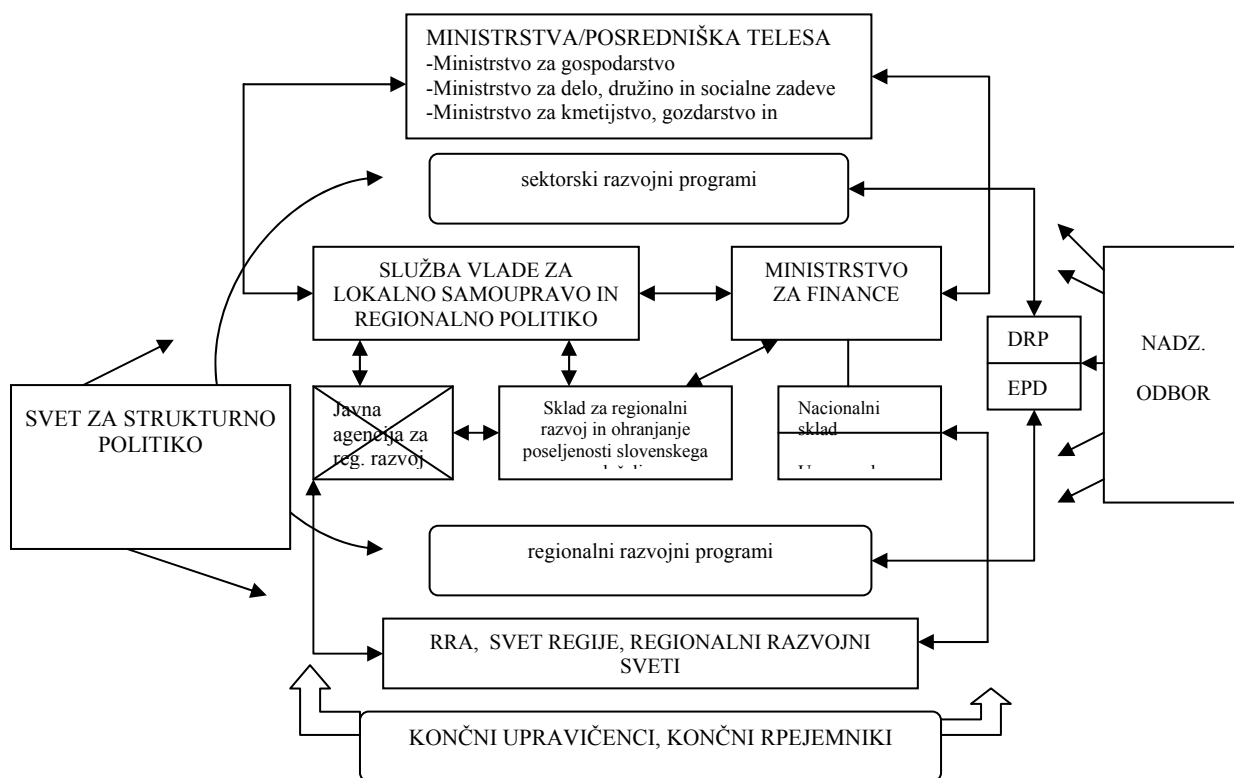
Tabela 4.1: Spremembe prednostnih ciljev in instrumentov kohezijske politike EU v obdobju 2007 – 2013

2000 – 2006		2007 - 2013	
Cilji	instrumenti	cilji	instrumenti
kohezijski sklad	kohezijski sklad	konvergenca	ESRR ESS kohezijski sklad
cilj 1	ESRR ESS EKUJS FIUR		
Cilj 2	ESRR	regionalna konkurenčnost in zaposlovanje -regionalna raven -državna raven	ESRR ESS
Cilj 3	ESS		
Interreg	ESRR	evropsko ozemeljsko sodelovanje	ESRR
URBAN	ESRR		
EQUAL	ESS		
LEADER+	EKUJS		
razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva zunaj Cilja 1	EKUJS FIUR		

Vir: Lajh, Damjan (2006).

⁵⁸ Razvojni načrt je analiza stanja, ki jo pripravi država članica z vidika prednostnih potreb za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja, skupaj s strategijo, načrtovanimi prednostnimi nalogami delovanja in njihovimi posebnimi cilji ter s tem povezanimi okvirnimi finančnimi sredstvi (9.člen Uredbe Sveta št. 1260/1999) (Lajh 2006: 130).

Slika 4.1: »Makro« institucionalna struktura za upravljanje in implementacijo politike regionalnega razvoja



Vir: Lajh, Damjan (2006).

Slovenija je v zadnjih letih dosegla vrsto zastavljenih strateških ciljev, med katerimi izstopata predvsem vstop v Evropsko unijo (EU) in kasneje tudi v Gospodarsko in denarno unijo (GDU) leta 2007. Naslednji strateški cilj Slovenije je doseči oziroma preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU do leta 2013, ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja in dolgoročnega ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnotežij (Aristovnik in Lah 2008: 25-26). Po podatkih iz leta 2006 je Slovenija dosegala 88-odstotno raven razvitosti EU-27 oz. 80-odstotno raven razvitosti držav članic GDU. Pri doseganju zastavljenega strateškega cilja pa bodo eno ključnih vlog imela tudi znatna razpoložljiva kohezijska sredstva EU, ki bodo morala biti v tekoči finančni perspektivi 2007 – 2013 uporabljena veliko bolj uspešno in učinkovito kot v obdobju 2004 – 2006 (Aristovnik in Lah 2008: 26).

V juniju 2005 je Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) izdal delovni zvezek, v katerem so predstavljeni in analizirani socio-ekonomski kazalniki po slovenskih in nekaterih

tujih sosednjih regijah. Ena od rdečih niti publikacije je indeks razvojne ogroženosti (IRO)⁵⁹, ki je eno glavnih meril pri dodeljevanju regionalnih razvojnih spodbud v tekoči finančni perspektivi EU-ja. Primerjalna analiza Zasavja z drugimi statističnimi regijami bo prikazana po posameznih vsebinskih sklopih, ki so ravno tako razdeljeni v zgoraj omenjeni publikaciji ter v enaki publikaciji, ki je bila izdana decembra 2008.

Posamezni sklopi so med seboj tesno povezani, posamične analize pa so nujne za prikaz bistvenih odstopanj in problemov. Avtorica Janja Pečar tako že v uvodu publikacije ugotavlja nekatera najbolj izstopajoča dejstva, ki so kljub relativno majhnim razlikam med majhnimi slovenskimi statističnimi regijami v zasavskem primeru velika in pomenljiva. Časovni zajem interpretiranih podatkov je obdobje sedmih let, od 1995 do 2005, nekje pa tudi do leta 2007, kar se ujema z vsebino, ki kronološko predstavlja razvojne aktivnosti v Zasavju.

Razlike v regionalni brezposelnosti so eden večjih problemov na področju regionalnega razvoja Slovenije, ki pa se v zadnjih letih vendarle tudi zmanjšujejo tako v absolutnem (stopnja) kot tudi v relativnem (odstopanja od slovenskega povprečja) pogledu. V letu 2004 je tudi koeficient variacije, s katerim merimo medregionalne razlike, ponovno nekoliko padel. Če se bo trend nadaljeval, lahko pričakujemo še nadaljnje zmanjševanje medregionalnih razlik v brezposelnosti. V primerjavi z regijami v sosednjih državah imajo slovenske statistične regije višjo stopnjo brezposelnosti, ki v treh regijah presega celo evropsko povprečje. Še slabša je situacija pri stopnji brezposelnosti mladih, saj je med regijami z nadpovprečno (nad povprečjem EU) stopnjo kar pet slovenskih statističnih regij (Zasavska, Pomurska, Podravska, Savinjska, Koroška). To kaže, da je v Sloveniji še vedno velik problem regionalne brezposelnosti strukturna brezposelnost, ki se v vsaki regiji kaže na svoj način in prizadene tudi tiste regije, ki imajo sicer podpovprečno stopnjo registrirane brezposelnosti. (Pečar 2005, 5).

Pomanjkanje delovnih mest ter koncentriranje le-teh v Osrednjeslovenski regiji, povzroča večjo dnevno migracijo zaposlenih in višjo stopnjo brezposelnosti. Največje pomanjkanje

⁵⁹ Indeks temelji na kazalnikih, ki so razdeljeni v tri skupine: kazalniki razvitosti (BDP/prebivalca, osnova za dohodnino/na prebivalca..), kazalniki ogroženosti (stopnja registrirane brezposelnosti, indeks staranja prebivalstva..) ter kazalniki razvojnih možnosti (število let šolanja prebivalstva, delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo v regiji, poseljenost..). Pri tem povprečno stopnjo ogroženosti v Sloveniji predstavlja aritmetična sredina, številsko izražena s "100". IRO kaže precejšnje razlike med slovenskimi statističnimi regijami. Navzgor močno izstopa Osrednjeslovenska regija, kjer je indeks 8,7; ostale regije pa lahko razdelimo v dve skupini, in sicer na regije, v katerih indeks razvojne ogroženosti ne presega slovenskega povprečja ter na ostale, ki so glede na indeks nadpovprečno ogrožene. Sem spada tudi Zasavje, ki ima indeks 113.

delovnih mest glede na tam živeče aktivno prebivalstvo je v Zasavski regiji, kar povzroča več dnevnih migracij zaposlenih in to kaže tudi najnižji indeks dnevne migracije (nižji indeks pomeni manj delovnih mest za tam živeče delovno aktivno prebivalstvo) (Pečar 2005, 6). Kljub velikemu pomanjkanju delovnih mest v Zasavju, pa se v letu 2008 ugotavljata tako pozitiven naravni in selitveni prirast prebivalstva v več regijah, med katerimi je tudi Zasavska. Zaradi upadanja naravne rasti in manjše smrtnosti prebivalstva se spreminja starostna struktura prebivalstva po regijah. Povečuje se delež starega in zmanjšuje delež mladega prebivalstva (Pečar 2008, 11).

