

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

REGIONALNA POLITIKA IN NJENO IZVAJANJE V
SLOVENIJI

Ljubljana, november 2001

BLAŽ KRAJNC

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega
diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom

_____ in dovolim objavo diplomskega
dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ .

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1. REGIONALNA POLITIKA	2
1. 1. <i>Najpomembnejši cilj regionalne politike</i>	3
1. 2. <i>Razvoj strategij regionalne politike</i>	4
2. REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	5
2. 1. Regionalna politika EU od njenih začetkov do reforme leta 1999	6
2. 1. 1. Regionalna politika do ustanovitve regionalnega razvojnega sklada	6
2. 1. 2. Obdobje 1975-1989	7
2. 1. 3. Obdobje 1989-1993	8
2. 1. 4. Obdobje 1993-2000	9
2. 1. 5. Programi, ki so se nanašali na celotno območje EU (pobude)	10
2. 1. 6. Učinki skupne strukturne politike	12
2. 2. Regionalna strukturna in kohezijska politika med letoma 2000-2006	13
2. 2. 1. Nadaljnja koncentracija	13
2. 2. 2. Sredstva za regionalno strukturno in kohezijsko politiko v letih 2000 – 2006	15
2. 3. Nosilci skupne strukturne regionalne in kohezijske politike	17
2. 3. 1. Strukturni skladi	17
2. 3. 2. Kohezijski sklad	18
2. 3. 4. Odbor regij (Committee of the Regions)	18
2. 3. 4. Evropska investicijska banka (EIB)	19
2. 4. Predpristopna pomoč kandidatkam za članstvo v EU	19
2. 4. 1. PHARE	20
2. 4. 2. ISPA	21
2. 4. 3. SAPARD	21
4. TERITORIALNA RAZDELITEV SLOVENIJE	21
4. SLOVENSKA REGIONALNA POLITIKA PRED LETOM 2000	23
4. 1. <i>Pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji</i>	23
4. 2. <i>Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji</i>	25
4. 3. <i>Spremembe v pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji</i>	26
4. 4. <i>Dodatni popravki sistema pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji</i>	27
4. 5. <i>Spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij v Sloveniji</i>	29
4. 6. <i>Drugi instrumenti, ki vsebujejo regionalno komponento</i>	30
4. 6. 1. Prelivanje sredstev v gospodarstvo	31
4. 6. 2. Zakon o financiranju občin	31
4. 6. 3. Nacionalni programi	32
4. 6. 4. Aktivna politika zaposlovanja	32
5. REGIONALNA POLITIKA V NOVEM TISOČLETJU	33
5. 1. Razlogi za prenovo	33
5. 1. 1. Spremembe pojmovanja regionalne politike	33
5. 1. 2. Neučinkovitost regionalne politike po osamosvojitvi	34
5. 1. 3. Vključevanje Slovenije v EU	34

5. 2. Uveljavitev načela programiranja	35
5. 2. 1. Strategija regionalnega razvoja Slovenije	36
5. 2. 2. Regionalni razvojni programi	37
5. 2. 3. Skupni razvojni programi	38
5. 3. Opredelitev problemskih območij	38
5. 4. Državne regionalne spodbude	39
5. 5. Nosilci regionalne strukturne politike	41
5. 5. 1. Svet za strukturno politiko (svet)	41
5. 5. 2. Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (sklad)	41
5. 5. 3. Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (ARR)	42
5. 5. 4. Regionalne razvojne agencije (RRA)	43
SKLEP	45
LITERATURA	47
VIRI	48

PRILOGE

UVOD

Od osamosvojitve Slovenije je minilo dobrih deset let. To je bilo deset let postavljanja osnov nove države, njenih institucij in ubadanja z makroekonomskimi temami. V tem desetletju regionalna politika ni mogla konkurirati številnim prioritetam, kar se je odrazilo v porastu že pred osamosvojitvijo velikih medregionalnih razlik. Politični, socialni in ekonomski razlogi govorijo v prid politike zmanjševanja regionalnih razlik. Pri tem bo potrebno poskrbeti predvsem za dohitevanje razvitih regij s strani manj razvitih, pri čemer se ne sme pozabiti niti na razvoj razvitejših regij. Razvoj Slovenije kot celote je odvisen od razvoja regij, ki jo sestavljajo. Čim hitrejša bo torej rast regij, tem hitrejši bo razvoj države, ob čemer pa je potrebno poudariti, da gospodarska rast v državi ne bo hitrejša, če bo rast določenih regij ustvarjena na račun drugih regij; če bo rast centra ustvarjena na račun praznjenja perifernih delov države.

