

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PRIMERJAVA SPODBUJANJA REGIONALNEGA RAZVOJA V
SLOVENIJI S TEORIJO IN S SPODBUJANJEM V EVROPSKI
UNIJI

Ljubljana, september 2004

DEJAN HEGLER

IZJAVA

Študent Dejan Hegler izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Iva Lavrača in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 7. 9. 2004

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. REGIONALNI RAZVOJ	2
1.1. Opredelitev temeljnih pojmov	2
1.2. Razvojne prednosti in slabosti regije	4
1.3. Teorije regionalnega razvoja	5
1.3.1. Neoklasična teorija regionalnega razvoja	5
1.3.2. Alternativne teorije regionalnega razvoja	6
1.3.2.1. Teorija izvozne baze	7
1.3.2.2. Teorija polarizacije	7
1.3.3. Nova teorija rasti	11
1.4. Dejavniki razvoja regije	11
1.5. Regionalni problemi	12
1.6. Razlike v regionalni razvitosti	14
2. REGIONALNA POLITIKA	15
2.1. Opredelitev, teoretični pogledi, relacije do drugih politik	15
2.2. Motivi za vodenje in cilji	16
2.2.1. Na ravni države	16
2.2.2. Na ravni integracije	17
2.3. Nosilci	18
2.4. Ukrepi in instrumenti	18
2.4.1. Ukrepi	18
2.4.2. Instrumenti	19
2.5. Strategije	20
2.6. Sodoben pristop k spodbujanju regionalnega razvoja	21
3. EVROPSKA UNIJA	23
3.1. Meddržavne in medregionalne razlike	23
3.2. Potreba po spodbujanju regionalnega razvoja na ravni EU	25
3.3. Regionalna strukturna politika	26
3.3.1. Zgodovina	26
3.3.2. Instrumenti izvajanja	28
3.3.2.1. Strukturni skladi	28
3.3.2.2. Kohezijski sklad	31
3.3.2.3. Evropska investicijska banka	32
3.3.2.4. Drugi finančni instrumenti	32
3.3.2.5. Predpristopna pomoč	32
3.3.3. Učinkovitost	34
3.3.4. Prihodnji izzivi	35
3.4. Ostale politike, ki prispevajo k regionalnemu razvoju	36
4. SLOVENIJA	37
4.1. Razvitost regij in regionalne razvojne razlike	37
4.2. Regionalna razvojna politika	40
4.2.1. Zgodovina	40
4.2.2. Splošni cilji regionalnega razvoja in prednostna območja regionalne politike	43
4.2.3. Problemska območja in cilji regionalnega razvoja na teh območjih	45
4.2.4. Nosilci	47
4.2.5. Izvajanje in financiranje	48

4.2.6. Razmerje do regionalne strukturne politike EU	51
4.2.6.1. Predpristopna pomoč	52
4.2.6.2. Sredstva EU po pristopu	54
4.2.7. Učinkovitost ter prihodnji izzivi	55
SKLEP	57
LITERATURA	59
VIRI	60

UVOD

Spodbujanje regionalnega razvoja postaja danes v razvitih in vse bolj tudi v srednje razvitih državah vse pomembnejša tema, saj uspešen nadaljnji razvoj teh držav vse bolj temelji na uspešnem in usklajenem razvoju njihovih sestavnih delov (regij). Regije se v državah same po sebi ne razvijajo enakomerno, saj se razlikujejo že po geografski legi, naravnih danostih ipd., kar nadalje vpliva na njihovo poselitev, demografsko in gospodarsko strukturo, izobrazbeno raven in usposobljenost človeških virov.

Nekatere regije tako posedujejo boljše razvojne potencialne od drugih (obrobnih, demografsko ogroženih, z neperspektivnimi gospodarskimi panogami ipd.). Posledica take situacije je, da razvojno šibkejšje regije začnejo stagnirati v razvoju (pada BDP p.c., dohodek na zaposlenega, narašča brezposelnost), kar povzroča njihovo vse večje zaostajanje v razvoju za razvitejšimi regijami, ki lahko s svojo uspešno gospodarsko rastjo še dodatno povečajo medregionalne razlike v državi. Pojavijo se takšni in drugačni problemi na celotnem območju države:

- izseljevanje iz manj razvitih regij; pojavijo se problemi depopulacije,
- veliki pritiski na razvitejšje regije (stalne, začasne, tedenske, dnevne migracije), ki nudijo boljše možnosti zaposlitve in višji dohodek; pojavijo se problemi prenaseljenosti in onesnaženosti okolja,
- veliki pritiski na državni proračun z obeh strani (večji izdatki zaradi povečanja števila brezposelnih ipd. ter obenem nižji prihodki predvsem zaradi izpada dohodnine).

Vse to od države zahteva, da aktivno sodeluje na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja na kar se da učinkovit način ter tako pripomore predvsem k odpravljanju vzrokov posameznih problemov, obenem pa tudi blaži posledice na najbolj problematičnih oz. razvojno ogroženih območjih. Država mora vzpostaviti sistem, ki bo tem nalogam kos.

Namen diplomskega dela je celovito predstaviti problematiko regionalnega razvoja in njegovega spodbujanja v teoriji in praksi skozi primerjavo naše države s teoretičnimi koncepti in Evropsko unijo. To področje v Sloveniji od njene osamosvojitve naprej, še bolj pa z začetkom približevanja, pa vse do nedavnega vstopa v EU, doživlja najbolj drastične spremembe ter pridobiva na razsežnosti in pomenu. Spremenil se je naš družbeno-politični in gospodarski sistem, ki je zdaj tržni in odprt. Konkurenca se je zaostila, poslovno okolje postaja vse bolj turbulentno in s tem nepredvidljivo, kar je od gospodarstva zahtevalo novo – dinamično strukturo.

Vse te novonastale razmere so v tranzicijskih državah povzročile velike gospodarske probleme, katere pa je bilo možno reševati le z ustreznim novim pristopom, tudi na področju regionalne politike. Pri prevzemanju novega pristopa in prilagajanju na drugačne razmere nam je stala vseskozi ob strani EU, ki je že v zelo zgodnji fazi svojega razvoja prišla do spoznanja, da velike ekonomske in socialne razlike med regijami in državami slabijo Skupnost in ovirajo njen trajnostni razvoj kot celote.

Diplomsko delo je razdeljeno na štiri dele. Prva dva sta teoretična, tretji osvetljuje razmere in politiko na področju regionalnega razvoja v EU, četrti (osrednji) del pa opisuje trenutno stanje, razvoj in daje kritičen pogled na razmere pri nas na področju spodbujanja (skladnega) regionalnega razvoja skozi teoretično in evropsko prizmo.

Prvi del seznanja bralca s samo problematiko regionalnega razvoja na splošno. V njem so opredeljeni temeljni pojmi, opisane razvojne prednosti in dejavniki razvoja regije ter sam proces nastajanja regionalnih razlik. Osrednji del prvega poglavja predstavlja razlaga najvplivnejših teorij regionalnega razvoja, ki so imele ali pa še imajo pomemben vpliv na prakso spodbujanja regionalnega razvoja.

Drugi del nas seznani s pojmom »regionalna politika« in vsemi njenimi sestavnimi elementi (motivi za vodenje, cilji, nosilci, ukrepi in instrumenti ter strategije). Spoznamo različne poglede na vlogo oz. vmešavanje države pri spodbujanju regionalnega razvoja, ki temeljijo na različnih teorijah, ter se podrobneje seznanimo s sodobnim pristopom spodbujanja regionalnega razvoja.

V tretjem delu v celoti spoznamo regionalno strukturno politiko Evropske unije (njen razvoj, posamezne instrumente izvajanja), ki za države članice predstavlja nadsocijalni pomožni, komplementarni in ne nadomestni del pri spodbujanju regionalnega razvoja.

V četrtem, temeljnem delu diplomske naloge, se seznanimo z razmerami na področju regionalnega razvoja in njegovega spodbujanja pri nas. Začne se s prikazom stanja razvitosti slovenskih regij in razlik med njimi v primerjavi z razvitostjo in razlikami med evropskimi regijami, nato pa se poda detajlni razvoj in opis naše regionalne politike s primerjalno-analitičnim kritičnim pristopom na osnovi spoznanj iz teorije in poznavanja evropskega sistema spodbujanja regionalnega razvoja.

1. REGIONALNI RAZVOJ

1.1. Opredelitev temeljnih pojmov

O pojmih kot so regija, regionalizem, regionalna politika ipd. ni doseženega popolnega konsenza. Številni avtorji o njih pišejo na svoj način.

Regija

Regija je beseda latinskega izvora (regio) in pomeni nekakšen predel, področje, torej prostorsko omejeno okolje (Bučar, 1993, str. 40). Običajno je opredeljena kot teritorialna enota s skupnimi gospodarskimi, geografsko-prometnimi in zgodovinsko-kulturnimi pogoji in

tradicijami (Kavaš et al., 2000, str. 3). Regionalna ekonomika definira regijo (pokrajino) kot podnacionalno prostorsko enoto (More, 1986, str. 26), pri kateri pa gre za vmesen prostor med državo in občinami (Bugarič, 1998, str. 150), v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so izgradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, varstvo okolja, oskrba z energijo idr., ki jih je treba zadovoljevati.

Ločimo tri tipe regij (More, 1986, str. 26):

1. *homogena* regija: osnovna značilnost je homogenost njenih delov (ekonomska, socialno-politična, nacionalno-zgodovinska), znotraj nje ni večjih razlik v stopnji razvitosti (BDP p. c.) in v stopnji nezaposlenosti.
2. *funkcionalna* regija: prebivalstvo in ekonomske aktivnosti niso enakomerno porazdeljene znotraj regije, koncentrirajo se namreč okrog posameznih medsebojno soodvisnih urbanih centrov.
3. *programska* regija: administrativno določena enota države, prednost je razpoložljivost statističnih podatkov ter vezanost na skupno ekonomsko politiko. Slabost pa je možnost neustrezne razdelitve, ki ne upošteva vseh kriterijev (zgodovina, prometna odprtost...).

Možne so torej različne opredelitve regij. Glede na to, da pa nas vendarle zanima regionalni razvoj z vidika regionalne razvojne politike, to je z vidika delovanja in ukrepanja za spodbujanje regionalnega razvoja, bomo dali prednost taki opredelitvi regije, ki obsega obstoječo upravno-politično ureditev. Zato opredelimo regijo kot upravno-politično geografsko celoto (Senjur, 2002, str. 514).

Gospodarska rast, gospodarski razvoj

Gospodarski razvoj je širši pojem, gospodarska rast pa ožji. Gospodarski razvoj namreč vključuje tudi gospodarsko rast. Gospodarska rast pomeni v prvi vrsti količinske spremembe, seveda pa te prinašajo s sabo tudi kakovostne spremembe. Merimo jo z rastjo realnega BDP. V nasprotju z rastjo pa gospodarski razvoj pomeni predvsem konkretne premike na boljše. Za njegovo uresničitev je potrebno, da se gospodarstvo količinsko povečuje, se pravi, da raste. Prav tako pa so potrebne spremembe kakovostnih značilnosti, ki se izražajo s strukturnimi spremembami. Gospodarski razvoj torej obsega tako gospodarsko rast kakor tudi izboljševanje kakovosti življenja ter strukturne spremembe (Senjur, 2002, str. 6-8).

Regionalni razvoj

Znotraj držav se gospodarski razvoj ne širi enakomerno po vseh področjih in regijah. Zato obstajajo znotraj držav bolj ali manj razvita območja. Odkar je v politiki in gospodarstvu postalo vse pomembnejše decentralizirano odločanje na ravni regij in ne samo osrednje odločanje na ravni cele države, je postalo vprašanje (skladnejšega) regionalnega razvoja vse pomembnejše gospodarsko-razvojno vprašanje. S tem je razvojna politika dobila še eno dimenzijo, to je regionalno dimenzijo ob panožni dimenziji (Senjur, 2002, str. 508). Tipična

novost teorije regionalnega razvoja glede na druge teorije razvoja torej je, da prinaša v analizo novo komponento, to je prostor, in da ima poudarek na dinamični komponenti. Pri regionalnem razvoju tako govorimo o razvoju v prostoru, pri čemer pa prostor razdelimo na regije. Regionalni razvoj opredelimo lahko zato kot gospodarski razvoj regije oz. regij (Senjur, 2002, str. 515).

Politika, razvojna politika, razvojna strategija

Politika je dejavnost državnih oblasti na raznih področjih oz. nauk o upravljanju države in državnih zadev (Vrbinc, 1971, str. 557). Razvojna politika je splet ukrepov in dejavnosti države, ki naj bi vodili k uresničevanju izbrane strategije razvoja. Strategija pa v teoriji gospodarskega razvoja pomeni pretehtano, premišljeno ravnanje v zvezi z vodenjem aktivnosti države na različnih področjih in na različnih ravneh za doseg določenega dolgoročnega smotra v gospodarskem razvoju (Senjur, 2002, str. 28).

Regionalna (razvojna) politika

Izhajajoč iz zgornjih definicij bi lahko regionalno politiko opredelili kot dejavnost države na področju (usmerjanja, urejanja) regionalnega razvoja oz. kot splošno usmerjenost države na področju regionalnega razvoja (Farič, 1999, str. 19). Obstaja seveda množica opredelitev regionalne politike, ki pa so odvisne predvsem od tega, v kakšne namene naj bi se regionalno politiko vodilo. Ena najsplošnejših recimo pravi, da je regionalna politika oblika intervencije države z namenom vplivati na uravnoteženo porazdelitev ekonomske aktivnosti ter zmanjševati socialne in ekonomske razlike med regijami (Kuljaj, 2002, str. 2). Regionalni politiki je namenjeno posebno poglavje.

1.2. Razvojne prednosti in slabosti regije

Te lahko opredelimo, če si pogledamo razlike med regijo in narodnim gospodarstvom, ki jih je veliko in so prevelike, da bi bilo možno regijo (četudi homogeno) obravnavati kot manjše narodno gospodarstvo. To je tudi najpomembnejši razlog, da uporaba narodnogospodarskih teorij regionalne rasti ni primerna za analizo procesa regionalne rasti in razvoja. Poglejmo si sedaj na tej osnovi razvojne prednosti in slabosti regije (More, 1986, str. 9-10):

1. Medregijska povezanost: na nacionalni ravni bi to že bili mednarodni odnosi, ki imajo druge zakonitosti. Povezanost med regijami je navadno večja in ima velik pomen za regijo.
2. Omejenost pri vodenju lastne ekonomske politike: regije imajo v primerjavi z narodnim gospodarstvom na razpolago bistveno manjši nabor instrumentov (kot npr. carine, kontrola pretoka produkcijskih faktorjev, devizni tečaj, davčni instrumenti, denarna politika itd.) oz. jih sploh nimajo. Zato imajo zelo majhne možnosti vplivanja na medregionalne tokove blaga in produkcijskih faktorjev ter s tem manjše možnosti za

zaščito pred neželenimi eksogenimi spremembami. Regije so tako bistveno manj neodvisne kot nacionalna gospodarstva.

3. Večja odprtost: razloga za to sta relativna majhnost regije in odsotnost omejitev, ki so delno tudi posledica razlik, navedenih v prejšnji točki. Posledica tega je, da na razvoj regije močno vplivajo zunanji dejavniki.
4. Močnejša povezava med javno politiko in gospodarsko rastjo: na narodnogospodarski ravni je težko povečati stopnjo rasti, na regionalni pa je to precej lažje.
5. Vpliv ekonomije obsega: na regionalno gospodarstvo ima ekonomija obsega (in tudi zunanja ekonomija) veliko večji vpliv kot na narodno gospodarstvo.
6. Občutljivost na spremembe: regije so, kot manjše in manj kompleksne enote, veliko bolj občutljive na spremembe (tako eksogene kot tudi endogene). Tako lahko npr. ob strukturnih spremembah pride do krize v celotni regiji, ki je odvisna od položaja določene panoge.

Ker preprosto prenašanje narodnogospodarskih modelov na regionalno raven ne daje ustreznih odgovorov na vprašanja regionalne ekonomije, so se razvili tudi posebni modeli v regionalnih okvirih. O obojih govorimo v naslednjem poglavju.

1.3. Teorije regionalnega razvoja

Teorije regionalnega razvoja bi lahko razdelili na osnovi različnih kriterijev. Sama tema diplomskega dela, ki govori o spodbujanju regionalnega razvoja, implicira kriterij učinkovitosti delovanja trga, ki določa, ali je proces regionalne rasti v tržnem gospodarstvu konvergenten (istosmeren) ali divergenten (raznosmeren) ter s tem narekuje državi potrebo po vodenju eksplicitne regionalne politike in kakšna naj bo ta politika. Na podlagi tega kriterija lahko teorije regionalnega razvoja razdelimo v tri obravnavane skupine:

- neoklasična teorija,
- alternativne teorije,
- nova teorija rasti.

1.3.1. Neoklasična teorija regionalnega razvoja

Gre za ponudbeno poganjane modele regionalne rasti, ki jemljejo povpraševanje za zagotovljeno in je zato regionalna ekonomska aktivnost odvisna predvsem od razpoložljivosti proizvodnih faktorjev (Senjur, 2002, str. 516). Njihove predpostavke so zelo restriktivne in izhajajo iz agregatnega neoklasičnega modela: popolna konkurenca, popolne informacije, veliko število udeležencev na trgu, neodvisne odločitve posameznikov in popolna mobilnost produkcijskih faktorjev, ki zasledujejo maksimalen donos. Prav zadnja predpostavka predstavlja bistveno novost regionalne glede na agregatno teorijo (regija kot odprto gospodarstvo). K vsemu temu gre še dodati, da so produkcijski faktorji homogeni tako znotraj kakor tudi med regijami, pri čemer so produkcijske funkcije enake v vseh regijah (mejni

proizvod kapitala in dela je enolično določen s kapitalno opremljenostjo dela) (Wostner, 1999, str. 4-5).

Teorija razlaga, da bo delovanje tržnih sil omogočilo zmanjševanje razlik med regijami. Tržni mehanizem bo povzročil migracije delavcev iz razvojno šibkih v razvitejše regije in s tem dvig plač v šibkejših ter padec v razvitejših regijah. Tok kapitala pa bo medtem ravno obraten: iz razvitih se bo selil v manj razvite regije, kjer so profiti zaradi nižjih plač večji. Rezultat teh tokov bo postopno zmanjševanje razlik med faktorskimi donosi in dohodkom na prebivalca med regijami (Kukar, 1993, str. 2). Gledano medregionalno je torej proces medregionalne rasti generiran z začetno razpoložljivostjo proizvodnih faktorjev po regijah in mobilnostjo faktorjev med njimi, ki potujejo med regijami v skladu z načelom njihovih najvišjih donosov (More, 1985, str. 32). Tržni mehanizem bo tako v pogojih popolne konkurence zagotavljal optimalno alokacijo produkcijskih faktorjev (v prostoru, med regijami), s tem pa ravnovesno in stabilno rast na ravni narodnega gospodarstva in medregionalno ravnovesje. Proces rasti je konvergenten: morebitne začetne razlike v razvitosti, ki so posledica različne razpoložljivosti produkcijskih faktorjev, se bodo zmanjševale in slednjič izginile kot posledica popolne mobilnosti produkcijski faktorjev in proste medregionalne menjave blaga in storitev, ki poteka v skladu z načelom komparativnih prednosti. Eksplicitna regionalna politika zato ni potrebna. Država naj zagotavlja le pogoje za prosto delovanje trga (ukrepi za izboljšanje mobilnosti kapitala in dela, hitrejši pretok informacij, odpravljanje administrativnih ovir) in naj ne posega v gospodarski proces (Farič, 1999, str. 5).

Če predpostavke teorije niso izpolnjene, kar je v stvarnosti največkrat res, so rezultati delovanja tržnega mehanizma bistveno drugačni od obetavnih napovedi teorije. Zaradi neizpolnjenih predpostavk popolne konkurence in vsebinskih razlik med narodnim gospodarstvom in regijo je zelo verjetno, da bodo tokovi produkcijskih faktorjev in blaga med regijami kumulativni in ne samouravnavaajoči. V tem primeru bo regionalna rast neuravnotežena oz. proces rasti divergenten, spremeni se tudi pogled na vlogo države pri uravnavanju razvoja (Farič, 1999, str. 7-8). Že prostor in prostorske ovire npr. zmanjšujejo popolno konkurenčnost znotraj regije in med regijami ter zmanjšujejo difuzijo tehničnega napredka, pa tudi lokacijske odločitve podjetij niso samo na podlagi maksimiranja profita, temveč tudi drugih dejavnikov (dostopnost mestnega življenja, družbene ustanove, okolje...) (Senjur, 2002, str. 517).

1.3.2. Alternativne teorije regionalnega razvoja

Alternativne teorije razlagajo, da trg ne omogoča zmanjševanja razlik med regijami, ampak ravno obratno. Razlike med regijami se povečujejo, zato je potrebno, da država vodi eksplicitno regionalno politiko, s katero mora doseči zmanjševanje regionalnih razlik (Novaković, 2003, str. 8). Iz te skupine sta predstavljeni teoriji, ki sta imeli in še imata pomemben vpliv na regionalno politiko: teorija izvozne baze in teorija polarizacije.

1.3.2.1. Teorija izvozne baze

Za razliko od neoklasične teorije je teorija izvozne baze povpraševalno zasnovana teorija in ima svojo podlago v Keynesianski teoriji rasti. Poudarja pomen zunanjega povpraševanja ter s tem izvoza regije na njen razvoj. Ideja je v tem, da ekonomsko osnovo razvoja regije sestavljajo aktivnosti, ki so sposobne izvažati svoje proizvode in tako pridobivati dohodek tudi iz virov zunaj regije (Senjur, 2002, str. 516).

Regionalno gospodarstvo deli v dva sektorja, in sicer sektor izvoznih dejavnosti ter sektor domačih dejavnosti. Slednji je v svoji rasti omejen na domače povpraševanje, ki je odvisno od dohodka regije, ta pa bo večji le, če se bo povečal izvoz regije. Večje povpraševanje po izvozu (zunanje povpraševanje) bo povečalo najprej dohodek izvoznih dejavnosti, nato pa preko povezanosti domačih in izvoznih dejavnosti tudi dohodek domačih dejavnosti. V regiji se torej sproži multiplikacijski proces: rast izvoza poveča regionalni dohodek; to poveča povpraševanje tudi po proizvodih domačih dejavnosti, zaradi česar pride do novih investicij v obeh sektorjih in razvoja novih dejavnosti (trgovske, servisne itd.) ter tudi izobraževalnih in znanstveno-raziskovalnih institucij. Gospodarstvo postaja vse bolj razvito in dobiva razvejano proizvodno strukturo. Izvozne dejavnosti torej predstavljajo ekonomsko bazo regije (More, 1985, str. 46-52).

Teorija ne govori eksplicitno o potrebnosti regionalne politike, ker se ne opredeli o naravi procesa rasti (konvergenten ali divergenten). Dopušča namreč obe možnosti, odvisno od tega, ali je največje povpraševanje po izvozu manj ali bolj razvitih regij (More, 1985, str. 52). Je pa zelo verjetno, da zagovarja regionalno (razvojno) politiko, ker izhaja iz Keynesianske teorije, kjer ima država pomembno vlogo pri uravnavanju gospodarske aktivnosti. Ta politika naj bi zato spodbujala razvoj zlasti izvoznih dejavnosti in zagotavljala pogoje, potrebne za čim hitrejšo širjenje rasti na druge sektorje gospodarstva (Farič, 1999, str. 10).