4.1 Teritorialne osnove za izkazovanje regionalnih statistik

Po SKTE (Standardna klasifikacija teritorialnih enot)⁶⁰ je Slovenija razdeljena na enajst nivojev. Prvih pet je vsebinsko razčlenjenih tako, da ustrezajo evropski nomenklaturi NUTS⁶¹, ki jo države članice uporabljajo za izkazovanje regionalnih statistik. Z vsakim vstopom novih članic v EU je klasifikacija NUTS razširjena tudi na novinke. Nove države članice so razdeljene na »statistične regije«, ki veljajo v vsaki posamezni državi, in so rezultat dvostranskih dogovorov v procesu približevanja EU.

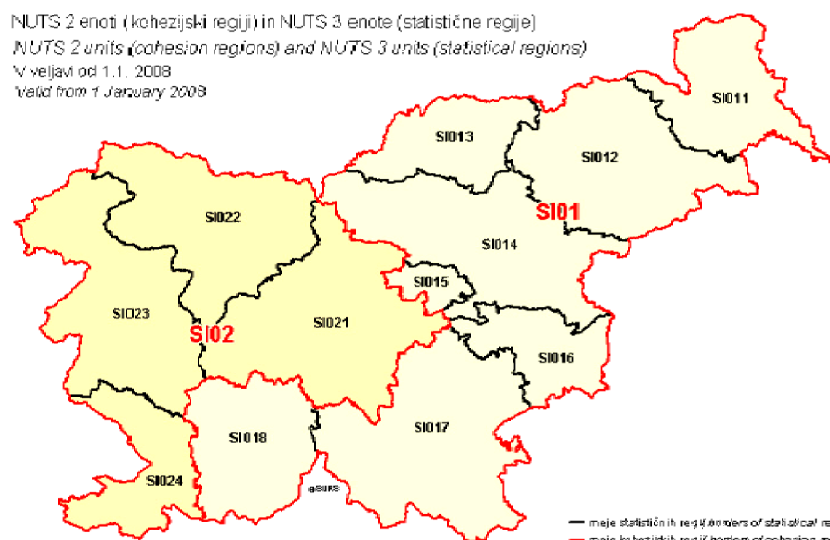
Po sprejetju klasifikacije so še vedno mogoče spremembe. Tako je Slovenija novembra 2005 poslala Evropski komisiji predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1059/2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot za raven NUTS 2. Tedaj je bil namreč sprejet novi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je v institucionalno ureditev Slovenije uvedel dve kohezijski regiji: Vzhodno in Zahodno Slovenijo. V Vzhodno Slovenijo so vključene naslednje statistične regije na ravni NUTS 3: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija in Notranjsko-kraška, v Zahodno Slovenijo pa Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška regija. Predlog te delitve Slovenije na ravni NUTS 2 je bil prvič predstavljen in obravnavan

⁶⁰Do vstopa Slovenije v EU je za teritorialno členitev Slovenije veljala slovenska Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/2000), ki je urejala teritorialno razdelitev Slovenije ne samo na prvih treh ravneh, ampak kar na desetih. Ker pa z vstopom Slovenije v EU za prve tri ravni veljata evropski uredbi, je bila za ostale ravni sprejeta nova Uredba SKTE (Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Uradni list RS, št. 9/2007), ki ureja razdelitev teritorija Republike Slovenije za potrebe statistike na ravneh, nižjih od NUTS 3 in s tem dopolnjuje evropski uredbi o teritorialni delitvi držav članic.) (Pečar 2008: 27).

⁶¹ Klasifikacijo statističnih teritorialnih enot (Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS) je v začetku leta 1970 pripravil Eurostat (Statistični urad Evropskih skupnosti) v sodelovanju z drugimi oddelki Evropske komisije (EK) in državami članicami. Njen osnovni namen je bil določiti skladen sistem za delitev evropskega ozemlja kot podlago za oblikovanje regionalnih statistik Skupnosti.

oktobra 2006 na rednem letnem sestanku delovne skupine za regionalne in urbane statistike na Eurostatu.

Slika 4.2: NUTS 2 enoti in NUTS 3 enote (statistične regije)



Vir: Pečar (2008).

Na zgornji sliki je prikazana slovenska klasifikacija na NUTS 2 in NUTS 3 ravni. Zanimivo je primerjati namen te klasifikacije in njeno praktično uporabo v Sloveniji, še posebej v segmentu regionalnega načrtovanja in razvoja, ki temelji oziroma naj bi temeljil na analizah socio-ekonomskih kazalnikov. NUTS 2 regije (osnovne regije) so pogosto postale osnovna območja, kjer so države članice izvajale regionalno politiko (Pečar 2008, 22), se pa uporabljajo tudi za oceno upravičenosti do kohezijske pomoči. V tem pogledu je šla Slovenija še korak naprej oziroma v svojo smer, saj je obe kohezijski regiji oblikovala ravno na podlagi bodoče upravičenosti do razvojnih sredstev, saj Vzhodna Slovenija ne dosega 75 % povprečnega BDP-ja EU-25⁶². Regije NUTS 3, ki običajno vključujejo teritorialne enote, ki so premajhne za celostno ekonomsko analizo, pa se poleg svojega osnovnega namena, t.j. uporaba za natančno določitev, kje so regionalni ukrepi nujno potrebni, pri nas uporablja kot osnovna enota za regionalni razvoj, običajno koordiniranega s strani regionalnih razvojnih agencij. Pri tej močni slovenski značilnosti Zasavska regija najbolj odstopa z regionalnim razvojnim načrtovanjem na področju, kjer živi manj kot 50 tisoč prebivalcev. Še več, če

⁶² Velja za datum sprejetja v letu 2006.

primerjamo velikosti NUST 3 regij po Evropi, je Zasavska regija ena od najmanjših od vseh NUTS 3 regij v EU. Na ravni NUTS 3 imata španski provinci Madrid in Barcelona, italijanske province Milano, Rim in Neapelj, nemški Berlin (mesto) in grška regija Attiki več kakor 3 milijone prebivalcev, medtem ko ima nekaj regij NUTS 3 v Nemčiji, Španiji, Belgiji, Avstriji, Veliki Britaniji, Grčiji in Malti (otok Gozo) manj kakor 50.000 prebivalcev. Med njimi je tudi Zasavska regija s 45.242 prebivalci, medtem ko ima Notranjsko-kraška regija le malo več kot 50.000 prebivalcev (51.830) (Pečar 2008, 24).

Tabela 4.2: Spodnji in zgornji prag za povprečno velikost NUTS regij

Raven	Spodnji prag	Zgornji prag
NUTS 1	3,000,000	7,000,000
NUTS 2	800,000	3,000,000
NUTS 3	150,000	800,000

Vir: Pečar (2008).

4.2 Prebivalstvo

V letu 2007 je v Zasavski regiji živel le 2,2% prebivalstva Slovenije, manj kot 100.000 prebivalcev pa so imele še Notranjsko-kraška, Spodnjeposavska in Koroška regija. Trend števila prebivalstva je od leta 2002 do 2007 pozitiven v vseh regijah, razen v Zasavski, kjer je število prebivalcev upadlo za 0,4%. Zaradi vse nižje rodnosti in manjše smrtnosti prebivalstva se povečuje delež starega in zmanjšuje delež mladega prebivalstva. Ta proces je bil najbolj intenziven med leti 1991 do 2002, ko je delež mladega prebivalstva v povprečju padel skoraj za 25 %, najbolj (– 29,9 %) pa v Zasavski regiji. Tudi v letu 2007 je glede na leto 2002 največji padec mladega prebivalstva zabeležila Zasavska regija (– 11,9 %) (Pečar 2008: 32). Število delovno sposobnega prebivalstva je v obdobju od leta 2002 do 2007 najbolj poraslo v Jugovzhodni Sloveniji (5,3 %), najmanj pa v Zasavski regiji (0,4 %).

Analiza medregionalnih selitvnih gibanj kaže, da je bilo v letu 2007 največ odseljenih iz Zasavske regije, čeprav se po drugi strani za Zasavsko regijo beleži nadpovprečno visok naravni prirast v zadnjih letih. Kljub izrazito majhnemu številu prebivalcev Zasavska regija spada med regije z gosto poselitvijo, kar zopet priča o izjemni teritorialni majhnosti, ki je v

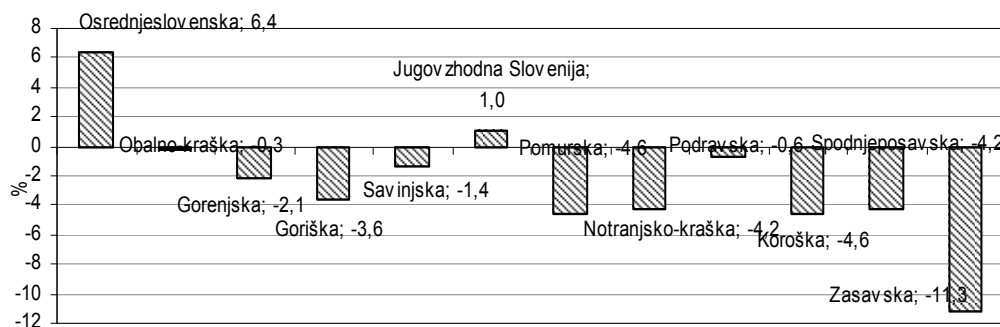
EU običajno posledica geografskih posebnosti, npr. otoki, obrobne regije, v Sloveniji pa imamo najmanjšo regijo v samem središču države.