V začetnem poglavju skušam na kratko opredeliti regionalno politiko. V času se je pojavilo več opredelitev regionalne politike. Različne ekonomske teorije so podlaga za uporabo različnih instrumentov regionalne politike, s tem pa za različne opredelitve regionalne politike. Kljub različnim opredelitvam regionalne politike pa, po mojem mnenju, obstaja, dokaj trden konsenz o cilju izvajanja regionalne politike. Kot ta cilj se pojavlja konvergenca med regijami.

Kljub temu da (je) obstaja(la) množica dobrih razlogov za prenovo sistema regionalne politike v Sloveniji, do prenove sistema regionalne politike v Sloveniji ne bi prišlo še lep čas, če se Slovenija ne bi soočila s približevanjem Evropski uniji. Vključitev Slovenije v sistem evropske strukturne in kohezijske politike, predvsem možnost pridobivanja sredstev strukturnih skladov, je eden glavnih razlogov za to, da je regionalna politika v Sloveniji pridobila pomen. Ker skupna evropska regionalna politika ni od včeraj, ker je novi sistem izvajanja regionalne politike prirejen po standardih EU in ker se slovenska regionalna politika vpenja v regionalno strukturno politiko EU, sem v nadaljevanju predstavil zgodovino in osnovne značilnosti skupne evropske regionalne strukturne politike.

Regionalna politika, še posebej, če nanjo gledamo kot na obliko decentralizacije, se nanaša na regije. Odsotnost upravnih enot, ki bi se umestile med občine in državo, je prisilila državo v administrativno razdelitev države. Ta razdelitev je v skladu s klasifikacijo EU, čeprav je po drugi strani tudi predmet pogajanj z EU.

Začetki izvajanja regionalne politike v Sloveniji segajo v leto 1971. Dvajsetim letom relativno uspešnega zmanjševanja regionalnih razlik je po osamosvojitvi sledilo deset nekoliko manj uspešnih let. Regionalno politiko v Sloveniji izvajamo že trideset let. Kaj se je v teh tridesetih letih dogajalo, opisujem v četrtem poglavju.

Zadnje poglavje posvečam sistemu regionalne politike, ki se v Sloveniji šele uveljavlja. Izgradnja institucij s področja regionalne politike se še ni zaključila. Navori izvajalcev regionalne politike se usmerjajo v glavnem v pripravo najrazličnejših razvojnih dokumentov, katere se naj bi v najkrajšem možnem času začelo tudi izvajati. Zaradi zgoraj omenjenega predstavlja zadnje poglavje predvsem nekakšen pregled normativnega stanja na področju sistema spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

1. REGIONALNA POLITIKA

Obstaja množica opredelitev regionalne politike. Te opredelitve so odvisne predvsem od tega, v kakšne namene naj bi se regionalno politiko vodilo. Ko je govora o regionalni politiki, je namreč moč govoriti o zasledovanju najrazličnejših ciljev. Kot najpogostejša naloga regionalne politike se pojavlja "zapiranje" (konvergenca) regionalnih razlik. Seveda so ali pa še obstajajo tudi drugače opredeljeni cilji regionalne politike.

Regionalno politiko je moč najpreprosteje opredeliti kot zbir instrumentov, ki se jih uporablja za doseg določenih ciljev (Armstrong, 1993, str. 213). Eden prvih poskusov definiranja ciljev regionalne politike se je zgodil v Barlowem poročilu leta 1940. Barlow je opredelil tri razloge za obstoj regionalne politike (Armstrong, 1993, str. 214):

- znižanje stopnje brezposelnosti v depresivnih regijah;
- doseganje boljše prostorske razporeditve industrije, da bi preprečili zastoje in prenaseljenost v Londonu;
- doseganje, z vidika strateških in obrambnih ciljev, ugodnejše prostorske razpršitve industrije.

Podobno kot v štiridesetih so se tudi kasneje še pojavili poskusi definiranja ciljev, ki bi jih regionalna politika morala zasledovati (Armstrong, 1993, str. 215):

- regije je treba usposobiti za "neodvisno" doseganje rasti;
- v regijah mora biti dosežen zadovoljiv dohodek;
- stopnje zaposlenosti v regijah morajo biti zadovoljive;
- v regijah naj ne bi prihajalo do večjega upadanja števila prebivalcev zaradi odseljevanja;
- regionalne stopnje brezposelnosti se med regijami naj ne bi preveč razlikovale.