1.3.2.2. Teorija polarizacije

Tu opozarjamo na teorije regionalnega razvoja, ki ne temeljijo na agregatnih modelih (kot neoklasična in Keynesianska teorija regionalnega razvoja), temveč so značilne prav za regionalni vidik teorij rasti (Senjur, 2002, str. 516). Teorija polarizacije je nastala kot poskus iskanja alternative prevladujočemu neoklasičnemu gledanju na proces regionalne rasti in razvoja. Tu ne gre več za zaključen, konsistenten sistem, pač pa za zbir razlag, ki imajo določene skupne značilnosti, se pa v podrobnostih razlikujejo in so si deloma celo protislovne (Farič, 1999, str. 10-11). Njihova skupna značilnost je izhodišče, da nekje nastane zametek ali središče in žarišče razvoja in se potem razvoj širi in pogloblja. V analizo vpeljejo prostor in razdaljo, kar onemogoča uporabo agregatnih modelov rasti za potrebe regionalnega razvoja (Senjur, 2002, str. 516). Razlikujejo pa se po mehanizmih, ki vodijo do regionalne polarizacije (delitev regije na center in periferijo oz. nacionalnega gospodarstva na razvite in manj razvite regije) (Farič, 1999, str. 11). V nasprotju z neoklasično teorijo, ki izhaja iz načela

stabilnega ravnotežja, ki nastane kot posledica uravnoveženega in konvergentnega procesa rasti, teorija polarizacije izhaja iz načela krožne in kumulativne vzročnosti, po katerem vzroki pogosto delujejo v isto smer, se medsebojno pogojujejo in kumulirajo (More, 1985, str. 56). Zato se tudi skozi proces rasti razlike med regijami povečujejo. Proces rasti je tako neenakomeren, divergenten. V nadaljevanju so predstavljene tri razlage, ki so imele pomemben vpliv na regionalno politiko razvitih držav.

Model kumulativne vzročnosti

Začetnik teorije je Myrdall (1957), kasneje (1970) jo je razširil in dopolnil Kaldor. Osnovna ideja je, da se po pojavu začetnih razlik v razvoju med regijam sproži kumulativni proces verižnega sprožanja še drugih vzrokov, ki začetne razlike v razvoju še poglobljajo. Prvo vprašanje torej je, kaj sproži začetno rast proizvodnje v regiji oz. kaj je izvor rasti. Myrdall jo pripiše ugodni založenosti z resursi, Kaldor pa zunanjemu povpraševanju oz. povpraševanju po regionalnem izvozu, podobno kot je to pri teoriji izvozne baze (Senjur, 2002, str. 518). Myrdall torej začne podobno kot neoklasična teorija, vendar v nadaljevanju pravi, da se bodo pod vplivom tržnih sil vse družbene dejavnosti koncentrirale v razvitejših regijah. Sčasoma postane proces koncentracije in s tem rasti samovzdržujoč in temelji na bolj kvalificirani delovni sili, razvitejši infrastrukturi, R & R dejavnosti, pozitivnem imidžu regije.

Rast razvitih regij vpliva tako na rast manj razvitih praviloma negativno. Preko mobilnosti kapitala, delovne sile ter medregionalne menjave blaga in storitev se namreč v nasprotju z neoklasično teorijo, medregionalne razlike povečujejo. Vzroki za to so (More, 1985, str. 57):

- *selektivne migracije* delovne sile: iz nerazvitih v razvite regije se seli mlajša in bolj izobražena delovna sila,
- *enosmeren tok kapitala*: zaradi prednosti aglomeracij in rasti povpraševanja v razvitih regijah, ki obljublja visoke dobičke,
- *prosta trgovina* med regijami: tudi zaradi tega manj konkurenčna proizvodnja slabše razvitih regij izgublja v tekmi,
- *neekonomski dejavniki*: razpoložljivost in dostopnost družbene infrastrukture.

Kaldor pa (za razliko od Myrdalla) v nadaljevanju pravi, da je proces rasti samovzdržujoč zaradi obstoja naraščajočih donosov. Mehanizem regionalne polarizacije naj bi deloval preko medsebojne interakcije zunanjega povpraševanja in naraščajočih donosov. V razvitih regijah bodo relativne plače rasle počasneje kot v manj razvitih. Na ta način se bo še povečala konkurenčna sposobnost razvitih regij, kar bo povzročilo še večje izvozno povpraševanje po njihovih proizvodih in nadaljnjo rast proizvodnje. Naraščajoči donosi bodo tako ob začetnih razlikah v razvitostih še pospeševali rast razvitejših regij (More, 1985, str. 60-64).

Na koncu je treba še opozoriti, da lahko v vsak model kljub vsemu vgradimo t.i. dušitvene silnice, ki delujejo v prid bolj izenačenega regionalnega razvoja. Tako je npr. realistično predpostavljati, da se začetni vzrok razvoja (npr. nek izvozni trg) sčasoma izrabi in se začnejo

kazati pojemajoči donosi. Prav tako lahko dušitveno za medregionalne razlike delujejo tudi medregionalna prelivanja dohodka zaradi državne razvojne politike v tej smeri. Regija mora torej iskati in najti vedno nove sprožilce svoje rasti, sicer lahko začne zaostajati (Senjur, 2002, str. 519).

Model središča in okolice

Teorija se navezuje na teorijo odvisnosti in poudarja odnos med dvema tipoma regij: centrom (središčna regija) in periferija (okoliške regije). Središčne regije same določajo svoj razvoj in tudi razvoj celotnega gospodarstva, periferne pa so odvisne od centra, ki jih tudi razvojno kontrolira. V procesu oblikovanja odnosov odvisnosti se daje velik pomen inovacijam, ki so opredeljene široko, tako da zajemajo ekonomsko-tehnološke kot tudi družbeno-politične spremembe. Določajo, ali je oz. bo neka regija center ali periferija (Farič, 1999, str. 14).

Center je glavno središče inovativnih sprememb, ki določajo razvojni proces, in na ta način pridobiva moč nad periferijo. Resursi (delovna sila, kapital, surovine) pritekajo iz periferije v center, po drugi strani pa se iz centra v periferijo širijo inovacije. Odnos je lahko tak, da center dobiva večjo korist od periferije. Potem se lahko center dolgo časa razvija hitreje in tudi na škodo okoliških regij (Senjur, 2002, str. 519-520). Po drugi strani pa dominacija centra ni brez nasprotovanja. Širjenje inovacij v periferne regije povečuje zahteve na periferiji, da dobi svoj delež moči in koristi, ki izvirajo iz procesa rasti, kar lahko poveča zahteve po regionalni avtonomiji. Odnos centra in periferije se tako izraža tudi v obliki družbeno-političnega konflikta, kar razširja teorijo regionalne polarizacije v teorijo družbenih sprememb. S tem se kaže, da proces regionalnega razvoja ni le ekonomski, ampak tudi družbeni in politični (Farič, 1999, str. 16).

Na koncu naj zopet opozorim, da se ekonomske silnice spreminjajo (širjenje in odpiranje trgov, nova odkritja, regionalna politika ipd.), kar lahko povzroči, da se središče premakne v drugo regijo. Tipičen primer so stara industrijska središča (Senjur, 2002, str. 520).

Model polov razvoja

Teorijo je zasnovala in razvila francoska šola teorije razvoja (Perroux in njegovi nasledniki). Ideja je do določene mere podobna ideji središča in okolice (centra in periferije), s to razliko, da ima pol razvoja bolj pozitivno vlogo – vlogo razvojnega zametka, ki izžareva tudi navzven, medtem ko model središča in okolice bolj temelji na odvisnosti okolice od središča. Zamisel sloni na dveh izhodiščih. Prvič, razvoj je vedno polariziran in ni drugega načina razvoja. Drugič, gospodarstvo je vedno sestavljeno iz aktivnih, razvoj porajajočih enot, ki so sposobne spreminjati svoje okolje, in manj aktivnih (pasivnih) enot. Skupek aktivnih enot, ki so sposobne vzpodbuditi rast ostalih enot, predstavlja razvojni pol. To je rast porajajoča enota skupaj z obdajajočim okoljem. Razvojni pol je lahko marsikaj in marsikdo. Perroux govori o ustanovitvi novega podjetja, ki generira široke aglomeracijske in komplementarne učinke, o

»motornih« sektorjih, o aktivnih skupinah ljudi (politične organizacije, državne in druge institucije, bazen podjetnikov in managerjev ipd.), ki delujejo v imenu manj aktivnih. Verjetno lahko šele kombinacija vsega tega postane pol razvoja (Senjur, 2002, str. 521-522). V prostorskem smislu se za pole razvoja ponavadi pojmuje večja mesta z ožjo okolico, ki omogočajo izkoriščanje prednosti aglomeracij (Farič, 1999, str. 13).

Poglejmo si sedaj delovanje tega modela. Perroux omenja dve fazi v razvoju razvojnega pola in s tem procesa rasti regije (Senjur, 2002, str. 521):

1. *privlačnost*: razvojni pol priteguje resurse iz svoje okolice in se krepi na njen račun; razlike med regijami se zato povečujejo;
2. *širitev*: razvojni pol se krepi in sočasno širi svojo dejavnost na svojo okolico, kar se odraža skozi tok blaga, investicij, informacij in v končni fazi tudi inovacij, ki povečujejo produktivnost dela v okolici. Tako razvojni pol deluje kot motor razvoja regije.

Po najnovejši razlagi koncepta polov razvoja je medregionalni razvoj bistveno odvisen od hitrosti in načina širjenja inovacij iz polov v okolico. Pri tem se politika spodbujanja razvoja, predvsem v manj razvitih državah in državah v tranziciji, srečuje z dilemo (Farič, 1999, str. 13):

- ali spodbujati nastajanje inovacij v polih in tako ohranjati korak z globalnimi spremembami, posledica česar bodo vedno večje regionalne razlike;
- ali spodbujati širitev inovacij v okolico in se tako izpostaviti nevarnosti, da država kot celota zaostane v razvoju glede na druge države oz. skupnosti držav. V tem primeru bi bile razlike med regijami seveda manjše.

Sklep

Teorije polarizacije pojasnjujejo torej medregionalne razlike v razvitosti z endogenimi faktorji (dejavniki, ki izhajajo iz samega procesa rasti), medtem ko jih neoklasična teorija pripisuje dejavnikom zunaj modela. Teorija polarizacije tudi ne izhaja iz umetnih predpostavk temveč iz empiričnih raziskav, zato sklepe ne deducira (izpeljuje) temveč inducira. Sklepi zato bolje odražajo stvarne razmere (poleg gospodarskih tudi socialne in politične, ki v znatni meri vplivajo na gospodarski razvoj), zaradi česar so ideje teorije imele pomemben vpliv na regionalno politiko. Ta naj krepi mehanizme, ki delujejo v smeri širitve razvojnih impulzov v prostoru, ter odpravlja mehanizme, preko katerih razvoj ene regije negativno vpliva na okolico. Ukrepi bi bili: ukrepi za pospeševanje transfera kapitala, znanja, informacij v manj razvite regije, ukrepi za preprečevanje odseljevanja ljudi iz teh območij, državne investicije v ta območja ipd. Regionalne politike mnogih držav tudi dejansko še vedno vsebujejo veliko teh ukrepov (Farič, 1999, str. 15).

1.3.3. Nova teorija rasti

Ta razlaga procesa regionalnega razvoja je nastala v 80-ih in 90-ih letih. Ker so pri tem ostali bistveni elementi neoklasičnega modela nespremenjeni (vse osnovne predpostavke), novi elementi in rezultati pa so zelo podobni sklepom teorije polarizacije (divergenca procesa razvoja), lahko novo teorijo rasti opredelimo kot specifično sintezo neoklasične teorije in teorije polarizacije (Farič, 1999, str. 16).

Nova teorija se osredotoča predvsem na neoklasično razlago tehničnega napredka, kjer ta nastopa kot eksogena spremenljivka. Gospodarska rast je posledica rasti obsega kapitala oz. izboljšanja tehnične opremljenosti dela in ker je tehnični napredek eksogena spremenljivka, je v okviru neoklasične teorije nemogoče pojasniti proces dolgoročne rasti. Nova teorija rasti trdi, da tehnični napredek ni rezultat slučajnosti, ampak je verjetnejši tam, kjer se mnogo sredstev vlaga v R&R. V okviru nove teorije sta se razvili predvsem dve usmeritvi, ki skušata vključiti tehnični napredek v model neoklasične teorije. Govorimo o konceptu zunanjih učinkov in konceptu inovacij. Pri prvem gre za to, da človeški kapital (znanje) predstavlja zunanje učinke tehničnega napredka. Pri dovolj velikem obsegu človeškega kapitala je lahko učinek povečanja produktivnosti tako močan, da postane proces endogene rasti dolgoročen. Pri drugi usmeritvi pa gre za to, da je proizvodnja tehničnega napredka samostojna proizvodna dejavnost oz. sektor gospodarstva. Osrednjo komponento koncepta inovacij predstavlja proces akumulacije tehnološkega znanja, ki je motor rasti v tem modelu. Stopnja rasti gospodarstva pa je odvisna od količine in produktivnosti v sektorju R&R uporabljenega človeškega kapitala (Novaković, 2003, str. 10).

Razvoj nove teorije rasti še ni končan. Njeno temeljno prepričanje torej je, da je integracija tehničnega napredka v okvir neoklasičnega modela neizbežno povezana z opustitvijo temeljnih predpostavk neoklasične teorije. Neoklasični teoriji lastna tendenca k ravnotežju (narodnogospodarskemu, medregionalnemu) se tako ne realizira zaradi (Farič, 1999, str. 18):

- prisotnosti zunanjih učinkov ali prisotnosti monopolne tržne strukture; gospodarstvo zato samodejno praviloma ne bo doseglo optimalne stopnje rasti;
- kumulativnega procesa rasti – regije z večjo inovacijsko dejavnostjo bodo lažje »proizvajale« tudi nove inovacije – se bodo razlike med regijam zmanjševale počasneje, ohranjale ali celo večale. Tržni mehanizem tako ne zagotavlja tudi medregionalnega ravnovesja. Razlike v razvitosti regij lahko obstajajo tudi na dolgi rok.

1.4. Dejavniki razvoja regije

V splošnem je razvoj regije odvisen od konkurenčnosti regionalnega gospodarstva, od sposobnosti regije, da pritegne nova podjetja in ohrani že obstoječa (Farič, 1999, str. 39).

Razvojne dejavnike v regiji lahko grupiramo v več skupin, med katerimi so pomembne zlasti (Kukar, 1995, str. 9):

- *obstoječa struktura gospodarstva* (sposobnost in raznovrstnost, perspektivnost gospodarskih panog, izvozna usmerjenost);
- *naravni potencial* (relief, tla, klima, rudna bogastva, ohranjena kvaliteta okolja);
- *človeški potencial* (izobrazbena raven delovne sile, številčnost mlade generacije);
- *infrastrukturni potenciali* (razvitost prometnega, komunikacijskega, komunalnega, energetskega omrežja);
- *finančni potencial* (dostop do kapitala – domačega ali tujega, možnosti za skupne naložbe);
- *institucionalno-organizacijski potencial* (splošno družbeno-politično okolje, organiziranost in sinergijska povezanost družbenih in gospodarskih subjektov, dostopnost informacij o tržišču in tehnologiji).

Pri tem lahko sklepamo, da ima boljše razvojne možnosti regija (Farič, 1999, str. 40):

- ki je manj obremenjena s staro strukturo industrije in kjer je delež zaposlenih v terciarnih dejavnostih večji,
- kjer je gospodarstvo bolj usmerjeno v izvoz,
- kjer je delovna sila bolj izobražena,
- kjer je več malega gospodarstva oz. malih podjetij,
- ki ima višji delež terciarnih dejavnosti,
- ki je prometno in komunikacijsko bolj dostopna.

Koncept konkurenčnih prednosti regionalnega gospodarstva upošteva, za razliko od strategije endogenega razvoja, tudi eksogene dejavnike razvoja regije (npr. značilnosti prodajnih trgov).

1.5. Regionalni problemi

Med regionalne probleme na splošno sodijo razlike v ravni dohodka, stopnji rasti proizvoda, stopnji brezposelnosti in na splošno stopnja ekonomske neenakosti med geografskimi regijami neke države (Hitiris, 1994, str. 221). Neoklasična teorija trdi, da se zaradi proste konkurence in mobilnosti produkcijskih faktorjev regionalne razlike zmanjšujejo zaradi težnje po izenačevanju donosov produkcijskih faktorjev v vseh regijah države. Dejansko pa mobilnost produkcijskih faktorjev ni popolna in se zato nova gospodarska dejavnost ponavadi razvija tam, kjer taka dejavnost že obstaja (npr. zaradi že obstoječe infrastrukture). Zaradi tega se nekatere regije razvijajo hitro, druge pa vedno bolj zaostajajo, tako da razlike ostajajo ali se celo še poglobljajo. Zaostajajoče regije se ponavadi nahajajo na obrobju države, kar je povezano z večjimi transportnimi stroški in slabšo dosegljivostjo infrastrukture. To lahko povzroči začaran krog, ko središčne regije privlačijo kapital in kvalificirano delovno silo iz obrobnih regij (Armstrong, Taylor, 2000, str. 60). Regionalni problemi so tako vzrok kot tudi posledica problemov neizenačene rasti znotraj države. Neugodne posledice neenakomernega regionalnega razvoja negativno vplivajo tudi na državo kot celoto, pa tudi na relativno

razvitejše regije, kar se odraža na preobremenjenosti infrastrukture in onesnaženosti (Hitiris, 1994, str. 222).

Z gospodarsko integracijo se obstoječi problemi razlik med regijami poglobijo. Prvi vzrok je izguba politike deviznega tečaja, s pomočjo katere neodvisne države lahko vplivajo na izvozno konkurenčnost. Drugi vzrok je koncentracija novih gospodarskih dejavnosti v že industrializiranih področjih gospodarske unije, ki ponujajo dobro infrastrukturo, imajo dovolj kvalificirane delovne sile, se nahajajo v bližini velikih tržišč in ponujajo nižje transportne stroške. Zaradi gospodarske integracije se trg poveča. Manj učinkovita podjetja, ki se navadno nahajajo v obrobni regijah, ne morejo izkoristiti prednosti ekonomij obsega, ki jih prinaša integracija. Zato se težko soočajo z novo konkurenco velikih podjetij in so izrinjena s trga. Tako z ekonomsko integracijo razvoj šibkejših regij v ekonomskem in socialnem pogledu nazaduje v primerjavi z razvitimi regijami. Gospodarska integracija povzroči dodaten trend gravitacije k razvitim centrom gospodarske unije izven meja posamezne države, tako da prej uspešne regije neke države lahko celo postanejo regionalni problem unije (Hitiris, 1994, str. 223).

Štiri najpogostejša področja regionalnih problemov so:

- slabo razvita kmetijska območja,
- nazadovanje obstoječih tradicionalnih industrijskih sektorjev,
- prenaseljena območja,
- obmejna območja.

Slabo razvita kmetijska območja

V manj razvitih državah je v kmetijskih regijah tako proizvodnja, kot tudi zaposlenost odvisna od kmetijskega sektorja, za katerega je v teh regijah značilna skromna tehnologija, nizka produktivnost in pogosto tudi skrita nezaposlenost. V kmetijskih regijah razvitih držav pa uporaba sodobne tehnologije kmetovanja preko zvišanja produktivnosti povzroči zmanjšanje zaposlenosti. Upad zaposlenosti npr. v Evropi ni bil enakomeren po vseh regijah, poleg tega pa predvsem v manj razvitih državah povečano zaposlovanje v nekmetijskih sektorjih ni v celoti odtehtalo upada zaposlenosti v kmetijstvu. Zato v kmetijskih regijah problemi presežka delovne sile in kronične nezaposlenosti ostajajo (Hitiris, 1994, str. 226).

Nazadovanje obstoječih tradicionalnih industrijskih sektorjev

Sem sodijo predvsem tekstilna, jeklarska in rudarska industrija. V zadnjem času se je zaradi novih tehnologij povpraševanje po proizvodih teh dejavnosti relativno zmanjšalo, soočiti pa so se morale tudi s povečanjem stroškov, ostrejšo mednarodno konkurenco in gospodarsko recesijo, zato se je v regijah s prevladujočimi tovrstnimi dejavnostmi pojavila regionalna nezaposlenost. Nove dejavnosti pa se raje širijo blizu središča povpraševanja in ne v tradicionalnih industrijskih predelih. Poleg tega, zaradi manjše delovne intenzivnosti

sodobnih tehnologij razvoj novih dejavnosti ne nadomesti vseh izgubljenih delovnih mest v tradicionalnih industrijskih sektorjih (Armstrong, Taylor, 2000, str. 60).

Prenaseljena območja

Tu pa gre za probleme razvitih in hitro razvijajočih se regij: presežek kapitala in presežna koncentracija gospodarske aktivnosti prinašajo prenaseljenost, onesnaženje, hrup in druge probleme urbanega okolja, ki lahko presegajo koristi visokih stopenj rasti dohodka in zaposlovanja ter povzročajo uničenje naravnega okolja in poslabšanje splošne kvalitete življenja. Prvi problem prenaseljenih regij je tako, kako preusmeriti presežek gospodarske aktivnosti v regije z majhno aktivnostjo. Drugi problem pa je spodbujanje zadostne gospodarske rasti v slednjih, da bi te tako lahko sploh privabile gospodarsko aktivnost iz prenaseljenih regij (Hitiris, 1994, str. 228).

Obmejna območja

V gospodarskih unijah dobi ta problem široke razsežnosti. Regije na notranjih mejah unije se soočajo s problemi neustrezne čezmejne infrastrukture, kar je posledica zgodovinskih razmejitev posameznih držav. Problem regij na zunanjih mejah unije pa je, da so prej v veliki meri sodelovale s sosednjimi državami nečlanicami in se morajo po gospodarski integraciji preusmeriti v sodelovanje z drugimi regijami – članicami unije. Poleg tega ima za njih neugodne posledice tudi položaj na obrobju unije (Hitiris, 1994, str. 229).

1.6. Razlike v regionalni razvitosti

Regije se očitno različno hitro razvijajo v okviru celotnega državnega prostora. V zvezi s tem je zelo znana teza o krivulji v obliki obrnjene črke »U«, ki pravi, da bodo razlike v razvitosti med regijami v začetnih fazah razvoja majhne. Vse regije stagnirajo ali pa se le počasi razvijajo. Nato se pojavi nek razvojni vzrok v neki regiji, ki se začne hitreje razvijati. Razlike v razvitosti se večajo. V tretji fazi razvoja pa se razvoj začne širiti iz enega razvojnega centra v druge in lahko pričakujemo oženje medregionalnih razlik.

Zanimiva je tudi Williamsova splošna študija razlik v regionalni razvitosti (1965), ki jih je meril z dohodkom na prebivalca. Študija je bila narejena na podlagi podatkov različnih štiriindvajsetih držav. Rezultati so mu pokazali zelo majhne regionalne razlike za najbolj razvite države in največje za države s srednjim dohodkom. Teze, da imajo najmanj razvite države manjše regionalne razlike, pa ni bilo mogoče povsem dokazati ali ovreči zaradi nezadovoljivih podatkov za to skupino držav (Senjur, 2002, str. 522).

2. REGIONALNA POLITIKA

2.1. Opredelitev, teoretični pogledi, relacije do drugih politik

Obstajajo različne opredelitve pojma regionalna politika, saj je definicija odvisna od teoretičnega gledanja na problematiko regionalnega razvoja, pa tudi od prakse regionalne politike v posameznih državah. Najbolj splošno bi lahko regionalno politiko opredelili kot dejavnost države na področju usmerjanja regionalnega razvoja. Iz te opredelitve jo lahko natančneje opredelimo kot zbir tistih ukrepov in instrumentov, ki eksplicitno in pretežno zasledujejo regionalne cilje (Farič, 1999, str. 19-20). Regionalna politika je intervencija vlade z namenom vplivanja na običajno distribucijo gospodarske dejavnosti in na zmanjšanje socialnih in ekonomskih razlik med regijami. Običajno je (ex post) politika, ki naknadno zmanjšuje obstoječe regionalne razlike, ne odpravlja pa kreiranja novega medregionalnega neravnotežja. S svojim delovanjem dviguje globalno konkurenčnost posameznih regij (Kovačič, 2004, str. 223).