4.3 Regionalni bruto domači proizvod

V zadnjih letih je prihajalo do večjih sprememb v strukturi bruto dodane vrednosti (BDV) v posameznih regijah. Od leta 2000 do 2007 je Zasavska regija za 6,2 % povečala delež storitvenega sektorja, hkrati pa je delež predelovalnih dejavnosti in rudarstva upadel za 5,1 %. Znatno je tudi upad industrije in energetike v zadnjih letih. Zasavska regija opazno izstopa tudi pri podatkih o BDP-ju. Pečarjeva (2008) v svoji analizi poroča, da je največji padec zabeležila Zasavska regija, kjer je BDP na prebivalca padel kar za 11,3 indeksnih točk, poleg nje pa še Pomurska, Koroška, Notranjsko-kraška in Spodnjeposavska regija. Na to kaže tudi upad števila delovnih mest, ki je bil v tem obdobju največji prav v teh regijah (najbolj izstopa Zasavska regija, za – 11,6 %). Primerjava med leti 2004 in 2005 kaže nekoliko drugačno sliko. V letu 2005 je glede na predhodno leto večina regij, ki so pod slovenskim povprečjem, zmanjšala zaostajanje za njim, najbolj pa Koroška regija. Na drugi strani sta zaostajanje za slovenskim povprečjem najbolj povečali Pomurska in Notranjsko-kraška regija, ki sta že sicer na dnu slovenskih regij po tem kazalniku. V primerjavi s povprečjem EU-27 je svoj zaostanek povečala edino Zasavska regija (za 3,2 indeksne točke).

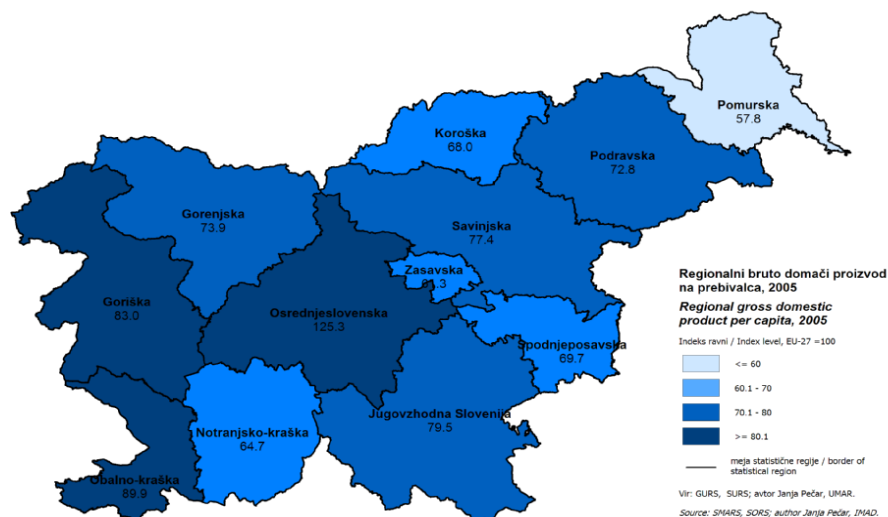
Spodnja slika prikazuje zgoraj omenjen upad delovnih mest v vseh slovenskih regijah. Slika zelo zgovorno ponazarja zelo velik negativen odklon Zasavske regije. Odklon je vzporeden s spodnjo tabelo, ki prikazuje primerjavo BDP-ja slovenskih regij s sosednjimi od leta 1995 do 2005, glede na povprečje EU. Tudi po tem kazalniku je Zasavje na slovenskem repu, in sicer kar za 6,7 indeksne točke za drugima najslabšima regijama, Koroško in Pomursko.

Slika 4.3: Sprememba BDP na prebivalca v odstotnih točkah glede na povprečje Slovenije – primerjava leta 2005 z letom 2000



Vir: Pečar (2008).

Slika 4.4: BDP na prebivalca v letu 2005



Vir: Pečar (2008).

Zgornja slika prikazuje BDP na prebivalca v letu 2005, pri čemer je »100« povprečje EU-27. Zasavska regija, locirana med najbolj razvito Osrednjeslovensko in Savinjsko regijo, z lociranostjo v centralni Sloveniji in gosto poselitvijo zaostaja tudi za ostalimi regijami po BDP-ju na prebivalca, razen za Pomursko regijo.

4.4 Regionalna brezposelnost in zaposlenost

Zasavska regija skupaj z NUTS 3 statističnimi regijami iz Vzhodnoslovenske kohezijske regije beleži nadpovprečno stopnjo registrirane brezposelnosti. Od 11,8% v letu 2000 se je ta stopnja do leta 2005 znižala na 10,3 %, do leta 2007 pa kar na 7,7%, kar je gotovo eden od najbolj pozitivnih statističnih kazalcev za Zasavje.

Stopnja registrirane brezposelnosti se je od leta 2000 naprej pretežno konstantno zmanjševala v vseh regijah. Zmanjšanje stopnje registrirane brezposelnosti je posledica zmanjšanja števila brezposelnih, ki je v tem obdobju upadlo v vseh regijah. Število brezposelnih se je zmanjšalo zaradi večje ponudbe delovnih mest, saj se je povečalo število delovno aktivnega prebivalstva v regijah. K zmanjšanju je precej prispevalo tudi črtanje brezposelnih iz različnih razlogov, ki niso povezani z zaposlitvijo brezposelnih (prepisi v posebno evidenco, šolanje, odjave po lastni volji ali črtanje zaradi nejavljanja na enotah ZRSZ itd.) (Pečar 2008, 61).

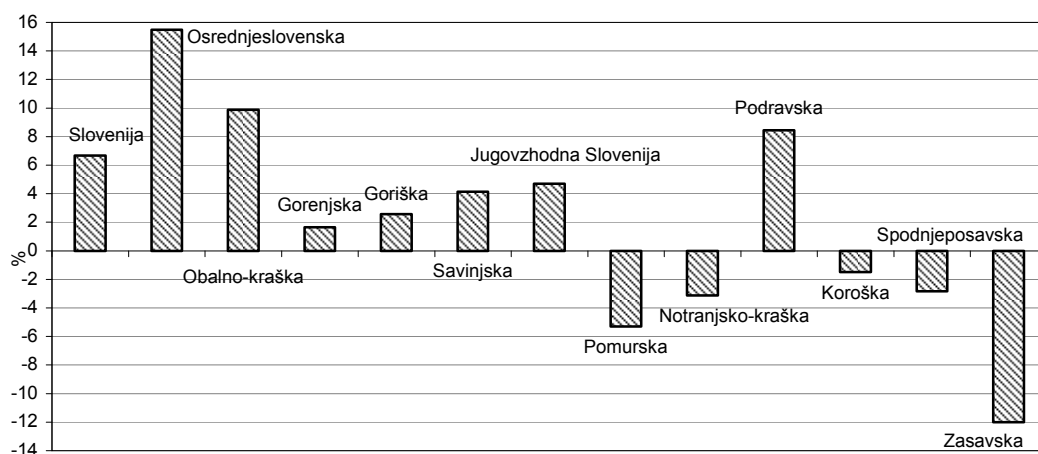
Zgornja ugotovitev za Zasavsko regijo drži le delno, saj je od leta 2000 do 2007 največji upad delovnih mest beležila prav Zasavska regija. Pozitiven trend pri zmanjševanju registrirane brezposelnosti tako ne more biti rezultat razvojnih prizadevanj v regiji, temveč v največji meri dejstva, da si je velik delež delovno aktivnega prebivalstva delo poiskal zunaj regije, kar sta najbolj omogočila urbana središča Ljubljane in Celja. Drugo vprašanje pa je, koliko k tej statistiki pripomore omenjeno črtanje brezposelnih, šolanje ali odjave iz evidenc ZRSZ, kar pa na tem mestu ne bo posebej raziskovano.

Po posameznih regijah je najbolj pereča strukturna brezposelnost, ki pa se sicer od regije do regije razlikuje. Velik problem je dolgotrajna brezposelnost, ki je običajno vezana na nizko izobrazbeno strukturo. Slovenske regije imajo največji problem s starejšimi brezposelnimi, ki so dostikrat trajno brezposelni. V tem kontekstu so podatki za Zasavje zelo zanimivi. Kljub relativno močni tradicionalni industriji je največ brezposelnih med mladimi do 25. leta starosti, in sicer kar 18,4 %⁶³. Tudi delež žensk med brezposelnimi je visok, skoraj 60 % vseh brezposelnih jih je v Zasavski in Koroški regiji (Pečar 2008, 62). Po drugi strani presenetli podatek, da se je delež iskalcev prve zaposlitve v letu 2007 glede na leto prej najbolj zmanjšal

⁶³ Podatek velja za leto 2007.

prav v Zasavju.⁶⁴ Iz tega lahko sklepamo, da se je v zadnjih letih drastično zmanjšalo povpraševanje po delu med mladimi v Zasavju ter da zaposlitev, predvsem prvo, iščejo v drugih regijah. Podatki za dolgotrajno brezposelne v Zasavju kažejo, da je le-teh relativno malo. Konec leta 2000 jih je bilo po podatkih ZRSZ-ja 63,2 %, leta 2007 pa »le« še 49,8 %. Velja omeniti, da k sprejemljivejšim statistikam pri starejših brezposelnih v Zasavju pripomoreje benificirana leta, ki so jih bili deležni predvsem rudarji ter masovno, predčasno upokojevanje rudarjev v devetdesetih. Brez teh dejstev bi bila ta statistika še danes zelo verjetno mnogo slabša, saj so se nekateri lahko upokojili že okrog 40. leta starosti.

Slika 4.5: Sprememba v številu delovnih mest v odstotkih – primerjava leta 2007 z letom 2000



Vir: SURS, preračuni avtorice. /Source: SORS, author's calculations.

Vir: Pečar (2008).

Zgornja slika zopet prikazuje upad gospodarske uspešnosti v Zasavju. Od leta 2000 do 2007 je število delovnih mest upadlo kar za 12 odstotkov, s čimer se Zasavje uvršča daleč na zadnje mesto po tem kriteriju. Druga najslabša regija je Pomurska, z več kot polovico manjšim upadom, ki je znašal 5 odstotkov. V letu 2007 sta imeli največjo rast glede na leto 2006 Podravska in Obalno-kraška regija (obe 4,3 %), nadpovprečno pa še Osrednjeslovenska,

⁶⁴ Mladi so običajno tudi iskalci prve zaposlitve, katerih delež pa se je v zadnjem letu povsod zmanjšal, najbolj v Zasavski regiji (-4,1 odst. t.) (Pečar 2008: 62).

Savinjska in Goriška regija. Najnižjo rast (0,4 %) je zabeležila Zasavska regija (Pečar 2008, 72).