Kot zbir instrumentov Armstrong opredeljuje celo množico instrumentov (priloga 1). Le-ti so lahko takšni, da eksplicitno ne zasledujejo zgolj regionalnih ciljev. Po tej opredelitvi torej prepletanje regionalne politike z učinki drugih politik v bistvu pomeni izvajanje regionalne politike. Pogosteje se regionalno politiko omenja predvsem kot zbir instrumentov, ki eksplicitno in pretežno zasledujejo regionalne cilje (Farič, 1999, str. 20).

Zelo pogosto se pojavlja povezovanje regionalne in sektorske politike. Skupaj naj bi bili usmerjeni v odpravljanje strukturnih problemov. Vendar, medtem ko se sektorsko politiko uveljavlja v enaki meri na področju cele države (razen, če prihaja do razlik zaradi prostorske porazdelitve posameznih dejavnosti), je regionalne politika tista, ki se osredotoča le na določena območja (Farič, 1999, str. 20). Obstajajo tudi opredelitve, v katerih se sektorska in regionalna politika pojavljata kot dve dimenziji strukturne politike, katere cilj je doseganje razvojnih ciljev. Doseganje razvojnih ciljev je povezano s spreminjanjem gospodarske in družbene infrastrukture ter strukture proizvodnje (Strmšnik, 1998, str. 13). Med te opredelitve spada tudi opredelitev regionalne strukturne politike v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja: "Regionalna strukturna politika so razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja" (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999).

Na regionalno politiko je moč gledati tudi kot na povezavo prostorske in ekonomske politike. Uveljavljata se dve obliki (Farič, 1999, str. 20):

- regionalna politika je gospodarski vidik prostorske politike (Avstrija);
- regionalna politika je prostorski vidik ekonomske politike (Slovenija). Regionalna politika naj bi po taki opredelitvi bili ukrepi ekonomske politike, s katerimi se uravnava gospodarske procese v prostoru.

Končno moram omeniti še opredelitve regionalne politike, ki govorijo o prenosu ekonomske in drugih politik na regionalno raven (Požežnik, 1993, str. 5). Take opredelitve pojmujejo regionalno politiko kot neko obliko decentralizacije.

1. 1. Najpomembnejši cilj regionalne politike

Opredelitve regionalne politike so, kot sem že omenil, odvisne od namena uporabe instrumentov regionalne politike. Kot najvišji cilj, ki ga je moč razstaviti na množico parcialnih ciljev, se pojavlja konvergenca med regijami. Regionalna politika mora torej skrbeti predvsem za zmanjševanje razlik med regijami. Obstaja nekaj razlogov, ki ne govorijo v prid prevelikim regionalnim razlikam (Farič, 1999, str. 21, 22, 23):

- ekonomski: regionalne razlike lahko vplivajo na neučinkovitost narodnega gospodarstva, s tem pa tudi zmanjšujejo stopnjo gospodarske rasti. Obstaja množica realnih primerov slabosti, ki se pojavljajo kot posledica neenakomernega razvoja v prostoru: problemi aglomeracij, inflacijski pritiski, neoptimalna izraba infrastrukture, nepopolna izkoriščenost produkcijskih faktorjev, višja stopnja brezposelnosti v narodnem gospodarstvu.
- socialni in politični: odpravljanje regionalnih razlik je povezano predvsem z možnostjo za doseganje vsaj podobnih, če že ne enakih, življenjskih pogojev na območju cele države. Prevelike regionalne razlike pogosto predstavljajo glavno grožnjo enotnosti države.

- ekološki: nastanek aglomeracij, za katere je značilna velika koncentracija, ne le ljudi, pač pa tudi industrije, odpira celo vrsto ekoloških problemov.

1. 2. Razvoj strategij regionalne politike

Sistem instrumentov regionalne politike, ki se ga na podlagi teoretičnih predstav o regionalnem razvoju uporablja za doseg opredeljenih ciljev, bi lahko imenovali strategija regionalne politike (Farič, 1999, str. 26). Z razvojem ekonomske znanosti so se v času pojavljale različne teorije o razvoju regij, s tem pa se je v času v različnih obdobjih v ospredje postavljalo različne instrumente za doseg različnih ciljev; šlo je za uporabo različnih strategij.