V praksi se učinki regionalne politike prepletajo z učinki drugih politik, zlasti sektorskih – kmetijske, industrijske, zaposlitvene in drugih, katerih ukrepi so usmerjeni v odpravljanje strukturnih problemov in se uporabljajo na celotnem ozemlju države. Zaradi specifičnih lastnosti posameznih regij so učinki sektorskih politik različni od regije do regije, regionalna politika pa poskuša preseči sektorski okvir in izrecno upošteva regionalne učinke svojih ukrepov, obenem pa podobno kot ostale politike poskuša izboljšati strukturo regionalnega gospodarstva. Tako nekateri avtorji regionalno politiko opredeljujejo celo kot pojavno obliko strukturne politike, kar se kaže v regionalni diferenciaciji ukrepov ekonomske politike. V ozadju je težnja po vzpostavitvi in ohranitvi enakih konkurenčnih pogojev na vsem območju države, za to pa so potrebni ukrepi regionalne ekonomske politike, ki ne veljajo enotno za celotno območje države, ampak so prilagojeni specifičnim problemom posameznih območij (Farič, 1999, str. 20).

Če tako povzamemo različne vidike, je regionalna politika tista ekonomska politika, ki v nasprotju z narodnogospodarskimi in sektorskimi politikami ni usmerjena na celotno območje države, ampak na gospodarsko dejavnost posameznih delov, območij države. Ukrepi so prilagojeni specifičnim potrebam in problemom posameznih območij. Gre torej za regionalno diferenciacijo ukrepov ekonomske politike (Farič, 1999, str. 21).

Naj podam še lastno mnenje. Pojma regionalna politika po mojem mnenju ni mogoče dosledno in natančno doreči, saj lahko ta po eni strani vsebuje vse možne državne politike, ki jih lahko v določenem obdobju uvrstimo v neposredne spodbude, ki so namenjene (skladnejšemu) regionalnemu razvoju, po drugi strani pa imajo posamezne državne politike, ki so običajno sektorskega in horizontalnega značaja, lahko pomemben vpliv na regionalni

razvoj, četudi njihov primarni namen ni spodbujanje (skladnejšega) regionalnega razvoja. Gre za t. i. posredne oz. ostale spodbude.

2.2. Motivi za vodenje in cilji

Iztočnica za odgovor na vprašanje, zakaj je v sodobnih tržnih gospodarstvih sploh potrebna regionalna politika, nam je dalo že poglavje o teorijah regionalnega razvoja. Tržni mehanizem v stvarnosti namreč ni popoln, zato ne vodi do optimalne alokacije resursov v prostoru in proces rasti v tržnih gospodarstvih tako ni enakomeren.

2.2.1. Na ravni države

Na ravni države se poudarja pomembnost enakosti in kohezije, zato si regionalna politika na tej ravni prizadeva zmanjšati socialno-ekonomske razlike med regijami. Politična enota pa ne more biti kohezivna, če so v njej razlike v napredku velike in dolgotrajne (Hitiris, 1994, str. 222). Obstaja več vzrokov za vodenje regionalne politike (ekonomski, socialni, politični, ekološki), glavni med njimi pa je vsekakor ekonomski motiv, kajti gospodarske razlike med regijami imajo z vidika učinkovitosti škodljive posledice na narodno gospodarstvo (Armstrong, Taylor, 2000, str. 225). Regionalna politika, utemeljena z motivom ekonomske učinkovitosti je tržno naravnana in manj intervencionistična, zato se omejuje na ukrepe za odpravo pomanjkljivosti oz. izboljšanje delovanja tržnega mehanizma.

Trije poglavitni škodljivi učinki poglobljanja regionalnih razlik, zaradi katerih je potrebna regionalna politika, so (Armstrong, Taylor, 2000, str. 175):

1. Povečana stopnja brezposelnosti: zaradi geografskega ali izobrazbeno strukturnega neskladja med ponudbo in povpraševanjem po delu nastajajo razlike v stopnjah brezposelnosti med regijami. Trajno zmanjšanje brezposelnosti v regijah s tradicionalno visokimi stopnjami nezaposlenosti bi bilo ugodno za celotno državo, saj bi se s tem zmanjšala splošna stopnja brezposelnosti, obenem pa bi prej nezaposleni ustvarili lasten prihodek in ne bili več vzdrževani. Regionalna politika mora pomagati premostiti geografske razlike oz. poskrbeti za ustrezno prekvalifikacijo zaposlenih.
2. Inflacijski pritiski: v gospodarski konjunkturi se v regijah z nizkimi stopnjami brezposelnosti pojavijo inflacijski pritiski. Hitra rast povpraševanja v državi namreč poveča povpraševanje po kvalificirani delovni sili, kar ima za posledico inflacijo plač. To povečanje plač se preko podružnic podjetij prenese tudi na druge regije. V takih primerih mora regionalna politika pomagati pri odpravi ovir za preseljevanje delovne sile ali pa preusmeriti povpraševanje po delovni sili iz regij s primanjkljajem v regije s presežkom.
3. Neoptimalna raba in porazdelitev družbene infrastrukture: v slabše razvitih regijah je infrastruktura neizrabljena, medtem ko v razvitejših prihaja do prekomerne uporabe, kar v končni fazi povzroči prenaseljenost in onesnaženje. V teh primerih mora regionalna politika spodbujati razvoj slabše razvitih regij, kar bi zmanjšalo pritiske na razvitejše regije zaradi manj migracij iz slabše razvitih regij.

V večini sodobnih tržnih gospodarstev pa danes ekonomski motiv ni več glavni. V ospredje se postavlja socialni motiv kot temeljni eksistenčni motiv države, predvsem pa integracije. Tržni mehanizem sam po sebi namreč ni sposoben zagotoviti uravnoveženega regionalnega razvoja s približno enakimi dohodkovnimi in življenjskimi pogoji na celotnem območju. Cilj regionalne politike v »socialno pravičnih« državah je tako odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev. Ukrepi takšne, socialno usmerjene regionalne politike pa so bolj intervencionistične narave. Tako je danes uravnovežen regionalni razvoj in zmanjševanje razlik v razvitosti nujen pogoj za stabilnost družbe oz. integracije gospodarstev, saj velike razlike v dohodkih in življenjskih pogojih predstavljajo tudi nevarnost za obstoj države oz. integracije (Farič, 1999, str. 22).

Dandanes postaja vse bolj aktualen tudi ekološki motiv. Zaradi hitrega gospodarskega razvoja posameznih območij se pojavljajo številni ekološki problemi (onesnaženost, hrup...). V teh pogojih dobiva trajnostni, sonaravni razvoj pomembno mesto na lestvici družbenih prioritet. Ekološki cilji, ki postajajo pomembna komponenta tudi regionalne politike tako predstavljajo okvire za regionalni razvoj. Cilj je razvoj, ki bo ohranjal sorazmerno naravno življenjsko okolje in ne bo ogrožal življenja prihodnjih generacij (Senjur, 2002, str. 564).

2.2.2. Na ravni integracije

Regije znotraj držav in med državami se razlikujejo, zato so regionalni učinki določenih ukrepov, ki jih sprejme unija, lahko za nekatere regije ugodni, za druge pa ne. Država z regionalni problemi se z vstopom v unijo lahko znajde pred problemom, ko ugotovi, da ukrepi njene regionalne politike niso v skladu z integracijskimi sporazumi ali pa so ti ukrepi postali neučinkoviti spričo spremenjenih okoliščin, ki jih je prinesel vstop v integracijo. Subvencije, ugodni davčni pogoji, razvojna pomoč in podobni ukrepi, ki jih izvaja državna politika, niso v skladu s konkurenco, prostim delovanjem trga in izvajanjem skupne ekonomske politike znotraj gospodarske unije. Rešitev je v skupnem reševanju regionalnih problemov s koordinacijo regionalnih politik posameznih držav na ravni unije ali skupno regionalno politiko. V vsakem primeru mora biti prvi korak v tej smeri vzpostavitev regionalne politike na ravni unije. Ta mora preprečiti poslabšanje regionalnih ekonomskih problemov kot posledico procesa integracije in skrbeti za ustrezno razdelitev stroškov in koristi ekonomske integracije med države in regije gospodarske unije (Hitiris, 1994, str. 224).

Po drugi strani pa ostaja odprto vprašanje, ali je res moč z enotno integracijsko politiko uspešno zmanjševati razlike v razvitosti med posameznimi regijami. Armstrong in Taylor npr. ugotavljata, da so nacionalne regionalne politike nujno potrebne kljub nujnosti obstoja močne in enotne regionalne politike gospodarske unije. Prevelika centralizacija regionalne politike namreč ne bi prinesla zelenih rezultatov in bi onemogočila lokalne akterje, da najdejo najboljše mehanizme in poti za reševanje zaostankov v razvitosti za ostalimi regijami v uniji (Armstrong, Taylor, 2000, str. 223).

2.3. Nosilci

Nosilci regionalne politike so vsi akterji, ki imajo politično moč vplivanja na regionalno politične odločitve. Teoretično so to vlada, politične stranke, upravni organi, javno-pravna telesa, zasebni akterji (od zasebnih združenj, organizacij do angažiranih posameznikov). Tradicionalno je najpomembnejši nosilec regionalne politike nacionalna država oz. dežele, okraji v federalnih državah.

V zadnjih letih pa se je število akterjev zelo povečalo. Oblikovala se je zelo kompleksna struktura vpletenih institucij, tako na državni, kot tudi na subnacionalni (regionalni in lokalni) ter nadnacionalni ravni (Farič, 1999, str. 24):

1. Npr. Evropska unija kot nadnacionalna raven je v zadnjih letih prevzemala vedno več nalog in pristojnosti na področju regionalne politike. Pri tem je po eni strani oblikovala svojo regionalno politiko, po drugi pa je v večji meri začela kontrolirati tudi regionalne politike posameznih držav članic, zlasti preko politike konkurence.
2. Države članice določajo stopnjo avtonomije za posamezne svoje regije. Pri svojem delovanju so omejene s pravili evropske regionalne politike. Regionalni politiki namenjajo različno pomembnost v skladu s politično ureditvijo oz. s postavljenimi prioritetami.
3. Regije in lokalne skupnosti igrajo vse večjo vlogo med nosilci regionalne politike. Začele so voditi aktivno razvojno politiko, s katero poskušajo dostikrat same (brez državne pomoči) pritegniti zunanje investitorje (pridobivanje sredstev za regionalne projekte) ali razvijati in aktivirati endogene potencialne (pomoč domačim podjetjem, aktiviranje dejavnikov razvoja v regiji). Kakšne so njihove možnosti za pospeševanje regionalnega razvoja, pa je odvisno od stopnje avtonomije, ki so jo deležne znotraj matične države.
4. Omeniti velja tudi različne zasebne in delno zasebne akterje kot so različne svetovalne službe, regionalne razvojne agencije ipd., na katere se prenaša veliko prej javnih funkcij (tudi razvojnih nalog). Tako se povečuje konkurenca med akterji regionalnega razvoja, hkrati pa to poraja potrebo po večji koordinaciji med njimi. Meje med javnim in zasebnim sektorjem se brišejo.

2.4. Ukrepi in instrumenti

2.4.1. Ukrepi

Ukrepe regionalne politike bi lahko razdelili v tri skupine (Armstrong, Taylor, 2000, 177):

1. Spodbujanje investiranja od zunaj v slabše razvite regije zajema predvsem investicijske ugodnosti in druge subvencije podjetjem, ki bi želela odpreti dejavnost v regiji, lahko pa tudi ukrepe, ki bi podjetja odvrčali od vzpostavljanja poslovanja v razvitih regijah in jih s tem preusmerili v šibkejše regije.
2. Stimuliranje samostojne gospodarske rasti je povezano s spodbujanjem rasti malih podjetij in podpiranjem ustanavljanja novih. Ti ukrepi slonijo na aktiviranju endogenih dejavnikov regionalnega razvoja. Sem sodijo tudi ukrepi, namenjeni izboljšanju inovacijske

spособnosti podjetij v regiji, povečanju fleksibilnosti ter večanju sposobnosti hitrega prilaganja spremembam.

3. Investiranje v obnovo ekonomske in socialne infrastrukture vključuje ponoven razvoj opuščenih območij, ponudbo zemljišč, infrastrukture in drugih potrebnih pogojev za vzpostavitev gospodarske in družbene dejavnosti. Predstavlja signal zasebnemu sektorju, da oblasti nameravajo dolgoročno poskrbeti za prihodnost regije, kar dviguje zaupanje zasebnih investitorjev, pomaga zadržati najboljše domače kadre in odpira možnosti za razvoj različnih dejavnosti v regiji.

2.4.2. Instrumenti

Instrumenti regionalne politike pa so bolj specifično opredeljeni. Tudi njih bi lahko razdelili v tri skupine (Armstrong, Taylor, 2000, str. 183):

1. instrumenti, usmerjeni na *delo* in mobilnost delovne sile,
2. instrumenti, usmerjeni na *panoge*,
3. instrumenti, usmerjeni k izboljševanju *infrastrukture*.

Poglejmo si eno od znanih klasifikacij, ki navaja štiri glavne instrumente regionalne politike, katere lahko tudi razvrstimo po zgornjih skupinah (Senjur, 2002, str. 529-530):

1. Podpore (subvencije) podjetjem: te so namenjene kapitalu ali delu, a pogosteje podpirajo kapital kot delo. Mnoge oblike pomoči podjetjem so davčne olajšave, ki so dejansko subvencije operativnih stroškov.
2. Politika javnih izdatkov:
 - kratkoročni prostorsko diskriminatorni izdatki, pri katerih so npr. bolj udeležena problemska območja;
 - dolgoročni infrastrukturni izdatki oz. investicije;
 - regionalna diskriminacija pri odločitvah o izdatkih javnih agencij in javnih podjetij.
3. Direktne kontrole: te dovoljujejo ali pospešujejo umestitev gospodarske dejavnosti na določenih lokacijah. Zadevajo predvsem ekološko občutljive dejavnosti.
4. Ukrepi za spodbujanje regionalne mobilnosti produkcijskih faktorjev in blaga: gre predvsem za odstranjevanje ovir. Taki ukrepi so lahko:
 - izboljšanje informacij o možnostih zaposlitve in investiranja;
 - subvencije izobraževanju in prekvalifikaciji za povečanje nagnjenosti in možnosti za migracijo;
 - subvencije posameznikom za potovanja in naselitev.

2.5. Strategije

Strategijo regionalne politike bi lahko opredelili kot konsistentno kombinacijo oz. sistem instrumentov regionalne politike, ki je usmerjen na določen, jasno opredeljen cilj in izhaja iz neke teoretične predstave regionalnega razvoja.

Strategije regionalne politike bi lahko razdelili v dve skupini (Farič, 1999, str. 26-27):

1. *mobilizacijsko naravnane strategije* (temeljijo pretežno na zunanjih impulzih),
2. *strategije endogenega razvoja* (gradijo na aktiviranju in razvoju endogenih dejavnikov).

V nadaljevanju bomo spoznali neoklasično, alternativne in v okviru strategij endogenega razvoja predvsem novo strategijo regionalnega razvoja, ki po vrsti analogno temeljijo na neoklasični, alternativnih in novi teoriji regionalnega razvoja, ki so bile predstavljene v poglavju 1.3. Tudi praksa regionalne politike večine razvitih držav je šla po vrsti skozi ta tri obdobja pravkar naštetih pristopov.

Mobilizacijsko naravnane strategije

Izhajajoč iz klasifikacije teorij regionalnega razvoja, uvrščamo v to skupino naslednje strategije:

1. Neoklasično strategijo regionalnega razvoja: vsebuje ukrepe, ki izboljšujejo delovanje tržnega mehanizma, npr. protimonopolni ukrepi, ukrepi za pospeševanje mobilnosti dela in kapitala, ukrepi za izboljšanje pretoka informacij ipd.
2. Alternativne strategije regionalnega razvoja, ki temeljijo predvsem na teorijah izvozne baze, polov rasti pa tudi na drugih alternativnih razlagah. Vse zagovarjajo pomembno vlogo države oz. ekonomske (regionalne) politike pri doseganju skladnega regionalnega razvoja, zato so tudi ukrepi bolj intervencionistične narave. Strategije vsebujejo zlasti ukrepe za pritegovanje izvozno naravnanih podjetij (kot generatorjev razvoja) in oblikovanje polov rasti na izbranih lokacijah (ustvarjanje prednosti aglomeracij), kot npr. izgradnja infrastrukture in kapitalske vzpodbude.

Na prakso regionalne politike v sodobnih tržnih gospodarstvih sta imela največji vpliv neoklasični koncept in koncept polov rasti, predvsem v 70-ih letih. Njuna šibka točka pa je bila neučinkovitost pri vplivanju na strukturne spremembe. Razlike v razvitosti med regijami se niso zmanjšale, v mnogih primerih so se celo povečale.

Strategije endogenega razvoja

Začele so se pojavljati v 80-ih letih, gre pa za koncept samovzdržujočega in na lastnih virih zasnovanega regionalnega razvoja. Izkušnje so namreč pokazale, da strukturnih problemov regionalnih gospodarstev ni mogoče rešiti (le) z investicijami od zunaj, pač pa z oblikovanjem

nove strukture regionalnega gospodarstva, ki bo zasnovana na potencialih regije. Tu gre predvsem za pomoč obstoječim podjetjem v regiji.

V 90-ih letih, ko sta inovacijska sposobnost in fleksibilnost postali najpomembnejša dejavnika razvoja regionalnega gospodarstva, pa je ta strategija dobila še dodatno dimenzijo. Govori se celo o novi strategiji, t.i. inovacijsko naravnani strategiji, katere bistvo je izboljševanje inovacijske sposobnosti podjetij v regiji (fleksibilnost, sposobnost hitrega prilagajanja spremembam), kar je pogoj za uspešno vključevanje v sodobne svetovne gospodarske procese. Najpomembnejši ukrepi so: ustanavljanje raziskovalnih in izobraževalnih enot, tehnoloških centrov, podpora inovativnim podjetjem, ukrepi za pospeševanje transfera informacij in tehnologije ipd.

Strategije endogenega razvoja so prinesle zelo pozitivne kvalitativne, strukturne spremembe v regionalnih gospodarstvih, vendar pa so kvantitativni učinki, zaradi skromnega regionalnega razvojnega potenciala v določenih problemskih območjih, precej manjši v primerjavi z mobilizacijsko naravnanimi strategijami.

2.6. Sodoben pristop k spodbujanju regionalnega razvoja

Kot že rečeno, je praksa regionalne politike večine razvitih držav šla skozi obdobja vseh do sedaj omenjenih teoretičnih pristopov k spodbujanju regionalnega razvoja (od neoklasičnega do novejših). Kljub spremembam v pristopu (spremembe v instrumentih, strategijah ipd.) pa se sam proces regionalne rasti v realnosti ni bistveno spremenil. Govorimo lahko o t.i. tradicionalni regionalni politiki, o kateri tekom celega 2. poglavja že vse skozi razpravljamo.

V 90-ih letih pa je prišlo do pomembnih sprememb v samem procesu rasti, kar je zahtevalo povsem nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja in oblikovanje nove, sodobne regionalne politike. Do sprememb v procesu in dejavnikih rasti je privedel predvsem tehnološki napredek (mikroelektronska, informacijska in komunikacijska revolucija), ki je pripeljal do temeljitega prestrukturiranja svetovnega gospodarstva (globalna konkurenca) in s tem do oblikovanja novega okolja, katerega najpomembnejša značilnost je fleksibilnost. Nova regionalna politika tako izhaja iz nove teorije rasti in temelji na strategiji endogenega razvoja, ki je dopolnjena s selektivnimi ukrepi za pritegovanje novih podjetij, investicij v regijo (mobilizacijska strategija) (Farič, 1999, str. 30-31).

Tradicionalna regionalna politika je temeljila na transferu virov, zlasti kapitala v manj razvita območja, medtem ko nova poudarja pomen znanja in mehkih instrumentov vzpodbujanja razvoja. Nova regionalna politika je tako manj intervencionistična in zajema naslednje skupine ukrepov (Farič, 1999, str. 31):

- *inicialne spodbude*: izobraževanje, svetovanje, motiviranje, sofinanciranje začetnih razvojnih programov, trženjske in druge poslovne storitve;
- *ukrepi za izboljšanje gospodarske in družbene infrastrukture*;

- ukrepi za pospeševanje podjetništva, zlasti nematerialne spodbude (ustvarjanje podjetniške klime, prenos znanja in tehnologije...) in nekatere spodbude materialnega značaja (nepovratna sredstva, ugodnejši krediti...), ki pa se dodeljujejo zelo selektivno v skladu z načeli konkurence.

Z uveljavitvijo nove regionalne politike je izvor rasti narodnega gospodarstva prešel na regionalno gospodarstvo – proces rasti postaja vse bolj regionaliziran, kar presega izključljivost (trade-off) dveh temeljnih ciljev regionalne politike (cilja narodnogospodarske učinkovitosti in uravnoveženega medregionalnega razvoja), ki si tako nista več nasprotujoča. Z vzpodbujanjem razvoja regij tako vzpodbujamo tudi razvoj narodnega gospodarstva.

Spreminjajo se tudi vloge in število nosilcev regionalne politike. Vloga države kot tradicionalnega nosilca se spreminja od intervencionistične države blaginje do t.i. podjetniške države, hkrati pa se pojavljajo novi akterji razvoja. Naravni nosilec razvojne funkcije postaja subnacionalna raven oz. regije in lokalne skupnosti, ki morajo v novem, zelo konkurenčnem in hitro spreminjajočem se okolju prevzeti pomemben del razvojnih funkcij nacionalne države, v okviru EU pa se del razvojnih funkcij z nacionalnih držav prenaša tudi na nadnacionalno raven (institucije EU) (Farič, 1999, str. 32). Ena od značilnosti nove regionalne politike je tako tudi strateški pristop, ki v odločanje in upravljanje z regionalno politiko skuša pritegniti čim več vpletenih akterjev. Gre za sodelovanje različnih nosilcev razvoja na različnih ravneh.

Nova regionalna politika je tržno orientirana in zato zelo selektivna in osredotočena na tista podjetja in organizacije, ki lahko igrajo ključno vlogo pri spodbujanju inovativnega tržnega obnašanja v razvojno šibkem, pogosto konzervativnem lokalnem okolju. Usmerjena je k storitvenim dejavnostim za razliko od tradicionalne regionalne politike, ki je poudarjala predvsem industrijske dejavnosti. Lokalne poslovne storitve (svetovalne, raziskovalno-razvojne, finančne, marketinške) omogočajo nujne ekonomske, organizacijske in socialne spremembe, ki so potrebne inovativni družbi, na drugi strani pa predstavljajo nematerialne poti za pretok kapitala in informacij v regiji, med regijami in zunanjim svetom (Kukar, 1995, str. 16-17).

Na koncu še povzemimo bistvene razlike med tradicionalno regionalno politiko (v nadaljevanju TRP) in novo regionalno politiko (v nadaljevanju NRP) (glej tudi Priloga 1) (Wostner, 1999, str. 34):

- TRP je poudarjala pomen kapitala in kvalificirane delovne sile, NRP pa poudarja podjetniško iniciativo, inovacije, specifična znanja ter medregionalne in mednarodne povezave.
- TRP je težila k varovanju razvojno šibkejših regij pred konkurenco (kar je povzročalo odvisnost od državnih transferjev), NRP je tržno orientirana.
- TRP je imela defenzivni pristop, težila je k zagotavljanju cenovne konkurenčnosti s subvencioniranjem proizvodnih stroškov. NRP je proaktivno usmerjena, skuša zagotoviti

pogoje za razvoj na lastnih virih (infrastrukturne, tehnološke in organizacijske) – princip endogenega razvoja.