Primerjava kohezijskih regij kaže, da je v obdobju 2000–2007 število delovnih mest pretežno naraščalo v Zahodni Sloveniji (10,8 %), v Vzhodni Sloveniji pa je ta porast znašal le 2,6 %. V letu 2007 glede na leto 2006 pa sta imeli obe kohezijski regiji precej enakomeren porast (3,6 % v Zahodni Sloveniji in 3,4 % v Vzhodni Sloveniji). (Pečar 2008, 73).

Zgovorni so podatki o dnevni migraciji na delo.⁶⁵ V zadnjih letih je precej izrazit trend koncentriranja delovnih mest v t.i. intenzivnih delovnih občinah, povečuje pa se delež bivalnih občin. Leta 2007 je imela najvišji indeks delovne migracije Osrednjeslovenska regija, najnižjega pa Zasavska.

Občini Zagorje in Hrastnik se uvrščata med zmerno bivalne občine, Občina Trbovlje pa med šibko bivalne. Zasavski regiji je med 2000 in 2007 indeks dnevni migraciji padel za kar 12,9 odstotne točke, kar je največ med regijami. Druga po padcu indeksa je Notranjsko-kraška regija z 11,7 odstotnim padcem indeksa. V Zasavju je bilo torej v letu 2007 za več kot četrtno manj delovnih mest, kot je aktivne delovne sile. Posledica pomanjkanja delovnih mest je višja dnevna migracija in tudi višja stopnja brezposelnosti, ker vsi tudi ne najdejo dela zunaj regije bivanja (Pečar 2008, 73).

Pečarjeva je danih statistik izračunala soroden podatek, t.j. »presežek/primakljaj delovnih mest glede na formalno aktivno prebivalstvo v % od domačega formalno aktivnega prebivalstva«. V Sloveniji je v letu 2007 primanjkovalo 7,7% delovnih mest, pozitivno »bilanco« pa je imela le Osrednjeslovenska regija, ki izdatno blaži (pre)nizko ponudbo delovnih mest v ostalih regijah. Najmanjšo ponudbo delovnih mest je imela Zasavska regija – primankljaj je znašal 33,3%. Povedano drugače, če se delovno aktivni prebivalci Zasavja ne bi zaposlovali zunaj svoje regije, bi to pomenilo 33,3% brezposelnost v regiji⁶⁶. Če k temu prištejemo črtanje brezposelnih iz evidenc, nadpovprečen delež zgodnjih upokojitev itn., lahko sklepamo, da Zasavska regija v resnici ponuja zgolj dobro polovico delovnih mest

⁶⁵ Če primerjamo delovna mesta s formalno delovno aktivnim prebivalstvom, imenujemo to indeks dnevne migracije. Zaposlenih in samozaposlenih, ki imajo delovno mesto v občini bivanja, je vse manj, kar povzroča dnevno migracijo. Kadar je na nekem območju število delovnih mest enako številu tam živečega delovno aktivnega prebivalstva, ima regija izravnano bilanco (indeks okoli 100) in lahko sodimo, da je zato dnevni selitev malo, saj se tam bivaajoče prebivalstvo večinoma lahko zaposli v domači regiji. (Pečar 2008, 73).

⁶⁶ V tem podatku je všteta uradna stopnja brezposelnosti.

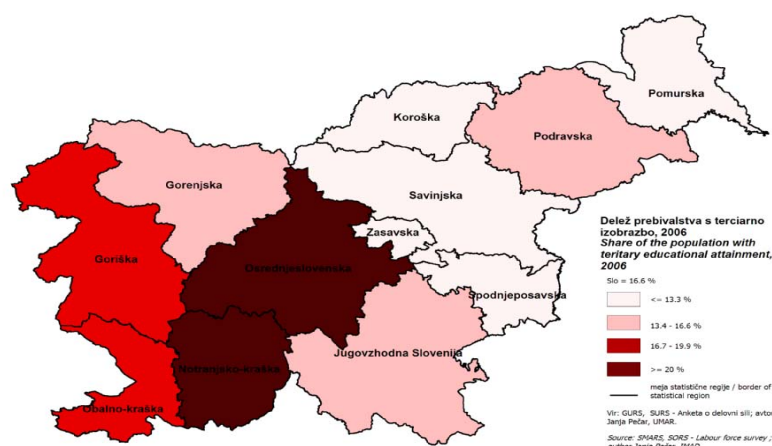
delovno sposobnemu prebivalstvu, staremu do 65 let. Ta zelo verjeten sklep je ob obstoječih delovnih mestih v pretežno tradicionalnih industrijskih panogah skrb vzbujajoč, saj bodo ta delovna mesta v bližnji prihodnosti zaradi nizke dodane vrednosti oziroma (pre)visokih proizvodnih stroškov močno na udaru.

Pomanjkanje delovnih mest se na eni strani kaže kot povečana stopnja brezposelnosti in na drugi kot večja dnevna migracija zaposlenih. V vseh naštetih regijah, razen Notranjsko-kraški, je namreč nadpovprečna tudi stopnja brezposelnosti. V Notranjsko-kraški regiji je kljub pomanjkanju delovnih mest stopnja registrirane brezposelnosti v regiji podpovprečna, kar je mogoče razložiti z večjo delovno migracijo aktivnega prebivalstva (Pečar 2008, 76). V tem kontekstu je smiselno vprašanje, zakaj delovno aktivno prebivalstvo iz Zasavja dnevno ne migrira v še višji stopnji. Gotovo je eden od pomembnejših razlogov razpoložljiva prometna infrastruktura, ki je v Zasavski regiji postalo eno od osrednjih razvojnih vprašanj.

4.5 Izobrazba

Izobrazba prebivalstva oziroma človeški viri so eden osnovnih dejavnikov regionalnega razvoja. Predpostavlja se namreč, da imajo regije z bolj izobraženim prebivalstvom tudi višji BDP na prebivalca, splošna razvitost regije je boljša, posamezniki imajo višje dohodke, ipd (Pečar 2008, 78). Sicer so medregionalne razlike na področju izobraževanja relativno majhne, se pa v celotni Sloveniji s podobnimi trendi kvantiteta šolanja prebivalcev povečuje. Povečuje se tudi zavedanje o pomembnosti terciarnega izobraževanja. Poleg različnih razlogov, ki vplivajo da to, da študenti ne zaključijo študija, pa nekatere regije svojih kadrovskega zmoglosti ne morejo izkoristiti tudi zato, ker njihovi diplomanti odidejo v druge regije (npr. Goriška, Koroška, Zasavska regija) (Pečar 2008, 85).

Slika 4.6: Delež prebivalstva s terciarno izobrazbo v letu 2006



Vir: Pečar (2008).

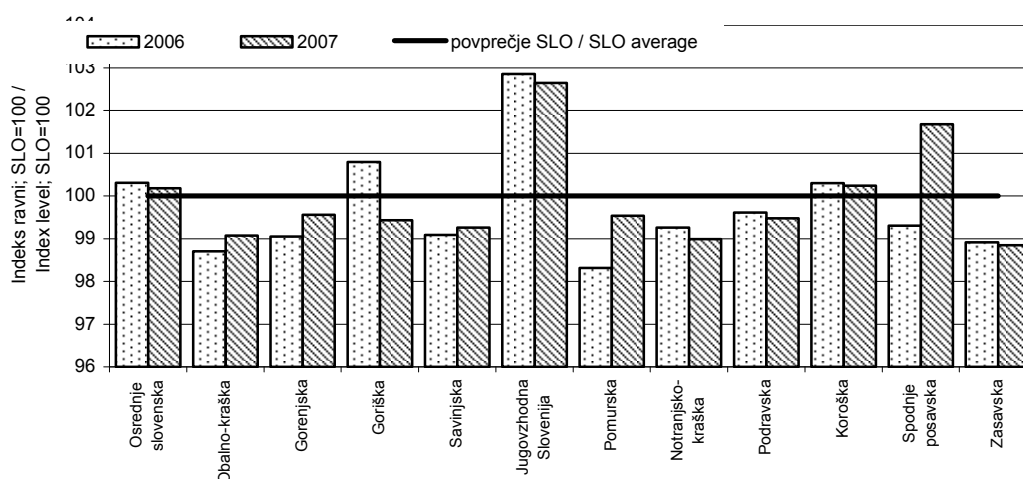
Na zgornji sliki je razvidno, da spada Zasavje v razred regij z najnižjo stopnjo terciarne izobrazbe – manj kot 13,3% v letu 2006. To je posledica »bega možganov«, saj se veliko študentov po končanem študiju ne vrne v Zasavsko regijo ter – zopet – industrijske naravnosti regije, ki predvsem zaradi usmerjenosti v intenzivnost dela v preteklosti ni zahtevala boljše in širše izobraženosti kadrov.

4.6 Poslovni izidi gospodarskih družb

Zaradi majhnosti naših regij se pogosto zgodi, da je v eni regiji zgoščena le določena vrsta dejavnosti in je regija odvisna od enega ali dveh velikih podjetij, delujočih v njej. Če je to podjetje v težavah, pomeni, da je v težavah celotna regija (Pečar 2008, 87).

Primerjava obeh kohezijskih regij kaže, da ima kar dve tretjini gospodarskih družb v Sloveniji sedež v Zahodni regiji, imajo 55% zaposlenih in ustvarijo približno 63% prihodkov. Zasavska regija je v letu 2006 zmanjšala število zaposlenih v gospodarskih družbah za 0,4%, vse ostale regije pa so število zaposlenih povečale. V povprečju ima gospodarska družba v Zasavju 15 – 16,3 zaposlenega, kar je nad slovenskim povprečjem, hkrati so zasavske družbe kapitalsko precej neintenzivne.

Slika 4.7: Gospodarnost poslovanja

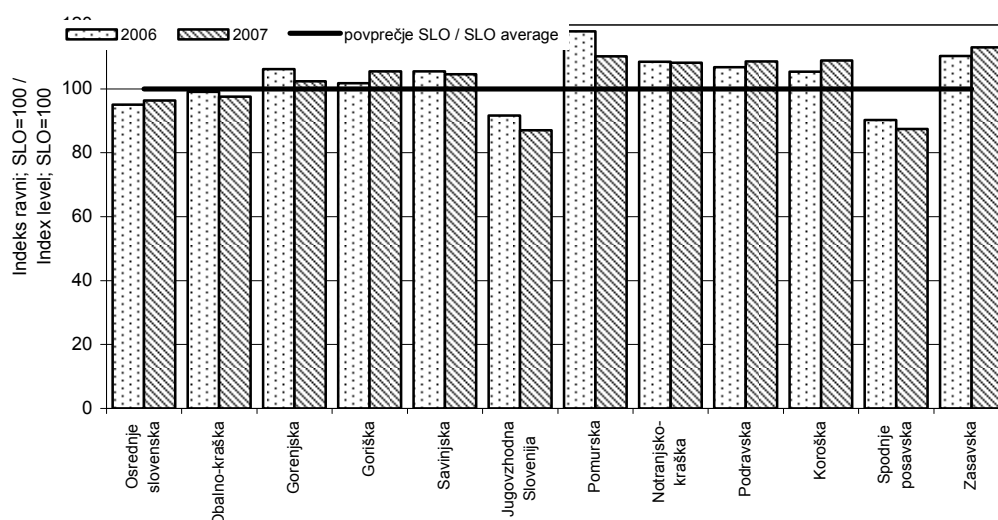


Vir: Pečar (2008).

V letu 2007 so gospodarske družbe v vseh regijah imele pozitivno bilanco prihodkov nad odhodki. Najboljše rezultate so imele družbe v Jugovzhodni Sloveniji, najslabše pa v Zasavju. Zasavska regija je bila nekoliko boljša pri ustvarjeni dodani vrednosti na zaposlenega in na prebivalca, kjer se je nahajala bližje slovenskem povprečju.⁶⁷ V letih 2006 in 2007 je Zasavska regija ustvarila po slab odstotek neto čistega dobička, kar znaša okrog 20 milijonov evrov za vsako leto. Zasavje je poleg Osrednjeslovenske in Pomurske regije podpovprečno izvozno naravnana. Pri Osrednjeslovenski gre razloge za to iskati v razvitejšem storitvenem sektorju in dovolj velikem notranjem trgu, pri Pomurski je večji delež kmetijske dejavnosti, v Zasavju pa energetika, ki služi zgolj domači porabi. Sicer bi zaradi večjih gospodarskih tudi v Zasavju lahko pričakovali večjo izvozno naravnost. Trend dodane vrednosti na prebivalca je v Zasavju negativen. Po letu 2002 sta prav Obalno-kraška in Gorenjska regija najbolj povečali zaostajanje za slovenskim povprečjem, sledi pa jima Zasavska regija, ki povečuje zaostajanje za slovenskim povprečjem že od leta 2000 (Pečar 2008, 96).

⁶⁷ Dodana vrednost na zaposlenega je v letu 2007 v Zasavski regiji znašala 28.960 EUR, slovensko povprečje je bilo 33.538 EUR. Dodana vrednost na prebivalca je v istem letu znašala 5.290 EUR, slovensko povprečje pa je bilo 8.296 EUR.

Slika 4.8: Stroški dela v dodani vrednosti gospodarskih družb



Vir: Pečar, (2008).

4.7 Dohodnina in plače

Dohodnina je osnovni kazalnik, s katerim se ugotavlja ekonomska moč prebivalstva, poda pa tudi dokaj natančno informacijo o kupni moči prebivalstva. Nadpovprečno osnovo za dohodnino imajo že vrsto let in tudi od leta 2004 dalje iste štiri regije (Osrednjeslovenska, Obalno-kraška, Goriška in Gorenjska), pri čemer najbolj izstopa Osrednjeslovenska, ki presega slovensko povprečje za dobro petino. Regija, ki dosega najnižjo osnovo za dohodnino na prebivalca že od začetka njenega merjenja (1992), je Pomurska (75,5 % slov. povprečja v letu 2006). Tudi kohezijski regiji kažeta razliko. Zahodna Slovenija za dobrih 13 % presega slovensko povprečje, Vzhodna Slovenija pa dosega le dobrih 88 % slovenskega povprečja (Pečar 2008, 100).

Zasavska regija ima v zadnji letih indeks osnove za dohodnino na prebivalca glede na slovensko povprečje okrog 90 in minimalno niha. Indeks osnove za dohodnino na zavezanca je nekoliko višji in se giblje pri dobrih 96 odstotnih točk. Pri teh podatkih Zasavska regija ne odstopa bistveno v podpovprečje, sploh če upoštevamo, da močna Osrednjeslovenska regija »vleče« povprečje navzgor, za Zasavjem pa zaostaja več regij. Razlike pri dohodnini so med posameznimi regijami sicer relativno majhne. Do razlik med regijami pa prihaja predvsem zaradi različne gospodarske strukture po regijah, izobrazbene strukture zaposlenih in posledično splošne razvitosti regij (Pečar 2008, 101).

Podatek, ki Zasavje zopet postavi na rep slovenskih regij, pa je nominalna rast plač v letu 2007. Slovenske plače so v tem letu povprečno rasle za skoraj 6%, zasavske pa za dobrih 5%.

5 RAZVOJNI OBETI IN UPRAVNE MOŽNOSTI ZASAVSKE REGIJE

5.1 Tretja razvojna os

V slovenski javnosti je bilo z zadnjih nekaj letih veliko govora o t.i. tretji razvojni osi. Ideja je postala zanimiva tudi za Zasavsko regijo, in sicer iz več razlogov. Kljub temu, da se Zasavska regija nahaja skoraj v središču Slovenije, ima neugodno konfiguracijo površine. Ta lastnost je v veliki meri tudi vzrok za slabo prometno povezanost s sosednjimi regijami. Tretja razvojna os je mišljena kot infrastrukturna povezava med severno (Koroška) Slovenijo in Južno (Dolenjska in Bela krajina) Slovenijo. Povezave v tem preseku Slovenije so slabe, potek te razvojne osi skozi Zasavsko regijo pa je bi pripoznan kot vitalen interes regije.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko je v novembru 2006 pripravila povzetek študije Projekta celovitega razvoja območja tretje razvojne osi, ki bo služila kot glavna referenčna točka pri argumentaciji poteka povezave sever – jug skozi Zasavje. Učinkovit prometni sistem omogoča izkoriščanje ekonomskih in socialnih priložnosti, s čimer vpliva na celotno družbo. Po drugi strani lahko pomankljiv prometni sistem predstavlja ekonomske stroške v obliki manjših ali zamujenih priložnosti.

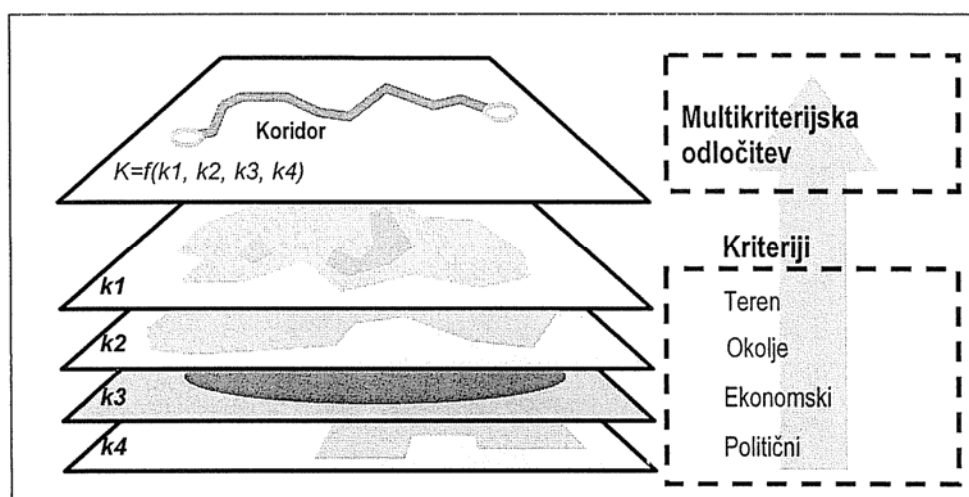
Pozitivni učinki za Zasavsko regijo, ki bi se pojavili z umestitvijo hitre ceste ali avtoceste bi bili različni. Npr. krajši prevozní časi, nižji stroški prometa, večja mobilnost, ustvarjanje distribucijskih mrež, izboljšana učinkovitost trga dela, saj bi se znižali stroški dostopa delovne sile itn. Lahko se poveča učinkovitost in tržna uspešnost podjetij, pozitivni učinki so lahko tudi pri novih zunanjih investicijah v regijo. V preteklih letih se je v Sloveniji spoznalo, da gospodarska središča, ki niso na evropski koridorjih in vsaj v bližini urbanih središč, ne morejo biti tako konkurenčna, tudi če imajo izobražene ljudi in ustrezna zemljišča ta razvoj. To dvojje v Zasavski regiji primanjkuje, zato ustrezna prometnica predstavlja toliko večje oziroma pomembnejše »okno v svet«. V omenjenem povzetku Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko so tako zapisali, da »tretja razvojna os postaja instrument, ki naj prispeva k ekonomski, socialni in teritorialni koheziji ter bolj uravnoteženemu razvoju evropskega prostora«.

Izdelanih je bilo deset scenarijev poteka trase, ki so predstavljali deset možnih koridorjev. Pri tem se je upoštevalo več kriterijev:

- kriterij terena, ki predstavlja fizične omejitve,
- kriterij okolja, ki se štiti, vendar pri tovrstnih posegih kljub temu računamo na določeno okoljsko škodo,
- kriterij razporeditve ekonomske dejavnosti v prostoru
- ter kriterij političnih preferenc glede poteka povezave.

Zgornji kriteriji predstavljajo t.i. »multikriterijsko metodo«, vizualizacija kriterijev in multikriterijske odločitve pa je razvidna na spodnji sliki.