3. EVROPSKA UNIJA

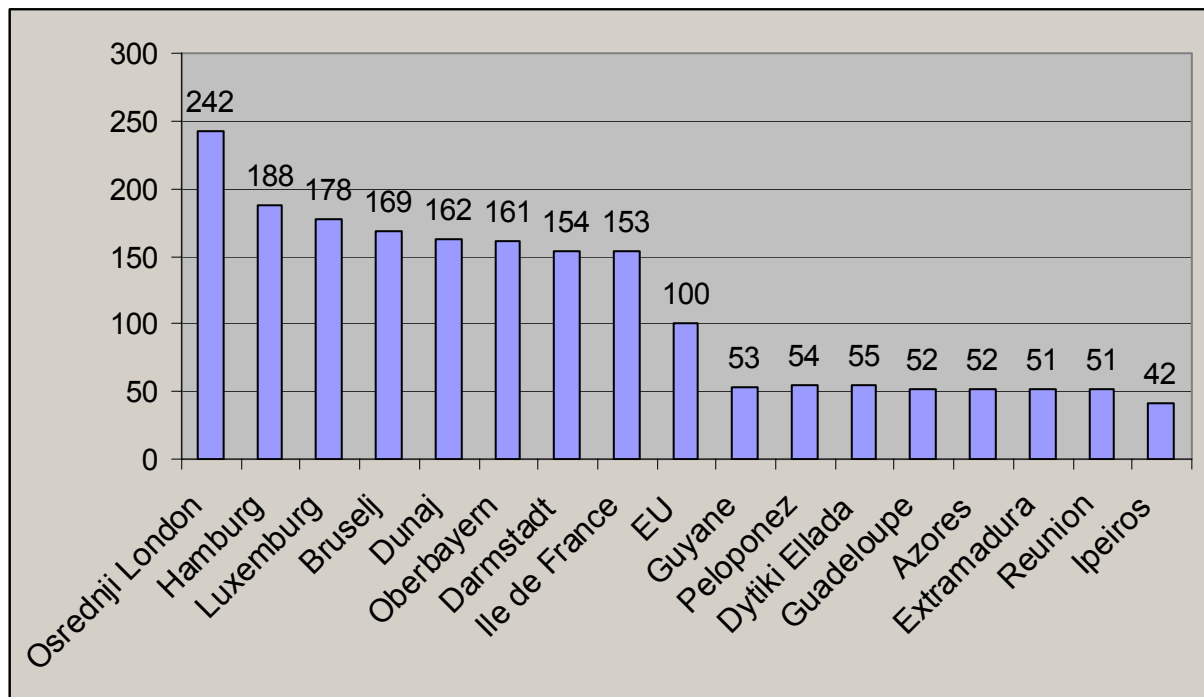
3.1. Meddržavne in medregionalne razlike

Evropska unija predstavlja eno najpomembnejših svetovnih gospodarskih sil. Trenutno stanje ekonomske blaginje v nekem narodnem gospodarstvu se najpogosteje opisuje z dvema spremenljivkama (proizvod na prebivalca in stopnja nezaposlenosti), s katerima lahko prikažemo tudi razlike med državami in regijami v EU. Te razlike so bile še pred desetimi leti precejšnje, tako da je na ravni držav kot celot znašal BDP p.c. v najrevnejših državah članicah le okoli tretjino povprečja EU, v najrazvitejših pa je bil tudi za skoraj polovico večji od povprečja. Še večje pa so bile razlike takrat na ravni regij in sicer od 213 % povprečja EU v Hamburgu do polovice povprečja v regijah vzhodne Nemčije ter okoli 20 – 25 % v najrevnejših regijah Portugalske in Grčije. Po razpoložljivih podatkih za razdobje od 1995 do 1997 je povprečni BDP v standardih kupne moči (PPS) v 50 od 211 NUTS-2 regij v EU bil pod pragom 75 % povprečja EU in se je raztezal od 43 % EU povprečja za grško regijo Iperios do 229 % za Notranji London v Veliki Britaniji. Za isto razdobje je bil ta kazalec v osemindesetih od petdesetih NUTS-2 regij iz držav kandidatk pod pragom 75 % povprečja EU in se je raztezal od 24 % EU povprečja za poljsko regijo Świetokrzyskie do 119 % za Prago v Češki republiki (Senjur, 2002, str. 537-538).

Prav tako velike so bile razlike v stopnji nezaposlenosti. Razsežnost disparitet je do danes v splošnem znotraj EU med starimi petnajstimi članicami ostala enaka, se je pa zmanjšala na nacionalnem nivoju, na medregionalnem pa še vedno ostaja dokaj velika.

Regije, kot so London, Hamburg, Darmstadt, Bruselj in Dunaj so tako močno nad evropskim povprečjem glede standarda. Prisotnost bogatega in konkurenčnega mesta močno vpliva na položaj regij. Na drugi strani pa najrevnejše regije sploh nimajo velikih mest. Povezavo med urbano in regionalno konkurenčnostjo lahko lepo vidimo pri Londonu (Kovačič, 2004, str. 65).

Slika 1: Razlike v EU z največjim/najmanjšim BDP na prebivalca po kupni moči (1998)



Vir: Eurostat, Statistics in focus, 3/2001.

V sami EU je med regijami prisotna konkurenca, pri čemer je neki regiji dosti lažje kot neki državi v EU, saj lahko pričakuje razvojno pomoč, če je manj razvita. Študija Evropske komisije (Pinelli, 1998, Regional Competitiveness Indicators) je analizirala najpomembnejše faktorje regionalnih razlik v ravni BDP. Gre predvsem za štiri faktorje:

1. *struktura gospodarskih dejavnosti* (razmerje zaposlenih po sektorjih),
2. *obstoj inovativne dejavnosti* (število patentov, dejavnosti regije za izboljšanje inovativnosti gospodarstva),
3. *regionalna dostopnost*,
4. *usposobljenost in kvalificiranost delovne sile* (število univerzitetnih diplomantov med 25. in 59. letom).

Ti naj bi statistično pojasnjevali skoraj dve tretjini razlik v ravni BDP p.c. med regijami v EU (Kovačič, 2004, str. 67).

Na začetku tretjega tisočletja se Evropska unija spoprijema z novimi izzivi. Sprejela je nove članice, katerih socialne razmere so pogosto slabše od najmanj razvitih regij dosedanjih petnajstih članic. Raziskave kažejo, da najmanj razvite regije desetih novih članic dosegajo komaj med 30 % in 40 % BDP p.c. povprečja razširjene Unije. Tako se je Evropski uniji s pristopom BDP p.c. znižal za 12,5 % (Mrak, 2004, str. 93).

Danes lahko petindvajset držav EU delimo v tri glavne skupine:

1. *najbolj razvita*: zajema dvanajst od dosedanjih petnajst držav članic (vse razen Grčije, Španije in Portugalske), ki imajo dohodek na osebo nad povprečjem.
2. *vmesna*: vključuje preostale tri prej omenjene stare članice skupaj s Ciprom, Malto, Slovenijo in Češko, kjer je dohodek na prebivalca okrog 80 % povprečja EU.
3. *najmanj razvita*: zajema preostale države (šest novih članic), kjer je dohodek na prebivalca okrog 40 % povprečja EU.

Če bi EU ohranila dosedanjo kohezijsko in strukturno politiko z mejo 75 % od povprečja, bi bile te politike deležne le nove članice EU, razen Slovenije in Češke (Senjur, 2002, str. 536). Zato v EU že dalj časa tečejo pogovori o tem, kako obravnavati to novo nastalo situacijo, ki bo zagotovo morala pripeljati do spremembe vsebine dosedanje kohezijske politike. Končen dogovor zaenkrat še ni znan (Mrak, 2004, str. 94).

3.2. Potreba po spodbujanju regionalnega razvoja na ravni EU

Spodbujanje regionalnega razvoja v Evropi ima svoje korenine v veliki gospodarski krizi s konca dvajsetih let prejšnjega stoletja. Ker se je pojavilo kot potreba, je imelo v začetku funkcijo »gašenja«, po krizi pa se je razvilo v pravo politiko za doseg strukturnih sprememb (Armstrong, Taylor, 2000, str. 178). Večina držav članic EU vodi lastno regionalno politiko, ki pa se razlikujejo tako po načinu delovanja kot po višini sredstev. Toda obseg EU, kulturne razlike med narodi v Uniji, predvsem pa regionalne disparitete so narekovale razvoj instrumentov za izvajanje regionalne politike na nivoju skupnosti. Kot že vemo, so znotraj EU pomembne razlike v dohodku na osebo, zaposlenosti, izobrazbi, infrastrukturi, raziskavah in tehnologiji. Če EU želi biti več kot zgolj prostotrgovinsko področje, mora poskusiti znižati te razlike. Razlike v razvitosti po posameznih področjih omejujejo rast in konkurenčnost na svetovni sceni, kar Uniji preprečuje, da bi najbolje izrabljala svoje ekonomske in človeške potencialne (Senjur, 2002, str. 532).

Prav zato je potreba po večji ekonomski in socialni koheziji med državami članicami in tudi med posameznimi regijami najpogostejši argument za vodenje regionalne politike na ravni EU (ki deluje poleg regionalnih politik posameznih držav članic). V ta namen EU vodi od leta 1989 naprej politiko kohezije s pomočjo strukturnih skladov. Želja po večji koheziji pa je bila izražena že v Enotni evropski listini (1986) kot nujna dopolnitev notranjemu trgu, saj se je z odpravo notranjih meja (1993) pojavila nevarnost, da bodo od enotnega trga imele največ koristi regije, ki zaradi svoje lege privlačijo kapital in človeške vire. Po drugi strani pa je močna regionalna politika Evropske unije nujna, če naj bodo dosežene vse koristi enotnega evropskega trga in Evropske monetarne unije (EMU). Tako razlike med gospodarstvi držav članic kot tudi med gospodarstvi različnih regij predstavljajo grožnjo integraciji (Armstrong, Taylor, 2000, str. 191).

Poleg kohezijskega pogoja za uspešnost integracijskih procesov je pomembno tudi dejstvo, da imajo razvitejše države članice ponavadi manj pereče regionalne probleme, po drugi strani pa imajo na voljo več finančnih sredstev. Brez posredovanja EU bi šibke regije bogatejših držav dobivale tako znatno večjo podporo kot šibke regije revnih držav. Da bi se sredstva stekala v tiste regije EU, kjer so najbolj potrebna, je regionalna politika na ravni EU spet odločilnega pomena (Armstrong, Taylor, 2000, str. 192).

Kot tretji argument za vodenje regionalne politike na ravni EU pa bi izpostavil ekonomske konvergenčne kriterije ekonomske in monetarne unije, katerih izpolnjevanje v manj razvitih državah članicah se kaže tudi kot posledica reševanja njihovih regionalnih problemov. Omenil bi še potrebo regij po odločanju o lastni usodi, kar Evropski uniji narekuje, da ni aktivna le na področju financ, temveč prispeva h kakovosti in sicer v obliki dajanja spodbud z zbiranjem izkušenj, znanj in inovativnih možnosti preko partnerstev, v katerih sodelujejo vsi. To znatno prispeva tudi h graditvi EU kot celote.

Na koncu le še povzemimo specifične razloge za regionalno politiko na ravni EU. Ti so (Harrop, 2000, str. 166):

- *ekonomska integracija* (težave, ki jih prinaša notranji trg),
- *monetarna unija* (izguba samostojne tečajne politike v posamezni članici),
- *širitev EU* (samodejno povečevanje razlik med regijami),
- *regionalni vpliv politik EU* (povečevanje divergence med programi nekaterih politik EU),
- *harmonizacija nacionalnih regionalnih politik* (to preprečuje konflikte med različnimi nacionalnimi politikami),
- *ravnotežni razvoj celotne Unije* (nobena skupnost s prevelikimi razlikami med prebivalci ne more dolgoročno obstajati).

Našteti razlogi nam kažejo, da je morda bolj kot vprašanje upravičenosti regionalne politike EU primerno vprašanje, ali je za vse zadane naloge regionalne politike namenjeno dovolj sredstev.

3.3. Regionalna strukturna politika

3.3.1. Zgodovina

Čeprav že preambula Rimske pogodbe, ustanovitvenega akta EGS, omenja uravnotežen regionalni razvoj kot enega ciljev EGS, lahko kot pravi začetek razvoja regionalne politike označimo ustanovitev Evropskega regionalnega sklada (ERDF) v 70-ih letih. Paradoksalno je, da se je regionalna politika v EU začela razvijati prav v obdobju, ko je regionalna politika v državah članicah EGS začela izgubljati na pomenu. Od ustanovitve EGS v 50-ih do danes je EU razvila zelo kompleksen in edinstven pristop k spodbujanju regionalnega razvoja (Farič, 1999, str. 43).

Tako lahko razvoj regionalne politike EU razdelimo v tri obdobja oz. faze (Kovačič, 2004, str. 223):

1. Faza snovanja regionalne politike (od ustanovitve EGS do prve polovice 70-ih): skupna regionalna politika EU ni dosegla pomembnega razmaha med prvotnimi šestimi članicami. V tem času se je samo Italija ukvarjala z resnimi regionalnimi problemi na jugu države. Zato regionalna politika EU ni zaživela pred letom 1973.
2. Faza vzpostavitve dejanske regionalne politike (od ustanovitve ERDF do prve reforme 1988): z vstopom Velike Britanije, Danske in Irske v istem letu se je odnos do regionalne politike spremenil. Predvsem VB je bila močno zainteresirana, da se razvije skupno regionalno politiko. Sploh pa z vstopom Grčije ter pozneje Španije in Portugalske (1986) se je razmahnila regionalna politika EU, ki naj bi zmanjšala razlike med agrarnim Sredozemljem in tehnološko razvitim severom.
3. Faza reform (od prve reforme strukturne politike 1988 do danes): tretje obdobje se začne s pripravo na skupno monetarno unijo EMU (1988). Regionalna politika je iz tega vidika močno koristila Portugalski in Španiji, ki sta vstopili v EMU v prvem valu.

Tabela 1: Zgodovina razvoja regionalne politike EU

Leto	
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje tudi voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada.
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejša območja oz. regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki je postavila osnove prave kohezijske politike.
1989 – 1993	Povečanje sredstev, namenjenih za delo Strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski uniji (v veljavo stopi 1993), ki postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem kot so ekonomska in monetarna unija ter skupni trg. Pogodba tudi predvidi oblikovanje Kohezijskega sklada, namenjenega za podporo projektom s področja okolja in prometa.
1994 – 1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni ji kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je tudi poseben Sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposlenosti.
2000 - 2006	Evropski svet potrdi spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz vzhodne in srednje Evrope.

Vir: Mrak, 2004, str.33.

3.3.2. Instrumenti izvajanja

Regionalna politika EU temelji na finančni solidarnosti med državami, njen osnovni cilj pa je seveda zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti. Zato jo imenujemo tudi kohezijska politika EU. Njeno izvajanje omogoča prenos sredstev v višini približno 35 % proračuna EU, pretežno s strani bogatih držav članic v najmanj razvite regije. Tak pristop pomaga tudi neto plačnicam v proračun, saj njihova podjetja v zameno pridobijo večje investicijske možnosti, še posebej v regijah, kjer se nekatere vrste gospodarskih dejavnosti še niso razvile, poleg tega pa se poveča tudi prenos tehnologij in know-how-a. Regionalna politika tako omogoča vsem regijam, da pripomorejo k večji skupni konkurenčnosti EU in k trajnostnemu razvoju (Mrak, 2004, str. 34). Poglejmo si na kratko njene finančne instrumente.

3.3.2.1. Strukturni skladi

Od leta 1989 naprej Evropska unija vodi politiko kohezije s pomočjo strukturnih skladov, ki so usmerjeni v prioritete cilje, ki jih opredeli Evropska komisija skupaj s članicami. EU ima štiri strukturne sklade kot finančne instrumente za vodenje strukturnih politik, ki v vseh državah članicah spodbujajo različne ekonomske in socialne faktorje konkurenčnosti, za katere je verjetno, da bodo spodbudili ekonomsko dejavnost in gospodarski razvoj v regiji (Senjur, 2002, str. 533):

1. Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF) pomaga manj razvitim regijam. Njegov osnovni cilj je zmanjševanje razlik med regijami na ravni skupnosti. To poskuša dosegati z dvigovanjem produktivnosti in konkurenčnosti ter usmerjanjem naložb v proizvodnjo, infrastrukturo, lokalne razvoje projekte in razvoj malega gospodarstva v najmanj razvitih regijah. Njegova bistvena vloga je tako predvsem pri podpori Cilja 1 in Cilja 2 v regionalnem smislu. Ta sklad dobi daleč največ sredstev, skoraj polovico vsega denarja namenjenega Strukturnim skladom.
2. Evropski socialni sklad (ESF) spodbuja zaposlovanje. Glavni cilj sklada je izboljšanje in povečanje zaposlovanja v Skupnosti. Njegova politika je osredotočena na pet področij (Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 7):
 - aktivna politika zaposlovanja,
 - razvoj socialne sfere (spodbujanje enake možnosti dostopa do trga dela za vse),
 - razvoj človeških virov (spodbujanje (vse)življenjskega izobraževanja in usposabljanja),
 - premostitev ekonomskih in socialnih sprememb (spodbujanje fleksibilnosti, strokovnosti, inovativnosti in pogojev za ustvarjanje novih delovnih mest),
 - enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk.

Poleg samega ustvarjanja delovnih mest je za zniževanje brezposelnosti izrednega pomena tudi boljša usposobljenost delovne sile. ESF tako pomaga državam članicam pri razvoju trgov dela in usposabljanju zaposlenih ter brezposelnih (Mrak, 2004, str. 40).

3. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF) za kmetijstvo in razvoj podeželja. Sklad je bil ustanovljen 1962 za namene financiranja skupne kmetijske politike (SKP), katere orodje izvajanja predstavlja tudi danes. Financira ukrepe razvoja podeželja in pomoči kmetom, jamstveni del sklada pa posebej predvsem v regijah z razvojnimi zaostanki podpira tudi razvoj podeželja v okviru SKP. Sam sklad je torej razdeljen na dva dela (Mrak, 2004, str. 40):
- *jamstveni del*: namenjen je financiranju tržno-cenovne politike (intervencije, skladiščenje), ki prejema največji del sredstev iz evropske blagajne. S tem nudi podporo kmetom in jim zagotavlja stabilnejše prihodke. Poleg izdatkov za intervencije in skladiščenje pa zagotavlja tudi finančno pomoč pri proizvodnji, predelavi in trženju kmetijskih proizvodov.
 - *usmerjevalni del*: namenjen je financiranju vseh ostalih programov v okviru kmetijstva, zlasti ukrepov za razvoj podeželja in pomoči kmetom v regijah z razvojnimi zaostanki. Ker se torej osredotoča na izboljšave v kmetijstvu, financira ukrepe za pospešitev prilagajanja kmetijskih struktur, promocijo kmetijskih proizvodov, izboljšanje obdelovalnih površin, spodbujanje naložb v turizem in obrt, razvoj poklicnega usposabljanja na področju kmetijstva in gozdarstva ter podobno.
4. Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG). Ta sklad je najprej deloval v okviru Kmetijskega sklada, z letom 1993 pa je postal samostojen instrument, ki namenja pomoč prilagajanju strukturnim spremembam na področju ribištva. Naloge, ki jih pokriva so naslednje (Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 8):
- doseganje trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
 - povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju,
 - povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja,
 - oživitev področij odvisnih od ribištva in marikulture.
- Ukrepi se izvajajo v regijah Cilja 1 ter po potrebi tudi v drugih regijah, za njih pa se bo porabilo 0,5 % denarja, namenjenega Strukturnim skladom.

Leta 1999 so bila sprejeta nova pravila o delovanju strukturnih skladov z namenom zasledovanja večje učinkovitosti regionalne politike. Njihov cilj je bil zmanjšanje razpršenosti sredstev in postavitev jasnih meril za izbor regij, v katerih je potreba po javni pomoči največja.

Tako imamo danes dve ravni prioritete, ki jih zasledujejo Strukturni skladi (Mrak, 2004, str. 47):

1. *regionalna/nacionalna raven*: na tej ravni Strukturni skladi zasledujejo in financirajo prioritete, izražene v obliki t.i. prednostnih ciljev (glej Priloga 2):
 - Cilj 1: spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju. Nanaša se na najmanj razvite regije, to so regije, ki imajo BDP p.c. po primerljivi kupni moči manj od 75 % povprečja v EU. Cilj 1 se financira s strani vseh štirih skladov, pobere pa 70 % vseh sredstev Strukturnih skladov.

- Cilj 2: gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi in niso zajete v Cilju 1. Nanaša se na industrijska, mestna in podeželska področja. Cilj 2 se financira s strani ERDF in ESF, zajema pa 11,5 % vseh sredstev strukturnih skladov.
- Cilj 3: razvoj človeških virov v regijah, ki niso zajete s prvima dvema ciljema. Vključuje ukrepe, ki so usmerjeni v izboljšanje na področju zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja. Cilj 3 se financira s strani ESF, razpolaga pa s 12,3 % vseh sredstev Strukturnih skladov.

Prioritetam na ravni regij je v obdobju 2000 – 2006 namenjenih kar 94,65 % vseh sredstev Strukturnih skladov.

2. *raven Skupnosti*: poleg inovativnih Aktivnosti in tehnične pomoči predstavljajo t.i. Pobude skupnosti pomembno dopolnilo prioritetam Strukturnim skladom v ožjem smislu. Gre za posebne programe, katerih namen je reševanje problemov, ki so pomembni z vidika EU kot celote, vendar jih regije oz. države v svojih pobudah pogosto zanemarjajo. Pobuda za dodelitev pomoči te vrste prihaja s strani EU, prejemnice sredstev pa so še vedno regije oz. države članice. Prioritetam na ravni Skupnosti je v obdobju 2000-2006 namenjenih le preostalih 5,35 % vseh sredstev Strukturnih skladov (Mrak, 2004, str. 47 in str. 53).

Ko govorimo o Ciljih in Pobudah, je potrebno omeniti tudi posebno klasifikacijo evropskega ozemlja, ki jo je razvil Eurostat, statistični urad EU. Ta klasifikacija je klasifikacija teritorialnih enot za statistiko ali t.i. NUTS klasifikacija (*Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique*) (glej Priloga 4). Po klasifikaciji NUTS se teritorij hierarhično deli na pet ravni- tri regionalne in dve lokalni. S seštevanjem podatkov na nižjih teritorialnih ravneh je mogoče pridobiti podatke za višje ravni. NUTS klasifikacija se prvenstveno res uporablja za zbiranje statističnih podatkov, vendar igra pomembno vlogo tudi pri kohezijski politiki, saj se na njeni osnovi določajo prednostne regije in območja na ravni Skupnosti, ki bodo deležna pomoči EU. Tako se npr. kot regije Cilja 1 kvalificirajo tiste regije, ki so v skladu z nomenklaturo NUTS 2, regije Cilja 2 pa so že podrobneje določene, in sicer so to območja na ravni NUTS 3.

Strukturni skladi uporabljajo nepovratna sredstva pomoči za sofinanciranje ukrepov skupaj s članicami. Taka pomoč je namenjena dopolnjevanju finančnih naporov prizadetih držav in nikakor ne nadomešča njihovih naporov. Prispevki strukturnih skladov, ki so v letu 1982 znašali skromnih 8 milijard evrov, bodo v obdobju 2000 – 2006 znašali 195 milijard evrov, oz. približno 28 milijard evrov letno (v cenah iz leta 1999), kar bo predstavljajo 75 % sredstev kohezijske politike (Mrak, 2004, str. 34).