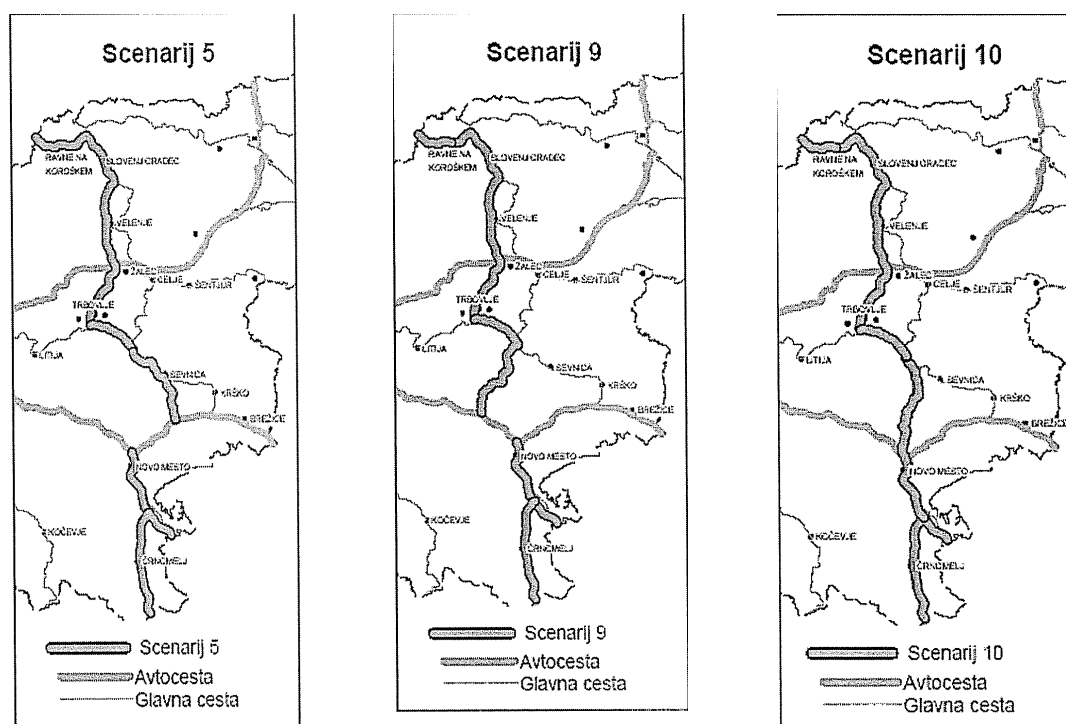
Slika 5.1: Postopek multikriterijskega odločanja o umeščanju koridorja v prostor



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006).

Na podlagi multikriterijske analize so najbolj smiselni scenariji 5, 9 in 10, vsi pa potekajo skozi Zasavsko regijo.

Slika 5.2: Optimalni scenariji poteka trase tretje razvojne osi



Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006).

Kot je navedeno v zaključku povzetka, je bil pri načrtovanju poteka 3. razvojne osi uporabljen integrirani pristop načrtovanja razvoja prometne infrastrukture, ki upošteva tudi razvojne in varstvene vidike. Projekt izgradnje oziroma posodobitve na tretji razvojni osi je eden od povezovalnih ukrepov Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007 – 2023. Povezuje idejne projekte, kot so izgradnja gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije, izgradnja gospodarskega središča PHOENIX v Posavju, NOORDUNG na Koroškem, TEHNOPOLIS v Savinjski regiji, pa podlagi vseh treh scenarijev tras pa se s temi središči poveže tudi Zasavska regija.

5.3 Regionalni (RRP) in Državni razvojni program (DRP) 2007 – 2013

Vloga in vsebina DRP je opredeljena z Zakonom o javnih financah in njegovimi podzakonskimi akti. DRP je opredeljen kot dolgoročni izvedbeni dokument, ki prikazuje državne razvojne prioritete in konkretne programe oziroma projekte na prednostnih področjih. Zakonodaja vzpostavlja tudi povezavo DRP s pripravo vsakoletnega državnega proračuna, leta pa predstavlja tudi izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah. DRP 2001 – 2006 je

pokrival celotno obdobje prejšnje perspektive EU, sedanji pa je časovno usklajen z aktualno perspektivo.⁶⁸

V pripravo DRP se vsebinsko vključuje tudi priprava regionalnih razvojnih programov, ki se pripravljajo za vse slovenske regije na ravni SKTE-3. Razvojne programe pripravljajo v okviru regionalnih partnerstev, ki vključujejo lokalne skupnosti, enote gospodarskih in obrtnih zbornic, posamezna podjetja, zadrage in združenja ter predstavnike stroke in civilnih iniciativ. V okviru teh partnerstev nastajajo programi, ki naj predstavljajo stalen dovod usklajenih programov ter s tem krepijo absorpcijsko sposobnost za implementacijo DRP. Glavna cilja DRP 2007 – 2013 sta:

- povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital;
- povečati učinkovitost v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.

DRP je sestavljen iz petih razvojno – investicijskih prioritet, ki so po vrsti naslednje:

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast. Prioriteta je namenjena spodbujanju podjetništva in vlaganju v človeške vire v podjetjih z namenom povečanja konkurenčne sposobnosti in inovativnosti podjetij;
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta. Glavni cilj je povečati podporo terciarnega izobraževanja in raziskovalno – razvojne dejavnosti potrebam gospodarstva;
- učinkovita in cenejša država. Cilj je zvišati kakovost in učinkovitost storitev države in znižati javne izdatke, ki se lahko zagotavljajo na trgu;
- moderna socialna država in večja zaposlenost. Cilj te prioritete je doseči družbo polne zaposlenosti in preprečiti revščino ter socialno izključenost z izobraževanjem, boljšim trgom dela in z varno zaposlitvijo;
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Zagotoviti visoko kakovost življenja, ki temelji na razvoju kulture, skladnejšem razvoju regij, izboljšani kakovosti okolja, ustrezni komunalni infrastrukturi itd.

⁶⁸ V predpristopnem obdobju dokument predstavlja prilogo Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU programske podlage za črpanje sredstev različnih oblik predpristopne pomoči, skladno s prioritetami Partnerstva za pristop. Za popristopno obdobje predstavlja DRP osnovo za pogajanja o finančni alokaciji strukturnih skladov in kohezijskega sklada Republiki Sloveniji. (Vir: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/).

Tabela 5.1: Prikaz operativnih programov EU po prioritetah DRP (samo sredstva EU)

OPERATIVNI PROGRAM	Skupna vrednost OP v obdobju 2007-2013		PRIORITETA DRP				
	v mio. EUR	Strukture v %	1. Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast	2. Učinkovito ustvarjanje, uporaba znanj za gosp. razvoj in kakovostna delovna mesta	3. Učinkovita in cenejša država	4. Moderna socialna država in večja zaposlenost	5. Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja
Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	1.710	33,6	755	327	28	15	585
Operativni program razvoja človeških virov	756	14,9	38	328	91	244	0
Operativni program razv. okoljske in prometne infrastrukture	1.636	32,2	1.075	0	30	0	531
Operativni pr. Cilja 3 Teritorialno sodelovanje	60	1,2	0	0	0	0	60
Program razvoja podeželja	900	17,7	0	0	0	0	900
Program razvoja ribištva	22	0,4	0	0	0	0	22
Skupaj vsi OP	5.083	100,0	1.867	709	149	260	2.098
Strukture v %	100,0		36,7	13,9	2,9	5,1	41,3

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007).

Iz zgornje tabele je razvidno, da bo Slovenija največji del sredstev EU (41,3 %) namenila uresničevanju pete prioritete DRP (ukrepi za doseganje trajnostnega razvoja). Sledita prva prioriteta DRP (konkurenčnost gospodarstva) z 36,7 % in druga prioriteta DRP (znanje za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta) s 13,9 %.

V uvodu RRP Zasavja 2007 – 2013 so ugotovitve uspešnosti prejšnjega RRP 2001 – 2006.⁶⁹

Nerealizirani so bili naslednji cilji:

- povečanje števila delovnih mest na ravni regije
- program ustvarjanja dodatnih novih delovnih mest v RTH se ni izvajal,
- v sklopu turizma se je zmanjšalo število ležišč,
- na področju spodbujanja razvoja kmetijstva sta bila le delno realizirana cilja urejanja kmetijskih zemljišč in sofinanciranja investicij,

⁶⁹ Dostopno na spletni strani Regionalnega centra za razvoj.

- na področju kakovosti bivanja ni bila v celoti dosežena priključenost vseh naselij na plinovodno omrežje,
- zmanjšalo se je število zdravnikov,
- ni bila ustanovljena podjetniška gimnazija,
- ni bila ustanovljena višja šola.

V SWOT analizi se kot prednosti navajajo: ugodna geografska lega regija in bližina centrov (z vidika možnosti izobraževanja), dobro delujoča hrbtenična podjetja, relativno velik odstotek študentov, obstoj osnovnega podpornega okolja za razvoj podjetništva in uveljavljena regionalna razvojna institucija, regionalna organiziranost in relativno dobro sodelovanje med občinami v regiji, kadrovske potencial v regiji (mladi diplomanti in strokovnjaki, izkušeni kader v dejavnostih, ki so tradicionalno prisotne – energetika, strojništvo, steklarstvo, kemična industrija), geografska homogenost regije in hkratna regionalna policentričnost, naravni viri (ohranjenost podeželja, gozd, vodni viri), železnica na ozemlju vseh zasavskih občin, razvita energetska infrastruktura in ogrodje plinovodnega omrežja in omrežja daljinskega ogrevanja ter relativna bližina avtoceste. Slabosti so po drugi strani: pomanjkanje skupne in osebne vizije, pozitivnega razmišljanja in odprtosti prebivalcev regije, odliv prebivalstva iz regije, staranje prebivalstva, visoka onesnaženost zraka, velika degradirana območja na površini zaradi rudarjenja, nizka povprečna izobrazbena struktura, odliv visoko izobraženih kadrov, pomanjkanje kvalitetnih, visoko zahtevnih in ustrezno plačanih delovnih mest, slabe cestne povezave, slaba struktura dejavnosti s premajhnim deležem storitev turizma in kmetijstva, prenizka vlaganja v raziskave in razvoj, prepočasno nastajanje novih produktov v vseh dejavnostih in premajhna prepoznavnost regije.

Kot priložnosti so našteje: prestrukturiranje regije, z večjim vlaganjem v razvojno raziskovalni kader in tehnološki razvoj okrepiti gospodarsko moč regije, z revitalizacijo degradiranih površin pridobiti nove površine (Greenfield) za možna vlaganja, zaposlitev brezposelnih mladih strokovnjakov, vzpostavitev mrežnih povezav, razvoj področij Nature 2000, izkoriščanje naravnih potencialov, kulturne in zgodovinske dediščine, s pospešenim uvajanjem dopolnilnih dejavnosti ustvarjati nova delovna mesta tudi na podeželju, vključitev regije v 3. razvojno os in z pospešenim razvojem podjetništva ustvarjati nova kvalitetna delovna mesta. Nevarnosti je v RRP nekaj manj: bližina velikih centrov in nevarnost

nadaljnega bega možganov iz regije, nadaljnja neugodna demografska gibanja v regiji – odliv aktivnega dela prebivalstva in starega prebivalstva, nadaljnje zmanjševanje kmetijstva kot ključnega ohranjevalca sonaravnega okolja in poseljenosti podeželja, nesoglasja vodilnih struktur v regiji glede razvojnih prioritet v regiji (energetika, ekologija, kmetijstvo, turizem) ter zakoreninjena »rudarska« - industrijska miselnost in nepripravljenost za spremembe.

Cilji RRP za obdobje 2007 – 2013 so:

- Zasavje bo odprta, prijazna in v širšem okolju razpoznavna regija, z visoko kvaliteto življenja za vse prebivalce,
- gospodarski razvoj regije bo temeljil na podpori razvoju obstoječih zdravih podjetniških jeder in vzpostavitvi razvojne infrastrukture za podporo razvoju novih dejavnosti, na pospeševanju podjetništva, tehnoloških in inovacijskih jedrih in izobraževalnih ter razvojnih organizacijah,
- osredotočenje na ljudi, njihova znanja, veščine in zmogljivosti,
- izboljšanja stanja okolja in smotrne rabe prostora,
- zmanjšanje razvojnega zaostanka regije,
- izboljšanje kakovosti življenja,
- ohraniti naravne danosti in biotsko pestrost skozi okolju prijazno kmetovanje in
- povečanje podjetniške aktivnosti in inovativnosti na podeželju in s tem povečanje števila delovnih mest.

Razvojne prioritete so naslednje:

- prioriteta 0: razvoj podpornih institucij in promocija regije;
- prioriteta 1: gospodarstvo. Cilj je povečati število delovnih mest in pa ustanovitev novih podjetij;
- prioriteta 2: razvoj človeških virov in podporno okolje. Osredotočenje na čim večjo izrabo ustvarjalnih potencialov posameznikov, njihovih znanj, veščin in zmogljivosti;
- prioriteta 3: okolje in prostor. Cilj je izboljšanje kakovosti sestavin bivalnega okolja in ekosistemov ter usmeritev v smotrnejšo rabo prostora;

-prioriteta 4: razvoj infrastrukture v Zasavski regiji. Cilji so predvsem: (prometna povezava, ureditev problema odvajanja in čiščenja odpadnih voda, povečati delež odpadkov za sekundarno uporabo, stalna energetska oskrba, učinkovita raba energije itn.);

-prioriteta 5: razvoj podeželja in spodbujanje kmetijstva in gozdarstva v regiji. Cilji so: več delovnih mest na podeželju, višja kakovost in trženje kmetijskih produktov, okolju prijazno kmetovanje, trajnostni razvoj podeželja itd.

Tabela 5.2: Finančno ovrednotenje programov RRP 2007 – 2013 na podlagi prioritete

Prioriteta, program,	Skupaj	EU + RS	Občine	Ostalo
Razvoj podpornih institucij in promocija regije	4.000.000	3.500.000		500.000
Gospodarstvo	415.261.727	157.759.564	7.901.578	249.600.585
Razvoj človeških virov in podporno okolje	102.133.775	54.677.258	7.801.148	39.655.369
Okolje in prostor	30.633.395	13.933.801	834.794	15.864.105
Razvoj infrastrukture v Zasavski regiji	158.515.369	80.776.839	23.395.425	54.343.105
Razvoj podeželja in spodbujanje kmetijstva	16.380.000	16.380.000	16.380.000	16.380.000

Vir: Regionalni center za razvoj Zasavje (2000).

5.4 Sklep glede hipoteze in podhipoteze

Hipoteza, postavljena na začetku diplomske naloge, je bila sledeča: **razvojne aktivnosti v Zasavju s strani države in njenih ministrstev, Regionalnega centra za razvoj, občin in glavnih gospodarskih subjektov so v veliki meri sproti blažile gospodarsko – socialne šoke v regiji, niso pa ustvarile takšnih okoliščin, ki bi omogočale razvojni preboj Zasavja in konkurenčnost regije v slovenskem in evropskem prostoru.**

Postavljeno hipotezo v celoti potrjujem. Dejstvo je, da tako strokovna literatura, primerjalna analiza socio-ekonomskih kazalnikov slovenskih regij in kvalitativni intervjuji dokazujejo pomemben doprinos državnih in regionalnih razvojnih aktivnosti od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja naprej. Na področju načrtovanja regionalnega razvoja je bila Zasavska regija celo prva v Sloveniji, ki se je tega lotila strateško. Na tej podlagi je

država oblikovala javno politiko, ki bi jo lahko poimenovali »Prestrukturiranje in sanacija gospodarstva v Zasavski regiji«. V zakonodajnem smislu se ta politika odraža v rudniški zakonodaji, ki je natančneje predstavljena v tretjem poglavju naloge. Država je v Zasavje kanalizirala večje količine denarja, preko lastnih razpisov in razpisov Regionalnega centra za razvoj Zasavje. Večkrat pa so težave nastopile pri implementaciji, še danes se denimo zakonodaja, na podlagi katere se zapira RTH, ne izvaja dosledno, roki zaprtja so bili v preteklih letih prestavljeni. Prvi večji zaplet se je zgodil leta 2000, ko je Bajukova vlada začasno zaustavila implementacijo in zamenjala vodstveno strukturo Rudnika Zagorje v zapiranju in tudi RTH. Zanimiva je struktura izvajanja te politike. Po eni strani se je izvajala popolnoma vertikalno, »top-down«, znotraj tega pa je bilo samo upravljanje oz. izvajanje v veliki meri prenešeno v Zasavje. V tem dejstvu delno tiči nošenje odgovornosti za uspešnost politike, ki je sicer že sama po sebi relativna. Država je odgovornost v večji meri prenesla na regionalne strukture, regionalni igralci pa bi se eventuelno lahko »ogradili« kot zgolj izvrševalci državne politike, čeprav so v opazni meri tudi vplivali ter soodločali, v primeru denimo garancijskega in socialnega sklada (RCR) pa tudi v polni meri odločali o dodelitvi in porabi sredstev.

V veliki meri je šlo – in gre še sedaj – za reševanje starih, zbirokratiziranih gospodarskih sistemov, ki v nobenem pogledu ne morejo preživeti na trgu (RTH). V tem pogledu se v Zasavju temeljni problem ni rešil, ampak so se pretežno odlagali in blažili neizbežni gospodarski in socialni šoki. Pomembno vprašanje je tudi sodelovanje širše (zasavske) javnosti pri tej javni politiki.⁷⁰ Le-to je bilo sredi devetdesetih minimalno, kar je gotovo ena od večjih napak, izvira pa iz nezavedanja o pomembnosti subnacionalne demokracije, ki je nikdar ni bilo, svoje pa je dodajala tudi občasna konfrontacija občinskih politik.

Postavljeno podhipotezo »s teritorialnega vidika je potrebno sinhronizirati kohezijsko in upravno ureditev, saj bo le-to omogočilo strateško in dolgoročno razvojno načrtovanje, ki lahko prinese razvoj Zasavske regije in skladen regionalni razvoj Republike Slovenije«, potrjujem s pridržkom, saj je potrditev odvisna od celotne državne ureditve.

⁷⁰ Tu je treba omeniti nacionalni referendum o postavitvi TET III, ki je prepričljivo »padel«. Kljub dejstvu, da je bil rezultat tudi posledica konfrontacije glede tega vprašanja v parlamentarni areni, pa ne gre prezreti, da so se ob tem razkrila zelo različna dojemanja o načinu reševanja teh vprašanj v Zasavju in ostali Sloveniji.

5.4.1 Kaj z Zasavjem? – Scenariji upravne umestitve regije

Kljub temu, da do konca te finančne perspektive EU NUTS 2 razdelitev v Sloveniji služi le za statistike Eurostatata ocenjujem, da je koherentnost NUTS oz. SKTE razdelitve in upravne reforme nujna v luči dolgoročne učinkovitosti slovenskega upravnega sistema. Zasavska regija je relativno zaokrožen geografski, ekonomski, socialni in kulturni prostor, nima pa endogenih resursov, ki bi regiji omogočali globalno konkurenčnost in ljudem visoko kvaliteto življenja. Zasavje je statistično razvojna in posledično NUTS oz. SKTE 3 regija, na tej ravni pa v Sloveniji tudi načrtujemo regionalni razvoj, pri čemer se razlikujemo od velike večine držav EU, ki razvojno – kohezijske politike načrtujejo na NUTS 2 ravni, na NUTS 3 pa jih implementirajo.