Na koncu si pogledjmo še šest temeljnih načel delovanja Strukturnih skladov (Mrak, 2002, str. 61-63, Aljančič, Bogdanovič, 2000, str. 18):

1. načelo KONCENTRACIJE: strukturne operacije EU se osredotočajo predvsem na regije, ki ta sredstva najbolj potrebujejo (zapostavljene, odročne, z razvojnimi zaostanki ter tiste v fazi velikih strukturnih sprememb).
2. načelo DODATNOSTI: Strukturni skladi le dopolnjujejo lastna finančna sredstva članic in jih ne nadomeščajo. S tem omogočajo državam, da premagajo omejitve, ki jim jih postavlja njihova lastna finančna sposobnost. Prejeta pomoč naj ne bi vodila k zmanjševanju prizadevanj članic na tem področju, prej obratno.
3. načelo PROGRAMIRANJA: sredstva Strukturnih skladov se dodeljujejo na podlagi razvojnih programov, njihovo usmerjanje je načrtovano ter programirano. Razvojne programe države članice predstavijo Komisiji in nato v sodelovanju z njo dokončno določijo, koliko sredstev bo odobrenih in za katere namene. To omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih neravnovesij.
4. načelo PARTNERSTVA: to načelo pomeni najvišjo možno obliko sodelovanja treh partnerjev in sicer: Evropske Komisije, države ter regionalnih in lokalnih oblasti. To sodelovanje ali partnerstvo se lahko razširi tudi na ostale partnerje iz gospodarske ali socialne sfere v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev v posamezni državi članici.
5. načelo UČINKOVITOSTI: to načelo zahteva povečano kontrolo in nadzor učinkovitosti ter uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči Strukturnih skladov. Za izvrševanje, nadzor in učinkovitost strukturnih operacij pa so prvotno odgovorne države članice.
6. načelo SUBSIDIARNOSTI: organizacija skladov je administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Evropske Komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje.

3.3.2.2. Kohezijski sklad

Sklad je bil oblikovan 1993 z Maastrichtsko pogodbo za pomoč najmanj razvitim državam članicam – Grčiji, Portugalski, Irski in Španiji. Njegov osnovni namen je zagotoviti pomoč pri doseganju socialne in ekonomske kohezije za pripravo na ekonomsko in monetarno unijo. To počne s finančno podporo večjim projektom, namenjenim izboljšanju okolja in razvoja transportne infrastrukture v državah članicah, katerih BNP p.c. je nižji od 90 % povprečja EU. Medtem ko so Strukturni skladi regionalno usmerjeni, daje Kohezijski sklad prednost nacionalnim in nadnacionalnim projektom, obenem pa se spet v nasprotju s Strukturnimi skladi pomoč dodeljuje od projekta do projekta, v dogovoru med Evropsko Komisijo in državo članico.

S 1. januarjem 2004 je do sredstev Kohezijskega sklada postalo upravičenih tudi deset novih članic, ki so v EU vstopile 1. maja 2004, Irska pa je presegla 90 % BNP p.c. in zato ni več upravičena do sredstev tega sklada. V obdobju 2000 – 2006 je predvidena višina proračuna Kohezijskega sklada 18 milijard evrov, kar znaša približno 2,5 milijarde evrov letno (Mrak, 2004, str. 35, 43-44).

3.3.2.3. Evropska investicijska banka

EIB je finančna institucija, ki s kreditiranjem spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo in trajnosti razvoj. V splošnem financira infrastrukturne projekte in daje subvencije za obresti za posojila. Finančno pomoč daje v obliki posojil in delnega financiranja investicijskih projektov, globalnih posojil, garancij in delnega financiranja tehnične pomoči in študij za pripravo projektov. Področja, katerim so namenjena posojila so npr. varovanje okolja, izgradnja telekomunikacijskih omrežij, pomoč malim in srednjim podjetjem, izgradnja energetske infrastrukture, investicije v zdravstvo, izobraževanje, storitve in industrija (Mrak, 2004, str. 35).

3.3.2.4. Drugi finančni instrumenti

Gre predvsem za Evropski investicijski sklad in EUROATOM, ki spodbujata ekonomsko in socialno kohezijo preko posojil in jamstev. Evropski investicijski sklad je agencija, katere cilj je, da privablja privatni kapital v infrastrukturne investicije in da izboljšuje finančne vire v sektorju malih in srednje velikih podjetij (Murn, 2001, str. 21).

Bistvena razlika med Strukturnimi skladi in Kohezijskim skladom na eni strani ter EIB in ostalimi finančnimi instrumenti na drugi strani je v tem, da Strukturni skladi in Kohezijski sklad delujejo po načelu solidarnosti in manj razvitim regijam oz. državam nudijo nepovratna sredstva, medtem ko EIB in ostali finančni instrumenti regijam in državam nudijo pomoč zlasti v obliki ugodnih posojil (Mrak, 2004, str. 35).

3.3.2.5. Predpristopna pomoč

Poleg kohezijske politike v državah članicah pa nudi EU strukturno pomoč tudi v bodočih članicah v okviru programov predpristopne pomoči. Predpristopna pomoč EU financira programe s področja infrastrukture, industrije, okolja, storitev, kmetijstva, razvoja podeželja, malega gospodarstva preko treh različnih instrumentov (Mrak, 2004, str. 44 ; Senjur, 2002, str. 534):

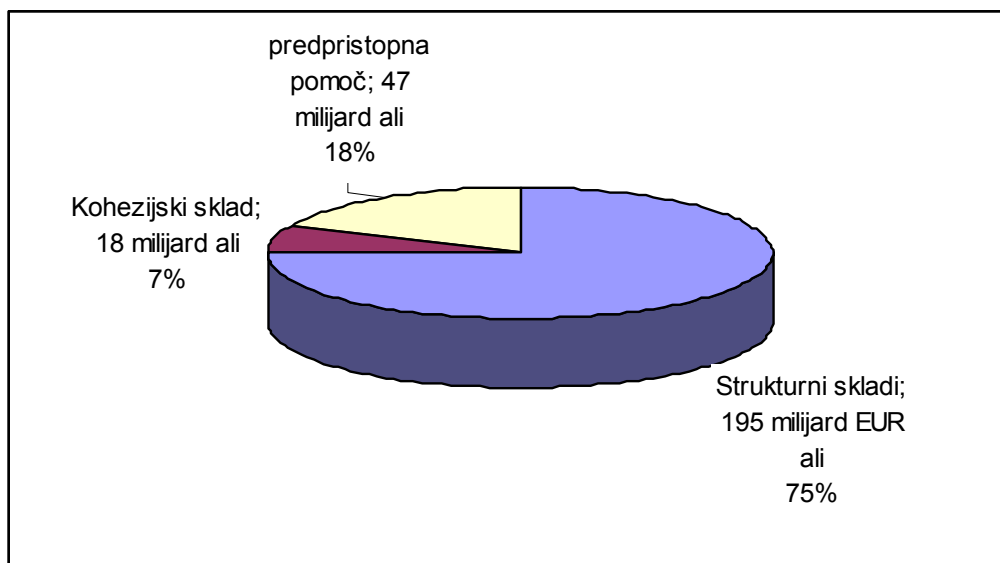
1. PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy): je od vseh treh najstarejši, začel se je že leta 1989 in je bil sprva namenjen le Poljski in Madžarski za prestrukturiranje njunih gospodarstev. Danes je ta program predelan in bo postal poglobitveni instrument za sodelovanje s srednje in vzhodnoevropsko državami še nečlanicami, usmerjen pa je v Cilj 1 strukturnih skladov. Financiranje, ki ga nudi PHARE (oblikovanje in izgradnja institucij ter ekonomski razvojni programi), po vstopu kandidatke v EU zamenja financiranje iz Strukturnih skladov.
2. SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development): podpira prizadevanje držav kandidat na področju skupne kmetijske politike. Predstavlja široko paleto instrumentov za predpristopno pomoč za kmetijstvo in razvoj podeželja.

3. ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession): podobno vlogo, kot jo ima Kohezijski sklad, ima v predpristopni fazi ISPA. Pomaga pa državam kandidatkam doseči standarde EU na področju okolja in transporta.

V pripravah na vstop v EU je vsaka država pristopnica v sodelovanju s Komisijo pripravila t.i. Partnerstvo za pristop, ki izpostavlja najbolj problematična področja v tej državi, katera morajo biti rešena pred pristopom v EU. Ta strateški dokument predstavlja okvir za načrtovanje predpristopne pomoči.

Če na koncu seštejemo vso pomoč na podlagi instrumentov, ki temeljijo na načelu solidarnosti (Strukturni skladi, Kohezijski sklad, predpristopna pomoč) in se financirajo iz Evropskega proračuna, bo skupno med letoma 2000 in 2006 za izboljšanje ekonomske situacije v najslabše razvitih regijah, območjih s posebnimi težavami in rizičnimi družbenimi skupinami namenjenih 213 milijard evrov (po cenah 1999) ter 47 milijard evrov državam kandidatkam v obliki predpristopnih pomoči. Kohezijska politika bo tako v prihodnjih letih razpolaga s sredstvi v skupni višini 260 milijard evrov, kar znaša dobro tretjino evropskega proračuna (Mrak, 2004, str. 35-36).

Slika 2: Razdelitev sredstev, namenjenih za kohezijsko politiko med leti 2000 – 2006



Vir: European Commission, Directorate-General for the Budget, 2003.

3.3.3. Učinkovitost

Učinke regionalne politike EU je iz več razlogov težko natančno izmeriti:

- vse učinke nekaterih programov in projektov je možno videti le na dolgi rok,
 - tako na regionalne kot nacionalne ekonomije vpliva cela plejada faktorjev, v kateri je težko določiti natančen vpliv posameznega faktorja,
 - obstaja tudi problem ločitve vpliva politike EU od vplivov nacionalnih regionalnih politik.
- Navkljub tem težavam se uradniki EU trudijo prikazati omenjeni vpliv.

Čeprav pomen regionalne politike v današnji EU raste, še vedno ostajajo velike razlike v BDP p.c. med članicami in še posebej med njihovimi regijami. Te razlike pa so se skozi čas vendarle zmanjšale, vsaj kar zadeva razlike na ravni držav. Na regionalni ravni trend zmanjševanja ni očiten. Razlike v razvitosti med regijami znotraj posameznih držav naj bi se v zadnjem desetletju celo povečale. Najbolj neenakomerno so razvite regije v Veliki Britaniji, Italiji in Avstriji, razlike pa se najbolj večajo na Švedskem, Finskem ter Veliki Britaniji. Razlike med regijami pa se zmanjšujejo na Portugalskem in v Nemčiji (Kuljaj, 2002, str. 22).

Novejše raziskave pa kažejo, da se po drugi strani socio-ekonomska situacija in razvoj regij v Uniji izboljšuje, le da to pač poteka neenakomerno po regijah. Če se ne omejimo samo na določene države, ampak spremljamo dosežke Strukturne politike EU na nivoju vseh regij, lahko vidimo naslednje rezultate v obdobju 1986-1996 (The Sixth Periodic Report on social and economic situation and development of regions in the EU, 1999, str. 7-9):

- BDP p.c. je v desetih najmanj razvitih regijah porasel z 41% povprečja EU na 50%,
- BDP p.c. v štirih državah, ki so upravičene do pomoči Kohezijskega sklada pa se je povečal s 65 na 76,5% evropskega povprečja (78% v letu 1999).

Raziskave so tudi pokazale, da je bil zadovoljiv napredek posledica ekonomske integracije držav EU in veliki meri tudi pomoči Strukturnih skladov, ki naj bi prispevali 0,5 % letne rasti regij Cilja 1 med letoma 1989 in 1999 in brez katerih ne bilo uresničene okoli tretjine ekonomske konvergence med članicami. Raziskave so tudi pokazale, da je zaradi Strukturnih skladov v istem obdobju bilo ustanovljenih, se je ohranilo ali ustvarilo okoli 2,2 milijona delovnih mest v regijah EU. Vsa ta dejstva so pomembna tudi za nove članice in kandidatke, saj pričajo o tem, da se te države lahko nadejajo postopnega zviševanja življenjskega standarda po vstopu.

S primerjavo regij z najboljšimi in regij z najslabšimi rezultati torej ugotovimo, da je na ravni BDP p.c. prišlo do določenega izboljšanja stanja, temu pa ni tako, če primerjamo podatke o brezposelnosti, ki ostaja še vedno najbolj pereč problem. V regijah z največjo brezposelnostjo se je že tako slaba situacija še poslabšala v obdobju 1987 – 1997, čeprav novejši podatki (za leto 2000) že kažejo nekoliko lepšo sliko (Second progress report on economic and social cohesion, 2003).

3.3.4. Prihodnji izzivi

Z iztekom Agende 2000 konec leta 2006 se med drugim izteče tekoči finančni okvir kohezijske politike EU. Izzive kohezijske politike je potrebno razumeti v okviru širših izzivov EU po vključitvi 10 novih članic, ki bodo vplivali na dogovor o novi finančni perspektivi za obdobje 2007 – 2013.

Tako se bo v kontekstu širših izzivov EU kohezijska politika v prihodnosti soočala s štirimi lastnimi izzivi (Mrak, 2004, str. 99-100):

1. Uresničevanje ekonomske in socialne kohezije v razširjeni Uniji: tu se bo EU soočala predvsem s problemi, ki jih prinaša bistveno povečanje regionalnih razlik po širitvi. Širitev je povzročila geografsko selitev težišča kohezijske politike na vzhod, vendar pa ob tem EU ne bo smela zanemariti pomena strukturnih sprememb, ki povzročajo težave ne le v novih, ampak tudi v starih članicah EU.
2. Podpora ostalim prioritetam EU: kohezijska politika bo v prihodnosti pomemben instrument uresničevanja lizbonske strategije, ki temelji na zmanjševanju razlik s spodbujanjem konkurenčnosti in ne s socialnimi transferji. S tem bo kohezijska politika skušala zagotoviti, da bodo v doseganje trajnostnega razvoja vključene vse regije in socialne skupine in da bodo koristi zasledovanja lizbonskih ciljev čimbolj široko porazdeljene.
3. Stimulacija ključnih dejavnikov konkurenčnosti za doseganje uravnoveženega in trajnostnega razvoja: razlike v ravni razvitosti med regijami izvirajo iz strukturnih pomanjkljivosti ključnih dejavnikov konkurenčnosti, zato mora spodbujanje regionalne konkurenčnosti temeljiti na investicijah, ki ciljajo na razvoj ključnih dejavnikov konkurenčnosti.
4. Novo partnerstvo za kohezijo: prihodnost predstavlja izziv tudi za institucionalni okvir in izvedbo kohezijske politike v praksi. Določiti je treba prioritete, koordinirati kohezijsko politiko z nacionalnimi in lokalnimi sistemi vladanja, zagotavljati transparentno upravljanje s sredstvi in omogočati učinkovit ter nepristranski nadzor nad učinki kohezijske politike in izpolnjevanjem ciljev.

Predlog nove finančne perspektive 2007- 2013 kaže na prestrukturiranje proračunskih izdatkov EU. Večji delež želi nameniti doseganju lizbonskih ciljev (doseganje gospodarske rasti ter ekonomske in socialne kohezije novih članic s starimi), zmanjšal pa naj bi se delež sredstev za kmetijstvo. To pa je možno le ob povečanju relativnega obsega celotnih izdatkov, ki naj bi bil tako v novi finančni perspektivi nekoliko višji. Skupen obseg sredstev, namenjenih koheziji v novi finančni perspektivi, naj bi tako znašal 344,91 milijard evrov, kar je bistveno več, kot jih je na razpolago za te namene v Agendi 2000. Ob tem pa je treba seveda spet jasno določiti prioritete kohezijske politike, da bi bil njen učinek na doseganje kohezije v razširjeni EU največji (Mrak, 2004, str. 100-104).

Tako naj bi bilo zasledovanje prioritetenih tematskih sklopov, po logiki podobnih današnjim prednostnim Ciljem, v prihodnosti organizirano poenostavljeno in bolj transparentno v okviru treh skupin izdatkov (Mrak, 2004, str. 105):

- *konvergenca* (financiranje preko ERDF in ESF, 78 % sredstev),
- *regionalna konkurenčnost in zaposlenost* (financiranje preko ERDF in ESF, 18 % sredstev),
- *teritorialno sodelovanje* (financiranje preko ERDF, 4 % sredstev).

3.4. Ostale politike, ki prispevajo k regionalnemu razvoju

K uspešnejšemu regionalnemu razvoju prispevajo tudi nekatere politike Skupnosti (Mrak, 2004, str. 108-109):

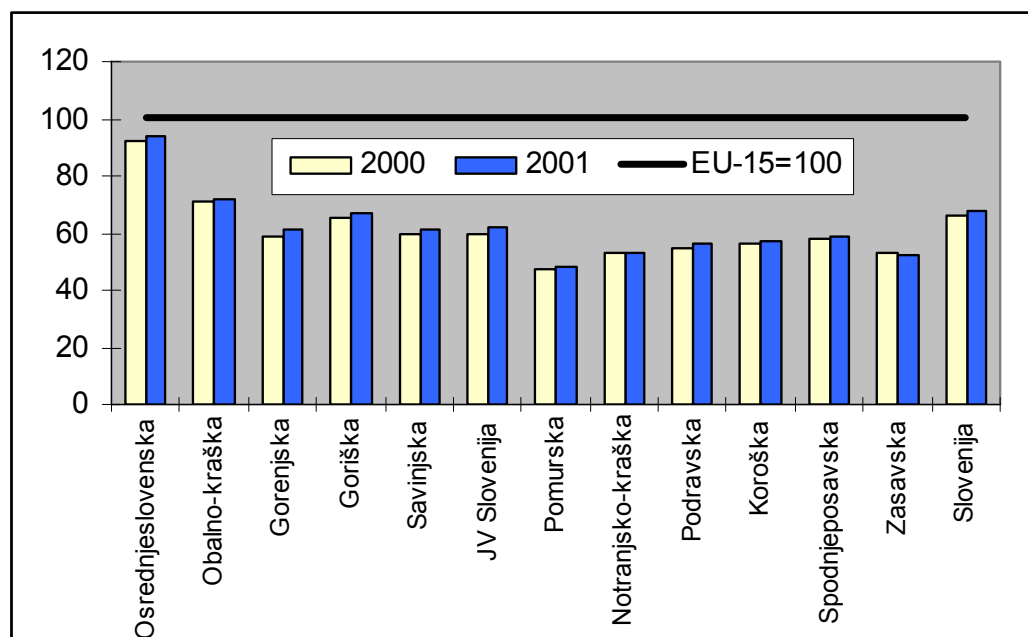
1. Skupna kmetijska politika: razvoj podeželja (večinoma v območjih izven regij Cilja 1), ki je eden od ciljev Strukturnih skladov, se financira tudi preko SKP. Ukrepi Strukturnih skladov in SKP morajo biti medsebojno usklajeni.
2. Skupna politika raziskovanja in razvoja: spodbuja tehnološki razvoj v EU in tako zvišuje njeno konkurenčnost na svetovnih trgih. Ta politika usmerja naložbe v področja, ki so hkrati obravnavana tudi s strani regionalne politike.
3. Skupne politike na področju transporta, energetike in telekomunikacij: sodobna in učinkovita omrežja na teh področjih so nujno potrebna za razvoj odmaknjenih regij z razvojnimi zaostanki.
4. Skupna okoljska politika: zaščita okolja, ohranjanje in dvigovanje kvalitete življenja je pomembno, saj močno prispeva k socialni koheziji. Zaradi tega so prednostni cilji regionalne in tudi okoljske politike komplementarni.
5. Skupna informacijska politika: uporaba in izboljšave informacijskih tehnologij odpirajo vrata gospodarski rasti, večji konkurenčnosti, ustvarjanju novih delovnih mest in socialni koheziji.
6. Skupna politika konkurence: nadzira in omejuje državno pomoč podjetjem (iz javnih skladov), ne glede na to, ali gre za nacionalna sredstva ali sredstva Strukturnih skladov. Katerakoli dejavnost, ki je financirana s strani Strukturnih skladov, mora biti v skladu s pravili konkurenčne politike EU. Evropska regionalna in konkurenčna politika skušata zagotoviti koncentracijo pomoči v regijah, ki jo najbolj potrebujejo.

4. SLOVENIJA

4.1. Razvitost regij in regionalne razvojne razlike

Glede na to, da je Slovenija majhna država, so zaradi naravnih, geografsko-prostorskih, ekonomskih, socialnih kot tudi političnih in zgodovinskih razlogov (stičišče germanskega, romanskega in slovanskega prostora) razlike v gospodarski razvitosti med posameznimi regijami precej velike. Te razlike pa bi bile še večje, če Slovenija v preteklosti znotraj SFRJ ne bi uspešno izvajala tudi regionalno politiko znotraj republike, ki je bila znana po policentričnem regionalnem razvoju, ki je temeljil na razvoju več centrov in ne le enega okrog glavnega mesta, ter na razvoju tudi podeželskih okolij in ne samo mestnih. Zaradi tega je Slovenija regionalno kar dobro razvita, razlike v ravni in kvaliteti razvoja med različnimi regijami pa le niso tako zelo velike, še posebej če jih primerjamo z medregionalnimi razlikami v ostalih članicah EU (tako v starih kot novih), kot bomo videli kasneje (Kukar, 1995, str. 7, Senjur, 2002, str. 531). Po drugi strani pa je glede razvitosti večina naših statističnih regij glede na povprečje EU-15, ki je za nas trenutna referenca, slabo razvita. Kar 6 statističnih regij ima indeks nižji od 60 (Pečar, 2003, str. 25).

Slika 3: BDP p.c. po regijah v primerjavi s povprečjem EU



Vir: Pečar, 2003, 25.

Analiza regionalnih razlik na ravni 12 statističnih regij kaže naslednje značilnosti (Strategija regionalnega razvoja Slovenije - SRRS, 2001):

1. **Demografske razmere:** v vseh regijah se razmere slabšajo, število prebivalcev v Sloveniji v zadnjih 10-ih letih skoraj stagnira. Rast prebivalstva v regijah v zadnjih letih je v pretežni meri posledica migracij (med regijami in tujino), saj je naravni prirast v večini

regij negativen. Notranje selitve so usmerjene predvsem v regije z večjo možnostjo zaslužka (predvsem Osrednjeslovenska), prebivalstvo vseh regij se pospešeno stara (neugodno starostno strukturo kažejo predvsem Goriška, Obalno-kraška, Notranjsko-kraška in Primorska regija, posebno veliko razliko med vzhodno in zahodno Slovenijo pa kažejo podatki o pričakovanem trajanju življenja (v prid zahodni Sloveniji) (Pečar, 2003, str. 19).