Scenarij 1 – »Vaške njive«: po tem scenariju, ki je v zadnjih letih deloval kot najbolj verjeten, bi v državi imeli 12 – 14 pokrajin. Ena od njih bi bila Zasavska ali pa Kamniško-zasavska. Ta scenarij je – gledano s širše perspektive – nadaljevanje drobljenja lokalne samouprave, ki je v treh valovih ustanavljanja občin pripeljal do številke 210. Ob tem je pomembno poudariti, da je zakonodajna podlaga (financiranje, pristojnosti, pravice itn.) za vse slovenske občine enaka oz. ista, status mestne občine pa prinaša zgolj minimalna odstopanja. V tem kontekstu upravno drobljenje prinaša »novi centralizem« že tako unitarne države, ki mora v končni posledici krpati občinske proračune. Toliko in takšne pokrajine bi bile zgolj nadaljevanje iste zgodbe, ki bi se v kratkem času izkazala kot ponesrečen in nefunkcionalen poizkus, ki bi se še bolj oddaljil od cilja – skladen razvoj celotne države, bi pa s tem »pridobila« lokalna politika, ki bi imela več volitev, več funkcij in več denarja. Zasavska regija, majhen prostor z manj kot 50 tisoč prebivalci, bi tako imela tri občine in še lastno pokrajino z vso pripadajočo administracijo; bi pa bila skladna z NUTS 3 razdelitvijo, kar bi do neke lajšalo razvojno načrtovanje, ne pa tudi izvajanja razvojnih načrtov.

Scenarij 2 – »Subregija«: ta scenarij predpostavlja priključitev Zasavske regije eni od sosednjih (bodočih) pokrajin, najverjetneje Osrednjeslovenski. Priključitev Osrednjeslovenski pokrajini bi se zgodil na podlagi premisleka, kam Zasavje najbolj gravitira. Alternativa Osrednjeslovenski je Savinjska regija, kamor gravitira predvsem Občina Hrastnik, vprašanje pa je, kako bi se gravitacija spremenila ob realizaciji osrednjega dela tretje razvojne osi, ki bi

Zasavje močno »približalo« Celju. Implementacija razvojnih politik bi se še vedno izvajala na NUTS 3 ravni, samo načrtovanje pa bi pretežno prešlo v Ljubljano ali Celje, v upravnem smislu je tudi možna delitev regije med Ljubljano in Celjem. Na daljši rok sprejemljivejši scenarij.

Scenarij 3 – »Občina«: združitev vseh treh zasavskih občin v eno (mestno) občino. Ta scenarij predpostavlja več drugih pozitivnih okoliščin. Ena od njih je razdelitev Slovenije na 3-5 pokrajin z močnejšimi pristojnostmi, kot je bilo v zakonodajnih predlogih mišljeno do sedaj. Na dolgi rok najbolj sprejemljiv scenarij, ki predpostavlja tudi zasuk trenda na prvi ravni lokalne samouprave – pri občinah. Močne pokrajine namreč ne pomenijo posledično šibkih in manjših, temveč močnih in večjih občin, ki bodo neodvisne, tako kot naj bi bile pokrajine. Zasavske občine bi se združile v eno, s tem bi se racionaliziralo upravljanje, za posamezne javne politike bi bilo tudi več denarja. Občina bi bila tista, ki bi implementirala razvojne politike oz. programe; komunikacija, načrtovanje, usklajevanje in potrjevanje razvojnih politik pa bi bilo lažje, saj bi se različni interesi nevtralizirali znotraj Občine Zasavje. Slednje se po prvem scenariju ne bi zgodilo, saj bi se občinska nasprotja reflektirala na ravni pokrajine.

Scenarij 4 – »Status quo«: v primeru pokrajinizacije Zasavska regija spada pod Osrednjeslovensko, občine pa so še vedno tri. Glede na velikost te pokrajine bi se zasavski interesi izgubili skoraj do te mere, kot se lahko izgubijo v odnosu do države. Od pokrajine bi se ločila v kohezijski regiji, saj spada v Vzhodno-slovensko regijo. Glede na dinamiko upravne reforme najbolj verjeten scenarij, ne pa tudi optimalen na dolgi rok.

6 LITERATURA

1. Aristovnik, Aleksander in Neja Lah. 2007. Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004 – 2006. *Uprava* V (4): 25 – 44.
2. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2005. *Lokalna samouprava II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Easterby-Smith, M., R. Thorpe in A. Lowe. 2005. *Raziskovanje v managementu*. Koper: Fakulteta za management.
4. Garantini, Tomo. 2009. Intervju z avtorjem. Zagorje, 5. marec.
5. Hacin, Nevenka, Irena Ivančič Lebar, Miran Kalšek in Jana Mlakar Adamič, ur. 2001. *Srečno...črne doline*. Trbovlje: Zasavski muzej.
6. Harvie, Christopher. 1994. *The rise of regional Europe*. London: Routledge.
7. Ivančič Lebar, Irena. 1999. *Naše Trbovlje*. Izlake: Grafex Izlake.
8. Jerina, Andreja. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 3. marec.
9. John, Peter. 2001. *Local governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
10. Kezunović, Maja. 2003. *Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.
11. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Lavtar, Roman. 2005. *Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope.
13. Loughlin, John. 2001. *Subnational democracy in the European Union*. New York: Oxford University Press Inc.
14. Malačič, Janez. 2007. Ustvarjalnost slovenskih regij. *Uprava* V (4): 7 – 18.
15. Mastnak, Tomaž. 1996. *Kristjanstvo in muslimani*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
16. Ministrstvo za gospodarstvo RS. 2002. *Program ukrepov za razvojno prestrukturiranje regije*. Interno gradivo.
17. Občine Litija, Zagorje ob Savi, Trbovlje, Hrastnik, Radeče. 1995. *Memorandum o regionalnem sodelovanju pri razvojnih aktivnostih v Zasavju*. Interno gradivo.
18. Pečar, Janja. 2005. **Regije 2005 - izbrani socioekonomski kazalniki po regijah: zbirka delovni zvezki UMAR**. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: <http://www.gov.si/umar/public/dz.php> (25. februar 2009).

19. - - - 2008. *Regije 2008 - izbrani socioekonomski kazalniki po regijah: zbirka delovni zvezki UMAR*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Dostopno prek: <http://www.gov.si/umar/public/dz.php> (26. februar 2009).
20. Regionalni center za razvoj Zasavje. 1996. *Končno poročilo: tehnična pomoč pri razvoju Zasavske regije*. Interno gradivo.
21. --- 1999. *Strategija regionalnega razvoja Zasavja – Zasavje 2000+*. Interno gradivo.
22. --- 2000. *Osnutek Regionalnega razvojnega programa 2001 – 2006*. Dostopno prek: <http://www.rcr-zasavje.si/rrp2/index.php?page=osnutek> (4. februar 2009).
23. --- 2002. *Regionalni razvojni program 2000 – 2006*. Interno gradivo.
24. --- 2003. *Program ukrepov za razvojno prestrukturiranje regije 2004 – 2006*. Interno gradivo.
25. --- 2004. *Dogovor o družbenem partnerstvu*. Interno gradivo.
26. --- 2007a. *Poročilo o izvajanju Programa ukrepov za obdobje 2001 – 2006*. Interno gradivo.
27. --- 2007b. *Regionalni razvojni program 2007 – 2013*. Dostopno prek: http://www.rcr-zasavje.si/uploads/files/RRP%20ZASAVJE_2007-2013.doc (8. marec 2009).
28. --- 2008. *Izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa 2009 – 2011*. Dostopno prek: <http://www.rcr-zasavje.si/uploads/files/Izvedbeni%20načrt%20RRP%202009%20-%202011.doc> (9. marec 2009).
29. Rozina, Roman. 1999. *Zagorje '99, Kronika Zagorja 1900 – 1949*. Zagorje: Občina Zagorje ob Savi.
30. --- 1999. Zakon za Zasavje. *Razvoj I* (2): 3-9.
31. --- 2000. *Zagorje 2000, Kronika Zagorja 1950 – 1999*. Zagorje: Občina Zagorje ob Savi.
32. --- 2000. Zasavski zakon je sprejet. *Razvoj II* (1-2): 3-5.
33. --- 2001a. *Zagorje 2001, Vesna. Ko pomlad zapoje*. Zagorje: Občina Zagorje ob Savi.
34. --- 2001b. Regionalni razvojni program. *Razvoj III* (1-2): 3-7.
35. --- 2001c. Zasavski tehnološki center. *Razvoj III* (1-2): 10-13.
36. --- 2001d. Irska dosegljiv vzor. *Razvoj III* (1-2): 16-21.
37. --- 2002a. Letos uspešnejše izvajanje zasavskega zakona. *Razvoj IV* (1): (3-7).
38. --- 2002b. *Zagorje 2002, Kos s sapo napihnjenega usnja*. Zagorje: Občina Zagorje ob Savi.
39. Rudnik Trbovlje – Hrastnik. 2000. *Kadrovsko – socialni program*. Interno gradivo.

40. *Single European Act*. 1987. Dostopno prek: http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/Treaty_SingleEA.htm (15. marec 2009).
41. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2005. Ljubljana: DZS.
42. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006. *Projekt celovitega razvoja območja tretje razvojne osi (povzetek)*. Interno gradivo.
43. --- 2007. *Državni razvojni program 2007 – 2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/ (10. marec 2009).
44. Šenčur, Miloš. 2009. *Evropska listina lokalne samouprave kot del notranjega prava*. Interno gradivo.
45. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
46. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Enotni programski dokument 2004 – 2006*. Interno gradivo.
47. Vlaj, Stane. 2008. Regionalisation of the Republic of Slovenia. *Uprava VI* (1): 7 – 34.
48. Vrišer, Igor. 1963. *Rudarska mesta Zagorje, Trbovlje, Hrastnik*. Ljubljana: Slovenska matica.
49. *Zakon o rudarstvu (ZRud-UPB1)*. Ur. l. RS 98/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO4162.html (2. februar 2009).
50. *Zakon o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije (ZPZRTH)*. Ur. l. RS 61/2000. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO2053.html (28. januar 2009).
51. *Zakon o varstvu okolja (ZVO)*. Ur.l. RS 32/1993. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO273.html (5. marec 2009).
52. *Zakon o zagotavljanju sredstev za zaprtje rudnikov rjavega premoga Zagorje, Senovo in Kanižarica (ZZRZSK)*. Ur. l. RS 1/1995. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO392.html (28. januar 2009).
53. Zore, Janez. 2008. Je predlagano število pokrajin primerna zasnova za uravnotežen regionalni razvoj? *Uprava VI* (1): 35 – 49.