2. Človeški kapital: izkoriščenost človeških potencialov je v vseh regijah nezadovoljiva. Stopnja aktivnosti v državi znaša le okoli 53 %, najnižja je v Goriški in Pomurski regiji, najvišja pa v Osrednjeslovenski. Eden največjih problemov na področju regionalnega razvoja Slovenije pa so razlike v regionalni brezposelnosti, ki ostajajo relativno bolj ali manj enake. Stopnje brezposelnosti se absolutno gledano sicer zmanjšujejo od 1998 naprej v vseh regijah, vendar neenakomerno. Še vedno pa je 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. Kljub vsemu so v Sloveniji razlike v stopnji brezposelnosti med regijami v primerjavi z ostalimi članicami EU med najnižjimi. Tudi delovna mesta so koncentrirana predvsem v Osrednjeslovenski regiji, kjer prevladujejo delovna mesta v storitvenih dejavnostih. Pomanjkanje delovnih mest v posameznih regijah povzroča večjo dnevno migracijo zaposlenih in višjo stopnjo brezposelnosti. Največje pomanjkanje delovnih mest glede na tam živeče aktivno prebivalstvo je v Zasavski regiji. Eden najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na razvoj regije, je izobrazbena sestava prebivalstva. Ta se izboljšuje po vseh regijah, pa tudi medregionalne razlike niso velike. Izstopa le Osrednjeslovenska regija (glej Priloga 5) (Pečar, 2003, str. 38, 45, 52).
3. Gospodarska struktura in uspešnost gospodarjenja: izstopa Osrednjeslovenska regija, v kateri je ustvarjanje bruto dodane vrednosti (BDV) izrazito koncentrirano in ki izstopa tudi po višini BDP p.c. Med ostalimi regijami razlike niso tako velike. Po višini BDP p.c. sta v letih 2000 in 2001 bili nad povprečjem le dve regiji (Osrednjeslovenska povprečje presega za skoraj 40 % in Obalno-kraška), zelo blizu povprečja pa se giblje še Goriška regija. Najnižji BDP p.c. pa ima v obeh letih Pomurska regija, ki ima skoraj dvakrat nižji BDP p.c. kot Osrednjeslovenska regija (glej Priloga 6). Kljub temu so medregionalne razlike v BDP p.c. v Sloveniji relativno majhne, še posebej, če jih primerjamo z medregionalnimi razlikami v ostalih članicah EU. Na medregionalne razlike močno vpliva Osrednjeslovenska regija kot gospodarski center države (Pečar, 2003, str. 29). V sektorski strukturi BDV in zaposlenosti prevladuje terciarni sektor (58 %, 55 %), sledi sekundarni (38 %, 41 %), primarni pa je udeležen le z okoli 4 %. Izrazito terciarni značaj ima gospodarstvo v Osrednjeslovenski in Obalno-kraški regiji, izrazito industrijski pa v Koroški in Zasavski regiji ter Jugovzhodni Sloveniji. Sorazmerno velik delež kmetijstva imajo še vedno Pomurska, Notranjsko-kraška in Spodnjeposavska regija ter Jugovzhodna Slovenija. Izvoz je za Slovenijo zelo pomemben: približno 24 % od celotnega prihodka je v njem realizirano. Pri tem izstopajo Jugovzhodna Slovenija, Notranjsko-kraška in Koroška regija, ki dosegajo kar 40 do 50 % celotnega prihodka v izvozu, zelo pa zaostaja

Osrednjeslovenska z le 14 %, kar pa je povezano s strukturo gospodarstva v regiji (velik pomen storitev, ki so večinoma namenjene domačemu trgu). Poslovanje gospodarskih družb je bilo v letu 2002 boljše kot v letu 2001. Kar 45 % vseh gospodarskih družb deluje v Osrednjeslovenski regiji, ki v njih zaposluje tretjino delavcev. Leto 2002 je večina regij zaključila pozitivno, negativno pa le Pomurska in Koroška regija, medtem ko je bilo v letu 2001 takih kar 6 regij. Dobre poslovne rezultate so izkazale predvsem Osrednjeslovenska, Obalno-kraška regija in Jugovzhodna Slovenija (Pečar, 2003, str. 67).

4. Infrastruktura: obstajajo razlike v opremljenosti s fizično infrastrukturo, predvsem pa je slaba medregijska prometna povezanost. Med regijami so tudi razlike v opremljenosti s podjetniško infrastrukturo.
5. Okoljski problemi: med regijami so precejšnje razlike v onesnaženosti okolja. V pozitivnem smislu izstopajo Jugovzhodna Slovenija, Goriška in Notranjsko-kraška statistična regija, medtem ko sta najbolj onesnaženi Savinjska in Zasavska regija.

Analize tako kažejo, da so regionalne razlike v Sloveniji še vedno velike in se na nekaterih področjih še povečujejo (SRRS, 2001).

Bolj kot statične pa so za prihodnji regionalni razvoj pomembne dinamične razlike med regijami (razvojni potencial in razvojne možnosti), ki vplivajo na sposobnost regij za strukturno prilagajanje novim pogojem gospodarjenja. Razvitost regije namreč ni mogoče meriti le na osnovi sedanjega stanja, temveč so pomembne tudi razvojne možnosti, ki predvsem temeljijo na endogenih potencialih regij, saj je razvoj v zadnjem desetletju pokazal, da so mnogi pomembni faktorji, ki vplivajo na regionalni razvoj, nemobilni: fizična infrastruktura, lokalna gospodarska struktura, sposobnost in pripravljenost zaposlenih, lokalni tehnični in organizacijski know-how, socialne in institucionalne strukture, povezave (SRRS, 2001).

Ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij kaže, da so ključne razlike med slovenskimi statističnimi regijami v (SRRS, 2001):

- *gospodarski strukturi*: predvsem to vpliva na višino življenjskega standarda prebivalstva. Izstopajo razlike v BDP p.c., delež zaposlenih v storitvah, število gospodarskih družb in samostojnih podjetnikov na 1000 prebivalcev, izvozna usmerjenost, R & R izdatki na 1000 prebivalcev.
- *človeškem kapitalu*: to je danes ena najpomembnejših prednosti ali slabosti nekega območja in prav tu so razlike med regijami največje (migracije, starostna struktura, brezposelnost, delež zaposlenih z višjo in visoko izobrazbo, število študentov na 1000 prebivalcev).
- *infrastrukturni opremljenosti* (prometna, telekomunikacijska): to je zelo pomembno za razvoj regije, saj močno vpliva na njeno lokacijsko privlačnost, kakor tudi na transportne stroške gospodarstva in prebivalstva regije. V Sloveniji je, vsaj z vidika prometne infrastrukture, veliko večji problem medregijska povezanost, kakor pa stanje infrastrukture po regijah.

Pomemben sintetični kazalec razlik med regijami je indeks razvojne ogroženosti, katerega izračun temelji na uporabi dveh kazalcev: deleža prebivalstva v območjih s posebnimi razvojnimi problemi v okviru regije in sintezne ocene razvojnih možnosti regije. Ta indeks predstavlja kombinacijo stanja trenutne razvojne problematike (območja s posebnimi razvojnimi problemi) in ocene razvojnih možnosti regije (sintezne ocene razvojnih možnosti regije) (glej Priloga 7).

Čeprav se vrstni red slovenskih statističnih regij med posameznimi leti rahlo spreminja, pa je možno na osnovi analiz opredeliti tri skupine regij (pravilo 5:4:3) (SRRS, 2001):

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

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

4.2. Regionalna razvojna politika

4.2.1. Zgodovina

O načrtni politiki pospeševanja (skladnejšega) regionalnega razvoja lahko v Sloveniji govorimo od leta 1971 naprej, ko je Slovenija začela sistemsko urejati regionalni razvoj ob upoštevanju policentričnega koncepta razvoja. Cilj regionalne politike je bil postopno zmanjšati in odpraviti razlike v stopnji razvitosti med občinami in regijami v Sloveniji ter oblikovati bolj enakovredne pogoje za življenje in delo v njih (Kukar, 1995, str. 8). V ta namen je bil takrat sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji, ki je določil manj razvite občine in uvedel posebne ukrepe za spodbujanje njihovega razvoja. Manj razvite občine so bile določene na osnovi treh kriterijev (narodni dohodek na prebivalca, delež kmečkega prebivalstva, delež zaposlenega prebivalstva), ukrepi pa so se nanašali predvsem na spodbujanje gospodarskega razvoja (pospeševanje vlaganj) in na ustvarjanje osnov za razvoj (gospodarska infrastruktura, družbene dejavnosti) (Novaković, 2003, str. 15). Poleg tega so bile značilnost policentričnega razvojnega programa tudi naložbe v manjše industrijske obrate na podeželju, kar je nekoliko omililo praznjenje podeželskega prostora v bližini (tudi manjših) industrijskih središč, in v katerih lahko iščemo tudi že prve zametke nagibanja k ukrepom nove regionalne politike (stimuliranje samostojne gospodarske rasti s spodbujanjem rasti malih podjetij in podpiranjem ustanavljanja novih) na Slovenskem, četudi gre še vedno za reševanje tipično tradicionalnih problemov (nerazvita osnovna infrastruktura) s tradicionalnimi instrumenti (vlaganja).

Empirične raziskave so pokazale, da so se v obdobju relativno hitre gospodarske rasti (1970-1980) regionalne razlike med najmanj in najbolj razvitimi občinami zmanjšale, v obdobju stagnacije in upadanja gospodarske rasti (1980-1990) pa so se ponovno povečale. Gibanja v prvem obdobju so bila v večini primerov ugodnejša za slabše razvite regije, po letu 1980 pa se je začel njihov položaj ponovno poslabševati. Vseskozi se je poslabševal položaj tudi nekaterih do tedaj nadpovprečno razvitih regij (Podravska, Zasavska, Gorenjska), v drugem obdobju pa se je močno poslabšal celo položaj Kraške regije. Le dve regiji sta izboljšali svoj relativni položaj: Osrednjeslovenska in Posavska (v celoti povezano z JE Krško). Najbolj razviti sta ostali Osrednjeslovenska in Obalno-kraška regija, najmanj razvita pa Pomurska regija (Kukar, 1995, str. 9).

Tako se je v Sloveniji strategija policentričnega regionalnega razvoja, ki temelji na teorijah polov rasti, v 70-ih letih pokazala za učinkovito, v 80-ih pa so se že začeli kazati prvi znaki njene neučinkovitosti pri vplivanju na nujno potrebne strukturne spremembe. Že obstoječim območjem regionalnih problemov (slabo razvita kmetijska območja in obmejna območja) so se pridružila še območja tradicionalnih industrijskih sektorjev, ki so počasi začela nazadovati, kot prva resnejša posledica takšne strategije pa so se pokazala demografsko ogrožena območja.

V skladu s konceptom policentričnega razvoja države je bila namreč tudi večina investicij in novih delovnih mest ustanovljenih v mestih oz. centrih občin, območij. Posledica takšne regionalne politike je bilo upadanje števila prebivalstva v perifernih in gorsko višinskih območjih. Kot odgovor na te tendence je bil leta 1990 sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, ki je demografsko ogrožena območja opredelil na osnovi dveh kriterijev: stopnje rasti prebivalstva in indeksa staranja. Območja depopulacije so zajela 60 % ozemlja države ter 25 % prebivalstva in so bila opredeljena na ravni naselij. Tako se je obseg območij, upravičenih do posebnih sredstev, močno povečal, delež prebivalstva, ki živi na manj razvitih območjih (tudi demografsko ogroženih), pa se je povzpел s 16 % pred letom 1990 na skoraj 25 % po sprejetju novega zakona (Farič, 1990, str. 64, Novaković, 2003, str. 16).

Temeljni cilj regionalne politike je tako postal: izboljšati pogoje za življenje in delo v ruralnih območjih in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij. Ukrepi za spodbujanje demografsko ogroženih območij po sprejetju zakona pa so bili: sofinanciranje izdelave razvojnih programov za ta območja, zagotavljanje dela sredstev za izgradnjo infrastrukture, vzpodbujanje neposrednih investicij v proizvodne dejavnosti (ugodni krediti, subvencionirane obrestne mere).

Kot vidimo, je na začetku 90-ih šlo še vedno za tradicionalno regionalno politiko, ko je v razvitih državah že začela pridobivati na pomenu nova regionalna politika. Politika se je pokazala kot neustrezna, saj v času veljavnosti Zakona o demografsko ogroženih območjih v Sloveniji ni prišlo do sprememb v demografski sliki, poleg tega pa je bila tudi izrazito

parcialna – zasnovana le na demografskih kriterijih, tako da so se ukrepi nanašali le na eno vrsto problemskih območij (demografsko ogrožena območja), ne pa tudi na druga problemska območja, ki so se zelo izrazito pojavila v 90-ih kot posledica tranzicije s potrebo po prestrukturiranju njihovega gospodarstva. Proces tranzicije in prestrukturiranja ni enako prizadel vseh območij države, najbolj prizadeti sektorji (težka industrija, rudarstvo, tekstilna, prehrabena industrija ipd.) so (bili) skoncentrirani na določenih območjih. Država se je razvojnih problemov zopet lotila tradicionalno in s tem povsem neustrezno, ko jih je reševala posamično kot individualne probleme posameznih podjetij ali kot sektorske probleme in ne kot probleme posameznih območij, torej kot regionalne razvojne probleme.

Sredstva za t.i. eksplicitno regionalno politiko so se zato zmanjševala, povečeval pa se je obseg državnih intervencij, ki so imele tudi regionalne učinke, katere pa je bilo težko oceniti. Nekoordinirani ukrepi posameznih sektorskih politik so se izkazali kot drag in neučinkovit način reševanja regionalnih razvojnih problemov. Vedno bolj očitno je postajalo, da se bo država razvojnih problemov morala lotiti na drugačen način in v večji meri upoštevati regionalni vidik razvojnih problemov (Farič, 1999, str. 65).

Tako je bil leta 1999 sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSRR), ki določa cilje, načela, organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi (ZSRR, 1. člen). Uvaja tri tipe območij s posebnimi razvojnimi problemi. Nekatere občine izpolnjujejo več meril hkrati. Skupno območja s posebnimi razvojnimi problemi tako danes obsegajo 129 občin, 57,2 % površine in 48,7 % prebivalstva Slovenije. Novi zakon je prinesel tudi institucionalno reformo in oblikovanje novih institucij na nacionalni in lokalni ravni, ki bolje poznajo regionalne probleme in njihove notranje potenciale. S tem se tudi povečuje število akterjev regionalnega razvoja v državi in konkurenca med njimi, država pa izgublja vlogo tradicionalnega intervencionističnega nosilca (Novaković, 2003, str. 16).

Vse to danes končno kaže na vse širše uveljavljanje nove regionalne politike, ko proces rasti narodnega gospodarstva postaja vse bolj regionaliziran. ZSRR daje tudi osnovo za ureditev problematike regionalizma na način, ki nam omogoča pridobivanje sredstev EU za te namene, in s tem vključevanje v regionalno strukturno politiko EU. Tako je naravni nosilec razvojne funkcije postala subnacionalna raven (regije, lokalne skupnosti), del razvojnih funkcij pa se je prenesel tudi na nadsnacionalno raven (institucije EU). Nosilce in ostale elemente današnje regionalne razvojne politike v Sloveniji natančneje obravnavajo naslednja poglavja.

Pri obravnavi slovenske regionalne politike pa na koncu ne moremo mimo treh pomembnih dokumentov, pomembnih tudi za njen bodoči razvoj:

1. Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS): je temeljni strateški dokument slovenske regionalne politike, ki predstavlja podrobnejšo usmeritev za izvajanje regionalne politike ter njeno prilagajanje spremenjenim okoliščinam. Je dolgoročni

strateški dokument države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Prostorskim planom Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa instrumente in politiko za doseganje teh ciljev. SRRS je razdeljena na strateški in analitični del. V prvem je govora o viziji regionalnega razvoja v Sloveniji (ustrezen razvoj, visoka življenjska raven, kakovost bivanja in zdravja) in trajnostnem razvoju na vseh področjih ter zmanjšanju zaostanka za evropskimi razvitimi regijami. V analitičnem delu najdemo opisane socio-ekonomske ter druge analize, ki temeljijo na uradnih statističnih podatkih in so podlaga za strateški del SRRS. V SRRS so določena tudi prednostna območja regionalne politike ter spodbude (SRRS, 2001).

2. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS): je krovni strateški dokument, ki določa smernice gospodarskega razvoja do leta 2006. Cilj strategije je trajnostno povečanje blaginje prebivalcev Slovenije, ki jo opredeljujemo kot uravnoteženo celotno njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine. Pričakovan rezultat SGRS je doseg cilja in posledično zmanjševanje razlik za najbolj razvitimi evropskimi regijami na gospodarskem področju ob hkratnem upoštevanju potreb socialnega in okoljskega razvoja (SGRS, 2001).
3. Državni razvojni program (DRP): temelji na SGRS in je izvedbeni dokument. Cilja (zmanjševanje gospodarskega zaostanka Slovenije glede na povprečje EU in zaustavitev povečevanja razlik med slovenskimi regijami) naj bi bila dosežena v okviru petih razvojnih prednostnih nalog (DRP, 2001):
 - spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti;
 - znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje;
 - informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja;
 - prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja;
 - krepitev skladnega regionalnega razvoja.

4.2.2. Splošni cilji regionalnega razvoja in prednostna območja regionalne politike

Zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije in slovenskih regij za povprečjem EU je dolgotrajen proces, ki ga je možno pospešiti le z dvigom konkurenčnosti Slovenije in njenih regij. Dolgoročni cilj je doseganje visokega življenjskega standarda in kvalitete življenja prebivalcev vseh slovenskih regij s pospeševanjem razvoja okolju prijaznega gospodarstva (SRRS, 2001).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) opredeljuje tudi splošne cilje, torej cilje, ki se ne nanašajo le na območja s posebnimi razvojnimi problemi (obravnavana v naslednjem poglavju). Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja tako temelji na ciljih (ZSRR, 2. člen):

- spodbujanje uravnoveženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja;
- zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja;
- preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi;
- ohranjanje poseljenosti na celotnem ozemlju RS ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve;
- pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.

Vse cilje regionalnega razvoja (tako splošne kot tiste za razvojno ogrožena območja), pa tudi instrumente in politiko za njihovo doseganje določa SRRS, ki je pripravljena za obdobje do leta 2006. Lahko bi rekli, da posebej ti splošni cilji odražajo neko poslanstvo slovenske regionalne politike v okviru dolgoročne strateške usmeritve, čeprav gre za cilje obdobja do leta 2006, saj so ključnega pomena za ohranjanje in dvigovanje konkurenčnosti tako regionalnih gospodarstev kot celotnega narodnega gospodarstva v današnjem času. V naslednjih finančnih perspektivah (po letu 2006) se bo lahko njihovo formuliranje spremenilo, toda njihovo bistvo oz. osnovni namen bo ostal nespremenjen. Lahko se bodo le dodajali novi cilji, ki jih bo narekovala dinamika in turbulenca makro in mikro okolja tako doma, v EU kot drugod po svetu.

Prav tako se v splošnih ciljih slovenske regionalne politike kaže kompatibilnost z regionalno politiko EU, saj se v njih odraža osnovna tendenca k ekonomski in socialni koheziji med različnimi regijami v državi, kar je skladno tudi s teoretično opredelitvijo osnovnega namena regionalne politike na ravni države, eksplicitno pa je na koncu poudarjen tudi ekološki motiv, ki v vseh razvitih državah postaja vse bolj aktualen, saj predstavlja okvire za regionalni razvoj. Sicer je pohvalno, da se aktualna slovenska politika končno zaveda nujnosti trajnega in sonaravnega razvoja, na kar pa nas je zopet morala spomniti Evropa.

SRRS navaja tudi pogoje, ki jih je potrebno doseči za doseg dolgoročnega in ostalih zastavljenih ciljev (SRRS, 2001):

- *konkurenčno gospodarstvo*;
- *izboljšanje človeškega kapitala* v slovenskih regijah (dvig izobrazbene ravni, znanja, zdravja);
- *izboljšanje infrastrukture* (prometna, telekomunikacijska, razvojno podjetniška);
- *ustrezna institucionalna organiziranost* (razvojna mreža organizacij na vseh ravneh v državi).

Slovenska regionalna politika deluje na celotnem območju države, še posebej pa na naslednjih prednostnih območjih (SRRS, 2001):

- regije z nižjo stopnjo razvitosti,
- območja s posebnimi razvojnimi problemi (obravnavana v naslednjem poglavju),
- obmejna območja,
- območja na katerih živita madžarska in italijanska narodna skupnost ter romska etnična skupnost.

4.2.3. Problemska območja in cilji regionalnega razvoja na teh območjih

Nova regionalna politika zahteva delovanje nacionalne države v dveh smereh:

1. spodbujanje razvoja na regionalni ravni na celotnem območju države,
2. spodbujanje razvoja manj razvitih, problemskih območij.

Slednja so območja s posebnimi razvojnimi problemi ali razvojno ogrožena območja in so praviloma sklenjena območja več občin, ki imajo slabše možnosti za razvoj in so deležna posebne pozornosti pri oblikovanju regionalne razvojne politike. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) je določil vrste razvojno ogroženih območij, kriterije za identifikacijo posamezne vrste razvojne ogroženosti in merila za določitev teh območij ter cilje, ki se zasledujejo pri vodenju politike skladnega regionalnega razvoja na teh območjih.

Obstajajo tri vrste območij s posebnimi razvojnimi problemi (ZSRR, 22. člen):

1. ekonomsko šibka območja,
2. območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo,
3. razvojno omejevana obmejna in območja z omejenimi dejavniki.

Ta razdelitev se ujema tudi z razdelitvijo prioritet Strukturnih skladov EU na tri prednostne cilje, s to razliko, da že prva dva prednostna cilja EU pokrijeta vse tri vrste naših problemskih območij (Cilj 1 prvo in tretjo vrsto ter Cilj 2 drugo vrsto). Cilj 3 pa je sicer usmerjen v neproblematična območja in to v razvoj človeških virov, tako da lahko sem delno uvrstimo tudi naša območja, ki jim zaenkrat le grozi visoka brezposelnost.

Kriteriji za identifikacijo posamezne vrste razvojne ogroženosti (Senjur, 2002, str. 543) in ustrezna merila za določitev razvojno ogroženih območij (ZSRR, 23. člen):

1. ekonomsko šibka območja:
 - a) *gospodarsko manj razvita* (dohodnina na prebivalca: bruto 80 % osnove za dohodnino na prebivalca v občini glede na državno povprečje),
 - b) *demografsko ogrožena* (upadanje števila prebivalstva).
2. strukturno šibka območja:
 - a) *visoka brezposelnost* (preseganje stopnje registrirane brezposelnosti v občini glede na državno povprečje za več kot 20 %),
 - b) *visok delež kmečkega prebivalstva* (delež kmečkega prebivalstva za 20 % presega državno povprečje).

3. razvojno omejevana območja:

- a) *območja s težjimi pogoji za kmetijstvo* (delež površine območja z omejenimi dejavniki v občini in upadanje števila prebivalstva v teh območjih),
- b) *obmejna območja* (delež površine občine v obmejnem pasu glede na celotno površino v občini in ob upadanju števila prebivalstva v občini).

Iz kriterijev izhaja, da je možno ločiti šest tipov razvojno ogroženih območij. Menim, da je s tako eksplicitno opredelitvijo ciljnih območij naša regionalna politika na tem mestu jasnejša od politike EU, saj posamezne vrste območij s posebnimi razvojnimi problemi dodatno razdeli glede na področje problematike, za katera uporabi tudi ločene kriterije, medtem ko ima EU (še vedno v okviru že predstavljenih treh ciljev) problemska območja združena v okviru posameznega Cilja z enim samim in enakim kriterijem za vse posamezne vrste problemskih območij znotraj tega cilja. S tem pa naj bila po drugi strani strukturna politika EU bolj transparentna in s tem učinkovitejša. Zdi pa se mi tudi logično, da je regionalna politika na višjih ravneh (npr. nadnacionalna raven) bolj sumarno in s tem transparentno zastavljena in da čim nižje se spuščamo, bolj je vse skupaj strukturirano in približano konkretnemu regionalnemu problemu (najbolj na lokalni ravni), saj se tako regionalne politike na vseh ravneh lahko optimalno dopolnjujejo in skupaj dosegajo večjo učinkovitost. Na to značilnost bomo opozorili tudi v naslednjih poglavjih.

Problem za slovensko regionalno politiko glede razvojno ogroženih območij (v nadaljevanju ROO) pa je, da jih ni mogoče identificirati na ravni statističnih regij. Samo ena statistična regija bi bila razvojno ogrožena. Poleg tega ROO niso opredeljena niti upravno, niti politično, prav tako pa tudi statistične regije nimajo političnih in upravnih pristojnosti. Zaradi tega mora država voditi neposredno politiko spodbujanja hitrejšega razvoja razvojno ogroženih območij. Zakonodajno gledano se zaenkrat poraja kot edina rešitev, da RS spodbuja razvoj ROO preko občin, kar pa je precejšnja omejitev v vodenju regionalne razvojne in strukturne politike. Institucionalna opredelitev ROO z regionalnimi razvojnimi agencijami namreč še ni zaživela (Senjur, 2002, str. 544). Takšna situacija omejuje učinkovit prenos dela pristojnosti iz nacionalne na subnacionalno raven, kar je v današnjih razmerah nujno potrebno za odpravljanje samih vzrokov posameznih regionalnih problemov in dvig regionalne ter s tem tudi narodnogospodarske konkurenčnosti, ne pa da se samo blaži posledice neučinkovitosti regionalnih gospodarstev neposredno s strani države. Na tak način nova regionalna politika v Sloveniji še dolgo ne bo zaživela v pravi luči, kot je to značilno za EU.

Pri vodenju politike skladnega regionalnega razvoja na območjih s posebnimi razvojnimi problemi se zasledujejo naslednji cilji (ZSRR, 22. člen):

- zmanjševanje razlik v razvitosti območja v odnosu do povprečja države,
- dvig splošne ravni razvitosti,
- odpravljanje strukturnih problemov in visoke brezposelnosti,
- preprečevanje neugodnih demografskih gibanj, zlasti v obmejnih območjih in območjih z omejenimi dejavniki.

4.2.4. Nosilci

Nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja je predvidel tudi vzpostavitev regionalnih razvojnih institucij in prenos dela razvojnih funkcij nacionalne države na subnacionalne ravni (občine, skupine občin). ZSRR upošteva vedno večji pomen subnacionalnih ravni (načelo subsidiarnosti) in drugih akterjev razvoja, zlasti socialnih partnerjev, pa tudi zasebnega sektorja (načelo partnerstva) na področju regionalne razvojne politike. Tako je prišlo do decentralizacije regionalne politike (Farič, 1999, str. 70).

Nosilci regionalne strukturne politike so tako Svet za strukturno politiko, javna agencija za regionalni razvoj, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter regionalne razvojne agencije. Nosilci regionalne politike so tudi ministrstva, ki dodeljujejo spodbude, pomembne za regionalni razvoj (ZSRR, 14. člen). ZSRR je potrebno postopno nadgrajevati in ga še bolj prilagoditi strukturni in kohezijski politiki EU.

Svet za strukturno politiko

To je usklajevalni organ vlade, ki je odgovoren za usklajenost predlogov dokumentov za izvajanje regionalne politike na državni ravni ter za oblikovanje in usklajevanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih finančnih pomoči (ZSRR, 15. člen). Organ torej izvaja koordinacijo na nacionalni ravni (med ministrstvi), kar je predpogoj za nadaljnjo decentralizacijo v okviru posameznih resornih ministrstev. Njegova vloga naj bi se krepila, k čemur prispeva vključevanje Slovenije v kohezijsko in strukturno politiko EU, ki zahteva zelo koordiniran in notranje konsistenten pristop na različnih področjih ekonomske politike (SRRS, 2001).

Agencija za regionalni razvoj

To je javna agencija, katere ustanovitelj je RS. Posreduje regionalne razvojne spodbude iz državnega proračuna in opravlja svetovalne, pospeševalne in druge razvojne naloge države pri spodbujanju regionalnega razvoja. V postopku priprave državnega proračuna pripravlja strokovne podlage za usklajevanje sektorskih razvojnih programov in dodeljevanje spodbud regionalne strukturne politike različnih resorjev (ZSRR, 16. člen). Tako ta javna agencija nekako neformalno deluje skozi mrežo regionalnih razvojnih izpostav. Ostaja organ v sestavi Ministrstva za gospodarstvo, kar je potrebno zaradi njenih nalog pri vključevanju Slovenije v sektorsko in kohezijsko politiko EU. Na slednjem področju se je tako usposobila tudi za usklajevalne in strokovno analitične naloge pri izvajanju strukturne in kohezijske politike EU v RS (SRRS, 2001).

Regionalne razvojne agencije (RRA)

Gre za racionalizacijo že tudi prej obstoječih lokalnih razvojnih organizacij. Ustanovijo jih lahko občine in osebe javnega ter zasebnega prava, namenjene pa so pripravi regionalnih razvojnih programov ter drugih dogovorjenih nalog s področja regionalne politike, zlasti pri pospeševanju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja, v sodelovanju z akterji razvoja na subnacionalni (regionalni) ravni. Opravljajo lahko tudi izvajalske naloge s področja regionalne politike. Vlada RS v lastništvo RRA ne vstopa ter spodbuja njihovo neprofitnost in solastništvo občin in podjetij. RRA se financirajo iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov (ZSRR, 17. člen in SRRS, 2001).

Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja

To je specializirana finančna organizacija, namenjena za trajnejše doseganje javnih ciljev na področju regionalne politike. Pri tem sklad zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko (predvsem financiranje začetnikov in novih inovativnih projektov v Sloveniji). Sklad je pravna oseba in se pri svojem delu povezuje z drugimi organizacijami na področju spodbujanja regionalnega razvoja (ZSRR, 18. člen, SRRS, 2001).

4.2.5. Izvajanje in financiranje

Za učinkovito izvajanje regionalne politike se v skladu z ZSRR razvojni programi pripravljajo za raven SKTE 3 (12 statističnih regij), zelo pomembna pa je tudi raven SKTE 5, to je raven občin, na katerih se določajo območja (občine) s posebnimi razvojnimi problemi. Naša regionalna politika spodbuja regionalni razvoj v obliki različnih spodbud in na podlagi določenih načel. Spodbude, pomembne za regionalni razvoj Slovenije, se oblikujejo z usklajenim usmerjanjem sredstev Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter proračunskih sredstev ministrstev (nepovratnih in povratnih), ki zajemajo tudi sredstva mednarodnih finančnih pomoči, in so namenjena sofinanciranju izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov (ZSRR, 19. člen).

Spodbude delimo v (SRRS, 2001):

1. Neposredne regionalne spodbude, ki so usmerjene v prednostna območja delovanja regionalne politike in jim je primarni cilj zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik;
2. Posredne regionalne spodbude, ki primarno zasledujejo druge (sektorske ali področne) cilje in spodbujajo razvoj vseh regij. V kriterije njihovega delovanja je, sicer kot sekundarni cilj, zopet vgrajeno zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik.

Spodbude se dodeljujejo občinam ter pravnim in fizičnim osebam na podlagi regionalnega razvojnega programa oz. skupnega razvojnega programa z javnim razpisom. Spodbude na

območjih s posebnimi razvojnimi problemi se lahko dodeljujejo občinam, ki imajo pripravljene programe, s katerimi kandidirajo pri razpisu in tudi za pripravo programov, kamor šteje tudi pridobivanje ustrezne dokumentacije za izvedbeni del regionalnega razvojnega programa (ZSRR, 20. člen).

Seznami za dodeljevanje spodbud se določajo na osnovi indeksa razvojne ogroženosti. Spodbude se dodeljujejo v skladu s pravili dodeljevanja državne pomoči in predpisi o financiranju občin za (ZSRR, 21. člen):

- podjetniška vlaganja,
- tekoče poslovanje gospodarskih družb,
- prestrukturiranje gospodarstva,
- usposabljanje kadrov za izvajanje regionalne strukturne politike.

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

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

Kot pretežno neposredne regionalne spodbude so/bodo sofinancirani programi lokalne in regionalne gospodarske infrastrukture (voda, oskrba in razvoj lokalnega cestnega omrežja) ter programi podjetniške in regionalne razvojne infrastrukture (podjetniške cone, inkubatorji, regijski garancijski skladi, skladi človeških virov, tehnološki centri...). Območjem, kjer se prepleta več razvojno omejitvenih dejavnikov, je namenjeno več pozornosti. Kot pretežno posredne regionalne spodbude je/bo potekala pomoč podjetjem v obliki sofinanciranja začetnih investicij in z njimi povezanih delovnih mest in izjemoma tudi operativnih stroškov poslovanja podjetij, skladno s pravili dodeljevanja državne pomoči. Tovrstne spodbude so dane predvsem v območjih s posebnimi razvojnimi problemi in v obmejnih območjih (SRRS, 2001).

V pripravah na vstop v EU je bila Slovenija dolžna uskladiti obstoječe državne pomoči z določili pravnega reda EU na tem področju. Regionalne državne pomoči bodo v Sloveniji dodatno pridobile na pomenu z izgubo statusa največjih ugodnosti na teritoriju cele države. Trenutno jih je namreč še mogoče dodeljevati na ozemlju cele države in uporabljati različne kombinirane horizontalne sheme.

Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja oz. izvajanje regionalne razvojne politike temelji na naslednjih načelih (ZSRR, 3. člen):

1. CELOVITOSTI izvajanja regionalne strukturne politike na celotnem ozemlju RS;
2. PARTNERSTVA v obliki sodelovanja med državo in lokalnimi skupnostmi ter javnega in zasebnega sektorja;
3. USKLAJEVANJA med posameznimi državnimi resorji in lokalnimi skupnostmi pri načrtovanju spodbud za skladni regionalni razvoj v okviru državnega proračuna;
4. SUBSIDIARNOSTI, ki določa, da višja teritorialna raven opravlja le tiste naloge, ki jih ne morejo učinkovito opraviti nižje ravni;
5. PROGRAMSKEGA USMERJANJA;
6. VREDNOTENJA UČINKOV;
7. SOFINANCIRANJA skladnega regionalnega razvoja iz občinskih proračunov, državnega proračuna, zasebnih in drugih virov.

Vidimo, da se slovenska regionalna politika vsaj konceptualno in glede usklajenosti z EU, kar dobro vključuje v model nove regionalne politike, četudi se, sicer ne prav pogosto, še vedno poslužuje tradicionalnih ukrepov (npr. sofinanciranje stroškov tekočega poslovanja podjetij), ki se uporabljajo še vedno premalo selektivno. V praksi pa so bile ugotovljene številne pomembne pomanjkljivosti delovanja (Poročilo k Poročilu o regionalnem razvoju 2003, 2003):

1. Sredstev neposrednih razvojnih spodbud je v primerjavi s posrednimi premalo;
2. Resorna ministrstva pri vodenju politike razdeljevanja posrednih spodbud premalo upoštevajo sprejeto SRRS in njene cilje, zlasti regionalne kriterije, kar je tudi eden izmed razlogov, da se razvojne razlike med regijami ne zmanjšujejo v zadostni meri;
3. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj vodi premalo aktivno politiko koordiniranja in usmerjanja ter nadzora osrednjih regionalnih spodbud;
4. Pri pripravi regionalnih razvojnih programov je potrebno upoštevati tudi druge vrednote razvoja kot so znanje in kvaliteta življenja in ne samo ekonomsko učinkovitost, saj samo ekonomski kriterij ni zadosten pogoj za uspešno izvedbo regionalnih razvojnih programov.

Osnova vsemu temu je, da učinkovito izvajanje regionalne politike zahteva uvedbo pokrajin in novo teritorialno razdelitev pristojnosti med državo, pokrajino in občino. Skladnejšega regionalnega razvoja in s tem zmanjšanja razvojnih razlik v slovenskih regijah namreč ne bomo dosegli brez ustrezne institucionalne nadgradnje razvoja oz. vzpostavitvijo pokrajin kot nosilk regionalnega razvoja. Brez prave decentralizacije oblasti in javnih financ ter prenosa pristojnosti nekaterih instrumentov makrofiskalne politike na regionalni nivo ne bo pravih učinkov regionalnega razvoja. Zaradi specifičnih problemov v posameznih regijah namreč enotno uvajanje instrumentov regionalne politike na območju celotne države ni primerno. Instrumente je potrebno diferencirati na različnih območjih, kar je možno le z izgradnjo institucionalne strukture na regionalnem nivoju in prenosom pooblastil na ta nivo, kjer se bodo ukrepi in politike regionalnega razvoja lažje prilagajali specifičnim potrebam

posameznih območij. Poleg decentralizacije pa se ne sme pozabiti na pomen procesa dekoncentracije uprave in javnih financ. Slovenija je raznolika dežela, zato splošni ukrepi za razreševanje problemov niso primerni, ampak jih je potrebno reševati po regijah (Poročilo k Poročilu o regionalnem razvoju 2003, 2003).

4.2.6. Razmerje do regionalne strukturne politike EU

Slovenija izvaja regionalno politiko na dveh ravneh:

1. strukturna politika v okviru EU,
2. notranja slovenska regionalna politika.

Kot je EU postavila mejno vrednost 75 % povprečja EU za izvajanje strukturne politike za Cilj 1, je Slovenija postavila za notranjo uporabo mejno vrednost 80 % povprečja Slovenije. Manjše dovoljeno odstopanje od povprečja odraža skrb Slovenije za regionalne razlike. Strukturna politika EU je za Slovenijo nov pojav v dveh pogledih. Prvič gre za do določene mere nov koncept, čeprav je bila nekdanja jugoslovanska regionalna politika precej razdelana in drugič, novo je dejstvo, da bi Slovenija utegnila pridobiti kar nekaj sredstev iz strukturnih skladov EU, ker v preteklosti nikdar ni prejela sredstev od drugih držav. To je razlog, da Slovenija nima institucij, niti prakse, niti mentalitete, kako ravnati s sredstvi, ki bi jih ji dale druge države (Senjur, 2002, str. 531).

Obstajajo trije glavni problemi, ki ovirajo učinkovito uporabo sredstev in izvajanje evropske regionalne politike na ozemlju RS (Senjur, 2002, str. 532):

1. Slovenija bo dobila iz strukturnih skladov EU sorazmerno majhna sredstva, kar bi morali upoštevati pri oblikovanju institucij in postopkov o implementaciji sredstev strukturnih skladov. Potrebno je upoštevati ekonomiko pri oblikovanju institucij, zato bi bil pri nas ustrežnejši manjši obseg manjših institucij. Bati se je namreč zapletenih administrativnih postopkov za majhen učinek.
2. EU favorizira velike projekte, ker tudi na tem področju deluje ekonomika obsega. Težava je v tem, da majhna država nima veliko velikih projektov, ampak veliko majhnih. Ena možnih rešitev bi lahko bila, da se več majhnih projektov zveže v paket in se predlaga kot en velik projekt.
3. Za učinkovito regionalno politiko je potrebna regionalizacija. Slovenija kot celota bi lahko bila regija NUTS 0 in NUTS 1. Na ravni NUTS 2 in NUTS 3 ima Slovenija samo statistične regije, politične in administrativne regije pa ne obstajajo. Odsotnost trdne regionalizacije zahteva več koordinacije, prepričevanja in ustvarjanja interesov za skupno regionalno politiko v regiji, ki je zgolj statistična.

Zaradi vsega tega se v Sloveniji v povezavi z regionalno politiko odvijata dva osnovna sklopa aktivnosti (Mrak, 2004, str. 113):

1. usklajevanje slovenske zakonodaje na področju regionalnega razvoja z zakonodajo EU, s čimer naša država prevzema načela regionalne politike EU oz. se aktivno vključuje v njeno razvijanje;
2. vzpostavitev ustreznega institucionalnega sistema, ki bo s pogoji članstva v Uniji sposoben tako učinkovitega izvajanja omenjene politike (npr. učinkovitega koriščenja sredstev Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada) kot tudi soustvarjanja novih rešitev, usmerjenih k zagotavljanju ekonomske in socialne kohezije v prostoru EU.

Poleg že v prejšnjih poglavjih omenjenih dokumentov (ZSRR, SRRS, SGRS in DRP), ki so osnova politike regionalnega razvoja v Sloveniji, je z našim vstopom v EU k tem dodan še t.i. enotni programski dokument, ki predstavlja okvir za nadaljnje načrtovanje projektov s področja socialne in ekonomske kohezije oz. črpanje sredstev iz Strukturnih skladov EU. Čeprav je Slovenija pravico do črpanja sredstev iz Strukturnih in Kohezijskega sklada dobila šele pred kratkim, ko je postala polnopravna članica EU, se je za aktivno sodelovanje v teh skladih pripravljala že v okviru programov predpristopne pomoči (PHARE, ISPA in SAPARD), s pomočjo katerih je politika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji dobila nov zagon (Mrak, 2004, str. 114).

4.2.6.1. Predpristopna pomoč

Vsem trem pristopnim instrumentom pomoči je bila skupna zahteva po večletnem programiranju, ki je zahtevalo vnaprejšnjo večletno uskladitev sredstev nacionalnega proračuna in sredstev EU. Ker so sredstva vseh treh programov EU donatorska in so namenjena izvajanju procesa vključevanja kandidatov v EU, z njimi upravlja država prejemnica pomoči. Za potrebe načrtovanja, izvrševanja in nadziranja programov predpristopne pomoči je bilo v Sloveniji že takrat potrebno vzpostaviti primeren institucionalen okvir in organizacijsko strukturo. V obdobju 1997 do 1999 so bile tako ustanovljene potrebne institucije ter zagotovljeni pogoji za njihovo delovanje. Že v letu 1997 je Slovenija začela z uvajanjem decentraliziranega sistema izvajanja programov PHARE, s čimer se je že pripravljala na oblike instrumentov pomoči, ki so na voljo državam članicam.

PHARE

Slovenija je postala upravičena do pomoči programa PHARE leta 1992, pomoč Sloveniji iz tega programa pa delimo v tri faze (Mrak, 2004, str. 117):

1. Tranzicijsko obdobje (1992-1995): sredstva programa so bila usmerjena v področja privatizacije in prestrukturiranja gospodarstva, javnih financ in bančništva, okolja, energetike in kmetijstva ter v področja izobraževanja, znanosti in tehnologije. S tem se je takrat začel pri nas na nek način uvajati pravilen pristop k regionalni politiki (vsaj kar se ciljev tiče), saj se je začelo spodbujati v veliki meri tudi endogene dejavnike regionalne

rasti, preko nadnacionalne ravni. Tradicionalna regionalna politika se je počasi začela dokončno umikati novi regionalni politiki, ki temelji na strategiji endogenega razvoja, dopoljnjeni s selektivnimi ukrepi za pritegovanje novih podjetij, investicij v regijo. Oviro k njeni hitrejši uveljavitvi je takrat predstavljal predvsem neprimeren institucionalni okvir (predvsem na regionalni ravni) in posledično zastarel pristop k njenemu izvajanju (od zgoraj navzdol). Glavni vzrok vsemu temu pa je še vedno neuspela primerna upravno-politična regionalizacija Slovenije.

2. Predpristopno obdobje (1996-1999): pomoč je temeljila predvsem na izvajanju predpristopne strategije, katere glavne komponente so priprave na prevzemanje pravnega reda EU ter obveznosti bodočega članstva v EU, razvoj medevropskih povezav ter gospodarske in družbene reforme, katerih cilj je povečati konkurenčno sposobnost gospodarstva v odprtem tržnem sistemu.
3. Pristopno obdobje (2000-2004): pomoč je bila od leta 2000 dalje namenjena zlasti podpori pri izvajanju pristopnih strategij. Največji delež sredstev se je namenil delovanju notranjega trga, krepitvi administrativne usposobljenosti za izvajanje ACQUIS-a na področju kmetijstva, pravosodja in notranjih zadev s poudarkom na vzpostavitvi nove evropske zunanje meje (Schengen) ter pripravi na črpanje sredstev Kohezijskega sklada in Strukturnih skladov. Vloga programa PHARE se je spremenila in dopolnila z dvema novima instrumentoma (ISPA in SAPARD).

V vseh teh treh obdobjih črpanja sredstev iz programa PHARE skupaj je Slovenija za projekte s področij javne uprave, privatizacije, reforme finančnega sektorja, regionalnega razvoja ter razvoja človeških virov prejela v povprečju okrog 33,9 milijona evrov finančne pomoči letno, kar znaša v celotnem desetletnem obdobju (1992-2003) 339 milijonov evrov, kar za tako majhen prostor, kot je slovenski, nikakor ni zanemarljivo (Mrak, 2004, str. 118).

Skupen vpliv programov PHARE je bil v Sloveniji pozitiven. Sredstva so omogočila učinkovit prenos znanja ter nabavo opreme na tako pomembnih področjih, kot so kmetijstvo, okolje, razvoj malih in srednjih podjetij ter predvsem vzpostavitev in krepitev institucij, ki so potrebne za izvajanje ACQUIS-a (Mrak, 2004, str. 119). S tem je EU preko programa PHARE znatno pripomogla k uvedbi implementacije nove regionalne politike pri nas in ustvarila še boljše pogoje za njen nadaljnji razvoj in delovanje.

SAPARD

To je instrument finančne pomoči, ki je najbolj podoben Strukturnim skladom, upravičenci do sredstev pa so kmetovalci, živilsko predelovalna industrija in občine. V okviru tega programa je bilo v obdobju 2000-2002 Sloveniji dodeljenih 19,4 milijona evrov pomoči, do leta 2006 (vmes se je ob vstopu v EU SAPARD preoblikoval v Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad) pa naj bi prejela skupno 45,1 milijona evrov pomoči (Mrak, 2004, str. 126).

ISPA

To je instrument predpristopne strukturne pomoči, ki je najbolj podoben Kohezijskemu skladu. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev kot so število prebivalcev, BDP p.c. in površina državnega ozemlja. Slovenija je bila pri pridobivanju sredstev zelo uspešna, kar ji je uspelo z ustreznim številom dobro pripravljenih projektnih predlogov. Tako smo v okviru ISPA v obdobju 2000-2002 za financiranje številnih projektov uspeli pridobiti okrog 71 milijonov evrov. Program ISPA je postopoma uveljavil decentralizirani sistem upravljanja, ki je vso odgovornost za vodenje programa preložil na državo kandidatko (Mrak, 2004, str. 129).

4.2.6.2. Sredstva EU po pristopu

Enotni programski dokument

Po pridružitvi je Slovenija namesto do predpristopne pomoči upravičena do sredstev, ki jih EU namenja državam članicam v okviru Kohezijskega in Strukturnih skladov. V ta namen je Slovenija najprej pripravila Enotni programski dokument (v nadaljevanju EPD), ki predstavlja okvir za nadaljnje načrtovanje projektov s področja ekonomske in socialne kohezije oz. črpanje sredstev iz Strukturnih skladov EU. Slovenija namerava pomoč iz Strukturnih skladov učinkovito in uspešno uporabljati za nadaljnje približevanje EU glede ravni ekonomske in socialne razvitosti ter odpravo notranjih nesorazmerij. V skladu s temi smernicami si je Slovenija kot osnovne cilje v EPD zastavila (Mrak, 2004, str. 136):

1. povprečno letno rast BPD po višji stopnji kot v skupini EU-15, s čimer bi se postopno zmanjšal zaostanek BDP p.c. za povprečjem EU;
2. rast zaposlenosti;
3. uravnotežen regionalni razvoj.

EPD je akcijski načrt Slovenije za obdobje 2004-2006, ki določa, kako bo Slovenija dosegala strateške cilje. Je skupni programski dokument Slovenije in Evropske komisije, obe partnerici pa tudi sodelujeta pri njegovi izvedbi in financiranju (Mrak, 2004, str. 136).

Podpora iz Strukturnih skladov, ki jo določa načrtovanje v obliki EPD, pomeni eno od ključnih orodij politike za spodbujanje slovenskih strateških razvojnih ciljev. Da bo učinek sredstev iz Strukturnih skladov kar največji, je bistvenega pomena povezati Državni razvojni program (DRP) z državnimi in regionalnimi politikami krepite konkurenčnih sposobnosti Slovenije. Zaradi obsega sredstev, zahtevnih nalog upravljanja in omejenega časovnega okvirja mora biti EPD precej bolj ozko usmerjen kot DRP (Mrak, 2004, str. 138).

Slovenija je ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih v predpristopnem obdobju, vzpostavila tudi primerno upravno infrastrukturo za izvajanje EPD, ki temelji na racionalni in centralizirani organizaciji. Pri tem je bila posebna pozornost namenjena koordiniranju in posvetovanju s

socialno-ekonomskimi regijskimi partnerji, pa tudi nevladnimi organizacijami (Mrak, 2004, str. 139).

Rezultati pogajanj med Slovenijo in EU

Slovenija si je prizadevala za doseg dveh ciljev:

1. povečanja obsega sredstev v obdobju 2004-2006,
2. možnost ohranitve statusa regije Cilja 1 (torej regije z najširšim možnim dostopom do Strukturnih sredstev EU) čim večjega dela ozemlja Slovenije tudi v naslednji finančni perspektivi.

Doseženo je bilo, da bo Slovenija v obdobju 2004-2006 (prehodno obdobje do polnega črpanja Strukturnih sredstev) iz naslova strukturnih dejavnosti deležna skupno 404 milijonov evrov, od tega 236 milijonov iz Strukturnih skladov in 168 milijonov iz Kohezijskega sklada. Dokončna odločitev o regionalizaciji Slovenije za potrebe kohezijske politike (regionalizacija na NUTS 2 ravni) bo sprejeta do konca leta 2006. Obstaja tudi realna možnost, da bo velik del ozemlja države tudi v obdobju 2007-2013 upravičen do polnega koriščenja sredstev Strukturnih skladov EU. Regije, ki bodo v tej naslednji finančni perspektivi zadržale status regij Cilja 1, bodo takrat že imele poln dostop do sredstev iz Strukturnih skladov, kar pomeni znatno večji obseg sredstev v primerjavi z obdobjem 2004-2006 (Mrak, 2004, str. 146).

4.2.7. Učinkovitost ter prihodnji izzivi

Slovenija je v preteklih letih po ekonomski razvitosti uspešno dohitevala države EU. Leta 2002 je bila gospodarska rast 3,2-odstotna kar predstavlja okrepljeno gospodarsko dinamiko, glede na leto 2001. Relativno ugodni makroekonomski rezultati se odražajo tudi na regionalni ravni. V letu 2001 je BDP na prebivalca po kupni moči realno porasel v vseh 12 statističnih regijah. Razmerje med najbolj razvito Osrednjeslovensko regijo in najmanj razvitim Pomurjem je v letu 2001 ostalo nespremenjeno (1,95:1). Zaustavljen je bil torej trend povečevanja regionalnih razlik v Sloveniji, vendar pa so sedaj potrebni nadaljnji odločni koraki na sistemskem področju, če naj Slovenija eksistira v Evropi regij s konkurenčnim gospodarstvom tudi v manj razvitih regijah.

Pri stopnjah brezposelnosti beležimo pozitivni trend zmanjševanja od leta 1998 dalje v vseh 12 regijah (v povprečju s 14,5 % na 11,6 % v letu 2002). V letu 2002 se je ta, izjemno ugoden trend, zaustavil. Stopnja brezposelnosti na ravni celotne Slovenije se sicer ni povečala, se je pa problem brezposelnosti dodatno omilil le v petih statističnih regijah (Notranjsko-kraški, Gorenjski, Obalno-kraški, Osrednje-slovenski in Podravske), v ostalih pa se je brezposelnost ponovno povečala, najbolj na Koroškem in v Pomurju. Ker je brezposelnost kazalec prisotnosti prestrukturiranja, to zastavlja pred regionalno politiko nove izzive in najavlja, da bo v prihodnje prav to področje deležno posebnih ukrepov regionalne politike. Stanje

brezposelnosti je najslabše prav v regijah, ki najbolj zaostajajo v razvoju: Pomurje, Podravje, Zasavje, Posavje.

Ti podatki kažejo, da regionalna politika izkazuje pozitivne premike in da je bil ključni cilj Strategije regionalnega razvoja Slovenije o zaustavitvi naraščanja regionalnih razvojnih razlik v obdobju do leta 2006 v prvih letih njenega izvajanja v precejšnji meri dosežen. Pri tem pa ne gre spregledati specifičnih razvojnih problemov v nekaterih regijah in še vedno precejšnjih razlik med regijami v razvojnih možnostih. Ponovno povečevanje stopnje brezposelnosti v manj razvitih območjih kaže na intenzivnost procesov prestrukturiranja, ki v teh regijah potekajo. Tudi vključitev Slovenije v Evropsko unijo je povečala stopnjo konkurenčnosti na trgu in predvidoma povzročila dodatne pritiske na prestrukturiranje. Učinkovita regionalna politika je zato še kako potrebna.

Analiza institucij regionalnega razvoja na državni ravni kaže na potrebo po tesnejšem sodelovanju različnih javnih agencij. Slovenija je relativno majhna država, ki zaradi javnofinančnih omejitev ne zmore velikega števila majhnih, čeprav specializiranih, javnih agencij. Tudi analiza institucij regionalnega razvoja na ravni regij je ugotovila sistemske pomanjkljivosti. Regionalne razvojne agencije so sicer bile vzpostavljene, vendar pa so v veliki večini regij kadrovsko šibko zasedene, z večinoma neurejenimi sistemskimi viri financiranja in dejansko nezmožne opravljati vse predpisane naloge. V regijah so različna ministrstva zgradila svoje lokalne in regijske izvajalske mreže, ki večkrat delujejo neusklajeno. V različnih regionalnih institucijah je velik razvojni potencial, ki pa ga je treba povezati.

Problem je tudi veliko število različnih vrst ciljnih območij regionalne politike, kar ustvarja nepreglednost in otežuje ciljno naravnost regionalne politike. Celoten sistem regionalnih spodbud je potrebno poenostaviti. Dosedanja regionalna politika tudi ni uspela v zadostni meri pritegniti gospodarstva v pripravo in realizacijo regionalnih razvojnih programov. Osrednja naloga regionalne politike tako postaja priprava razvojnih projektov za uresničitev regionalnih razvojnih prioritet (Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 2004).

Lahko bi torej zaključili, da je slovenska regionalna politika zaenkrat uspešna le pri ohranjanju dosedanjih regionalnih razlik, da se te ne povečujejo, obenem pa se te prepočasi zmanjšujejo kljub dodatnemu dosedanjemu črpanju sredstev predpristopne pomoči EU. Vzroke za to smo že navedli v točki 4.2.5. Problem je v tem, da je pri nas še vedno prisotno veliko elementov tradicionalnega koncepta spodbujanja regionalnega razvoja, kar se kaže predvsem v institucionalni podlagi (odsotnost pokrajin in s tem ustrežnejših akterjev).

SKLEP

Regionalni razvoj še nikoli ni bil tako pomemben in ključen dejavnik uspešnosti razvoja in celo obstoja posameznih držav, še bolj pa integracij, kot je to v današnjem času. Njegov pomen je in bo še naprej rasel, o čemer priča med drugim tudi vedno večji delež izdatkov Evropskega proračuna za regionalno strukturno politiko. Ekonomska in socialna kohezija med regijami je postala temeljni cilj in vodilo tako EU kot posameznih članic. Za doseganje tega cilja pa mora posamezna članica imeti vzpostavljen ustrezen sistem regionalne politike, ki ga mora vseskozi izboljševati, da bi z njim dosegala čim večjo učinkovitost pri spodbujanju (skladnega) regionalnega razvoja skupaj z nadsacionalno ravniyo.

V različnih razmerah v različnih obdobjih so bili primerni različni pristopi k spodbujanju regionalnega razvoja. Slovenija je načrtno začela spodbujati regionalni razvoj z letom 1971, ko je svojo regionalno politiko zasnovala na policentričnem konceptu razvoja, ki temelji na teorijah polov rasti, ki za razliko od neoklasične teorije, ki vlogo države pri spodbujanju regionalnega razvoja omeji le na odpravljanje tržnih nepravilnosti, bolj odražajo stvarne razmere. Ta strategija se je v 70-ih letih pokazala za učinkovito, od 80-ih naprej pa je postajala vse bolj neučinkovita. Spremembe v poslovnem in globalnem okolju in njegovi dinamiki ter s tem v samem procesu rasti, so zahtevale nujno potrebne strukturne spremembe v gospodarstvu, razlike med regijami in problemi so se začeli kumulirati.

Potrebno je bilo opraviti s tradicionalnim pristopom ter vpeljati in vzpostaviti novo strategijo, ki temelji na novi teoriji rasti, ki implicira vzpostavitev temeljev nove regionalne politike, ki temelji na endogenih potencialih regije, spodbujanju razvoja od spodaj navzgor (regija – narodno gospodarstvo), konkurenci med nosilci izvajanja, tržni orientiranosti. Za razliko od tradicionalne, nova regionalna politika deluje na vzroke regionalnih razlik (dviguje konkurenčnost) in ne sanira le posledic podjetniških neučinkovitosti.

Slovenija je z 20-letno zamudo začela šele z uvajanjem primerne regionalne politike glede na razmere, ki so se začele pojavljati že v 80-ih in s približno 10-letno zamudo za razvitimi državami zahodne Evrope, ki so že v začetku 90-ih začele z novo regionalno politiko. Za to lahko najdemo več razlogov kot npr.:

- okostenel institucionalni okvir,
- zastareli pristop in ukrepi,

oboje pa gre z roko v roki. Do razpada SFRJ leta 1991 in še približno pol desetletja po tem je bila država namreč še vedno glavni in skoraj edini nosilec vseh politik.

Konceptualno je danes Slovenija na področju spodbujanja regionalnega razvoja zelo blizu EU, medtem ko se praksa še vedno zelo razlikuje, saj niti potrebni institucionalni ustroj še vedno ni vzpostavljen. Po drugi strani pa je to razumljivo, če upoštevamo specifikko samih razmer in situacije pri nas.

Na prvi pogled bi lahko nekdo morda pomislil, da EU vodi celo bolj tradicionalno regionalno politiko kot Slovenija, ko državam članicam nudi predvsem nepovratna sredstva in tudi pomoč v obliki ugodnih posojil, s katerimi države naprej razpolagajo, vendar moramo pri tem vedeti, da se vsa ta sredstva dodeljujejo v skladu s pravili politike konkurence EU in na podlagi načel delovanja posameznih skladov. To samodejno države sili, da se poslužujejo predvsem ukrepov nove regionalne politike pri spodbujanju regionalnega razvoja, ki temeljijo na spodbujanju konkurenčnosti regionalnega gospodarstva, tradicionalnih pa le na področjih (npr. kmetijstvo) in območjih (npr. razvojno ogrožena območja), kjer je to nujno potrebno.

Takšnih pa je v Sloveniji še vedno veliko, kar je v veliki meri pogojeno predvsem z njeno majhnostjo (obmejna območja) in reliefom (višinska območja in ostala območja z omejenimi dejavniki), v določeni meri pa tudi z razvojnim zamikom (območja s strukturnimi problemi – visoka brezposelnost, visok delež kmečkega prebivalstva), zaradi česar je pri nas, za razliko od EU, še vedno prisotno veliko elementov tradicionalnega načina spodbujanja regionalnega razvoja, ki marsikje še vedno upošteva policentričen sistem, ki je v tem pogledu upravičen. Dodaten razlog pa je še neenakomerna prostorska razporeditev, majhnost in veliko število razvojno ogroženih območij pri nas, kar otežuje učinkovito uporabo selektivnih ukrepov na regionalnem nivoju, zato jih je v marsikaterem primeru tudi ekonomsko nesmotrno izvajati.

Tradicionalna regionalna politika s postopnim uvajanjem elementov nove regionalne politike je zato s tega vidika na mestu, vendar pa je takšen pristop z dolgoročnega vidika lahko tvegan, saj državi odžira precej sredstev, ki bi jih ta ob ustrezni institucionalni organiziranosti in koordinaciji med akterji regionalnega razvoja na vseh ravneh in med ravnmi lahko učinkoviteje porabila v skladu s sodobnim konceptom spodbujanja regionalnega razvoja. Toda, kot že rečeno, specifika razmer pri nas to otežuje, zavlačuje in marsikje tudi onemogoča. Na dolgi rok se bodo medregionalne razlike pri nas morda celo povečale glede na razlike v ostalih članicah EU. Tudi nove članice z boljšimi predispozicijami za (hitrejšo in dokončno) vzpostavitev in zagon koncepta nove regionalne politike nas bodo lahko začele dohitevati v zmanjševanju medregionalnih razlik.

Sloveniji predlagam izhod za naslednjo dekada na način, da najde neko dinamično ravnotežje oz. kompromis med tradicionalnim in novim konceptom, s katerim bi na razvojno ogroženih območjih umetno vzdrževali pri življenju vsaj demografsko komponento z boljšo osnovno infrastrukturno opremljenostjo in povezanostjo teh območij z ostalimi v državi, kamor bi prebivalci teh območij (regij) lahko večkrat in za krajša obdobja migrirali na delo ipd. Obenem bi spodbujali enakomeren razvoj razvojno perspektivnih območij (regij), na katerih bi lahko nova regionalna politika dobila krila.

Pri primerjavi spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji s spodbujanjem v Evropski uniji moramo imeti ves čas pred očmi tudi to, da gre za primerjavo dveh komplementarnih regionalnih politik na različnih nivojih, ki se dopolnjujeta z vseh vidikov.

LITERATURA

1. Aljančič Mojca, Bogdanovič Sara Dragana: Regionalna politika. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 8(2000), 12, 72 str.
2. Armstrong Harvey, Taylor Jim: Regional Economics and Policy. Oxford : Blackwell, 2000. 437 str.
3. Bučar Bojko: Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 1993. 263 str.
4. Bugarič Bojan: Ekonomski vidiki regionalizma. Zbornik: Regionalizem v Sloveniji. Ljubljana : Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1998, str. 121-130.
5. Farič Metka: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 93 str.
6. Harrop Jeffrey: The Political Economy of Integration in the European Union (3rd ed.). Cheltenham : Edward Elgar, 2000. 339 str.
7. Hitiris Theo: European Community Economics (3rd ed.). New York : Harvester Wheatsheaf, 1994. 332 str.
8. Kavaš Damjan et al: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2000. 302 str.
9. Kovačič Art: Globalna konkurenčnost Slovenije v času njenega vključevanja v Evropsko unijo. Doktorska disertacija. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004. 337 str.
10. Kukar Stanka: Regionalni razvoj v Sloveniji. Prostor, okolje, socialna varnost. Ljubljana : Zavod Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1995, str. 7-22.
11. Kukar Stanka: Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1993. 36 str.
12. Kuljaj Aleksander: Regionalna politika Evropske unije in Slovenija. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 48 str.
13. More Matej: Regionalni modeli rasti v teoriji in jugoslovanski praksi. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta Borisa Kidriča, 1985. 165 str.
14. More Matej: Regionalni modeli rasti v teoriji in jugoslovanski praksi. IB revija za planiranje, Ljubljana, 1986, 10, str. 24-33.
15. Mrak Mojmir et al.: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana : samozaložba, 2004. 160 str.
16. Murn Ana: Regionalni razvoj Slovenije v luči približevanja Evropski uniji. IB revija, Ljubljana, 1997, 9/10/11, str. 68-78.

17. Novaković Dejan: Regionalna razvojna koalicija v Idrijsko-cerkljanski regiji s poudarkom na odnosu med občinama, velikimi ter malimi in srednjimi podjetji. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 93 str.
18. Pečar Janja: Izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Ljubljana : Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 12(2003), 5, 81 str.
19. Senjur Marjan: Razvojna ekonomika. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 732 str.
20. Wostner Peter: Regionalna razvojna politika Slovenije in njen vpliv na statistične regije. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 42 str.

VIRI

1. Državni razvojni program Republike Slovenije 2001 – 2006. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 82 str.
2. Economic Portrait of the European Union. Luxembourg : Eurostat, European Commission, 2001. 161 str.
3. European Union Public Finance. Luxembourg : European Commission, Directorate-General for the Budget, 2002.
4. Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji – NUTS. Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije. [URL: [http://www..stat.si/katalogrds/podstrani/dodatek3.html](http://www.stat.si/katalogrds/podstrani/dodatek3.html)], 2.9.2004
5. Poročilo k Poročilu o regionalnem razvoju 2003. Ljubljana : Komisija za lokalno samoupravo in regionalni razvoj. [URL : <http://www.sigov.si/dsvet/dejavnost/komisije/klstr/porocila/klstr12-por2.htm>], 9.10.2003.
6. Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, 2004. [URL : http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.usf], 12.2.2004.
7. Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. Bruselj : Commission of the European Communities, 2003. 16 str.
8. Predstavitev novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. [URL : <http://www.in-prime.net/news/news.php?inprime=0eb84578254bac1d05dbfa53fe54ef&id=291>], 14.1.2003.
9. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 121 str.
10. Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 36 str.

11. The Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the European Union. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999.
12. Vrbinc France: Slovar tujk. Tretja izdaja. Ljubljana : Cankarjeva založba, 1971. 770 str.
13. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.- uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 83/03).

PRILOGE

Priloga 1

Tabela 1: Razlike med tradicionalno in novo regionalno politiko

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

Vir: Kukar, 1995, str. 20.

Priloga 2

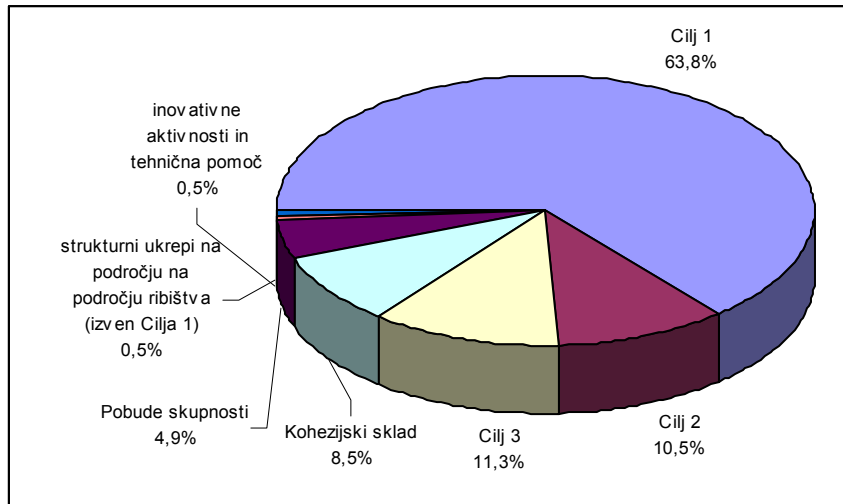
Tabela 2: Cilji kohezijske politike glede na regionalne razvojne cilje v obdobju 2000 – 2006

	NAMEN PREDNOSTNEGA CILJA	Strukturni skladi, zadolženi za njegovo izvajanje
Cilj 1	spodbujanje razvoja in strukturnih prilagoditev najmanj razvitih regij	<ul style="list-style-type: none">• ERDF• ESF• EAGGF• FIFG
Cilj 2	spodbujanje ekonomskih in socialnih sprememb na območjih s strukturnimi težavami	<ul style="list-style-type: none">• ERDF• ESF
Cilj 3	spodbujanje prilagajanja in modernizacije izobraževanja, poklicnega usposabljanja in sistemov zaposlovanja	<ul style="list-style-type: none">• ESF

Vir: Mrak, 2004, str. 53.

Priloga 3

Slika 1: Alokacija proračunskih sredstev, namenjenih za kohezijsko politiko v obdobju 2000 - 2006 (v milijonih evrov in cenah iz 1999)



Vir: European Commission, Directorate-General for the Budget, 2002.

Priloga 4

Tabela 3: Ravni NUTS

Raven NUTS	Opis področja
NUTS 0	Predstavlja celotno ozemlje države v vseh državah članicah EU, ne glede na velikost posameznih držav.
NUTS 1	Večje pokrajine; nekatere države ponovno uvrščajo celotno ozemlje države v eno enoto (npr. Luksemburg, Danska, Švedska), ostale pa delijo ozemlje na več enot (npr. Nemčija in Velika Britanija na 12, Italija na 11).
NUTS 2	Večje temeljne upravne enote kot so okrožja, departmaji, province, grofije ipd.; tudi na tej ravni ostajata Danska in Luksemburg enotna, vse ostale države članice pa po hierarhičnem načelu nadalje delijo svoje ozemlje na manjše regije.
NUTS 3	Manjše upravne enote kot so okraji in distrikti; na tej ravni je Luksemburg edina država, ki ostane enotna, ostale države članice pa podrobneje členijo svoje ozemlje na različno število regij.
NUTS 4	Ozemeljsko členitev na tej ravni imajo le Finska, Grčija, Irska, Portugalska, Luksemburg in Velika Britanija.
NUTS 5	To raven v vseh državah članicah predstavljajo občine.

Vir: Statistični Urad RS: Klasifikacija statističnih teritorialnih enot v EU – NUTS.

Priloga 5

Tabela 4: Število let šolanja prebivalstva nad 15 letom starosti v obdobju 1981 – 2002

STATISTIČNE REGIJE	1981	1991	2002
SKTE 3/NUTS 3			
Osrednjeslovenska	9,46	10,31	11,27
Obalno-kraška	8,70	9,71	10,70
Gorenjska	8,75	9,71	10,70
Goriška	8,47	9,38	10,42
Savinjska	8,46	9,36	10,39
JV Slovenija	7,95	9,03	10,14
Pomurska	8,30	9,10	10,02
Notranjsko-kraška	8,27	9,22	10,29
Podravska	8,62	9,64	10,60
Koroška	8,14	9,26	10,33
Spodnjeposavska	8,08	9,05	10,19
Zasavska	8,46	9,32	10,34
SLOVENIJA	8,72	9,65	10,64

Vir: Pečar, 2003, str. 52.

Priloga 6

Tabela 5: Bruto domači proizvod na prebivalca po regijah, 2000 – 2001

STATISTIČNE REGIJE	2000			2001		
	V 1000 SIT	Indeks		V 1000 SIT	Indeks	
		SLO=100	EU-15=100		SLO=100	EU-15=100
SKTE 3/NUTS 3						
Osrednjeslovenska	2,936	138	92	3,302	139	94
Obalno-kraška	2,261	107	71	2,512	106	72
Gorenjska	1,876	88	59	2,123	89	61
Goriška	2,080	98	65	2,347	99	67
Savinjska	1,930	91	60	2,129	89	61
JV Slovenija	1,923	91	60	2,158	91	62
Pomurska	1,509	71	47	1,692	71	48
Notranjsko-kraška	1,693	80	53	1,869	79	53
Podravska	1,757	83	55	1,975	83	56
Koroška	1,776	84	56	1,991	84	57
Spodnjeposavska	1,822	86	58	2,071	87	59
Zasavska	1,697	80	53	1,810	76	52
SLOVENIJA						
		100	66	2,380	100	68
EU-15						
			100			100

Vir: Pečar, 2003, str. 28.

Priloga 7

Tabela 6: Indeks razvojne ogroženosti

STATISTIČNE REGIJE	Indeks razvojne ogroženosti	Indeks razvojne ogroženosti (v indeksih ravni; SLO=100)
Pomurska	1,000	151
Spodnjeposavska	0,974	147
Podravska	0,816	123
Zasavska	0,743	112
Savinjska	0,704	106
Koroška	0,654	99
Notranjsko-kraška	0,602	91
JV Slovenija	0,578	87
Goriška	0,321	48
Gorenjska	0,232	35
Obalno-kraška	0,117	18
Osrednjeslovenska	0,030	5
Slovenija	0,662	100

Vir: Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001.

Priloga 8

Tabela 7: Povzetek predpristopnih instrumentov in članskih sredstev EU

Pred vstopom v EU	Po vstopu v EU
PHARE – izgradnja institucij in uveljavljanje pravnega reda EU PHARE – ekonomska in socialna kohezija, program čezmejnega sodelovanja	<ul style="list-style-type: none">• ERDF• ESF• Pobuda Skupnosti glede mejnih območij (Interreg)
SAPARD – razvoj podeželja	<ul style="list-style-type: none">• EAGGF
ISPA – promet in okolje	<ul style="list-style-type: none">• Kohezijski sklad

Vir: Mrak, 2004, str. 136.