V literaturi se je uveljavila disjunkcija: tradicionalna regionalna politika – regionalna politika endogenega razvoja. Teoretično osnovo prve predstavlja neoklasična teorija regionalnega razvoja, kasneje pa še teorija izvozne baze in teorija polov rasti. Neoklasični pogled je kot izvor razlik v razvitosti regij identificiral predvsem neučinkovitost tržnega mehanizma. Ob izpolnjevanju predpostavk popolne konkurence do dolgotrajnejših razlik v razvitosti regij naj ne bi prihajalo. Naloga regionalne politike je torej zagotavljanje čimbolj optimalnega delovanja tržnega mehanizma: odstranjevanje ovir za prost pretok kapitala in dela, zmanjševanje stroškov migracij, informiranje o možnostih investiranja ali o povpraševanju po delavcih v drugih regijah, protimonopolna zakonodaja.

Nekoliko kasneje (70, 80-ta) so se kot teoretična osnova tradicionalne regionalne politike pojavile, že zgoraj omenjene teorije, predvsem teorija polov rasti. Za razvoj regij je treba v regije privabiti kapital, za kar so se uporabljale najrazličnejše oblike kapitalskih subvencij. Privlačnost lokacij v posameznih regijah se povečuje tudi z izgrajeno infrastrukturo, katere razvoj je lahko prav tako eden izmed ukrepov regionalne politike (Farič, 1999, str. 26).

Tradicionalna regionalna politika je bila pogosto usmerjena v zaščito regij pred zunanjo konkurenco. Najrazličnejše subvencije so podjetjem na določenih območjih omogočale nižje stroške, s tem pa tudi doseganje nižjih cen na svetovnih trgih. Taka zaščita je dolgoročno gledano pogosto lahko pripeljala do razvojnega zaostajanja in padanja konkurenčnosti v regijah.

Ukrepi tradicionalne regionalne politike so temeljili na zunanjih impulzih in niso razreševali problemov, ki jih je povzročala neustrezna gospodarska struktura v regijah, niti niso vzpodbujali strukturnih sprememb (te spremembe so kvečjemu zavirali). Slabosti ukrepov tradicionalne regionalne politike so spodbudile razvoj novih strategij regionalnega razvoja, ki so se začele uveljavljati v osemdesetih.

Razvojno šibka območja se ne srečujejo zgolj s pomanjkanjem kapitala in kvalificirane delovne sile, ampak predvsem z odsotnostjo inovacij, podjetniške iniciative, medregionalnih in mednarodnih povezav. Na zaostajanje negativno vpliva še nerazvita infrastruktura (v

zadnjih letih so na pomenu pridobile telekomunikacijske povezave) (Gomilšek, 1999, str. 12). Odpravljanje zgoraj omenjenih pomanjkljivosti ne more temeljiti zgolj na zunanjih impulzih, ampak je treba te impulze kombinirati z neko notranjo, samostojno rastjo regij. Nova regionalna politika temelji na endogenem razvoju regij in zasleduje doseganje avtopropulzivnega in samovzdržujočega razvoja regij. Tehnološki napredek (razvoj informacijskih tehnologij) in globalna konkurenca sta spremenila pogoje gospodarjenja, s tem pa tudi zahteve po novih ukrepih regionalne politike.

Teoretično osnovo nove regionalne politike v veliki meri predstavlja nova teorija rasti, ki je nekakšna kombinacija neoklasične teorije in teorije polarizacije, ki na novi način opredeljuje vlogo znanja in tehničnega napredka (Farič, 1999, str. 31). Nova regionalna politika je usmerjena v pospeševanje podjetništva (ustanavljanje in pomoč majhnim in srednjim podjetjem), pri čemer se v ospredje postavlja prenos znanj in tehnologije ter ustvarjanje podjetniške klime. Pomoč podjetjem pogosto ni zgolj nematerialna, vendar mora dodeljevanje materialnih spodbud potekati zelo selektivno in v skladu z načeli konkurence (Farič, 1999, str. 31-32). (Več o tradicionalni in novi regionalni politiki v prilogi 2).

Strategije regionalnih politik temeljijo na najrazličnejših teoretičnih opredelitvah regionalnega razvoja. V realnosti se pojavljajo najrazličnejše kombinacije instrumentov regionalne politike, zato teoretična klasifikacija instrumentov in strategij ni tako kristalno jasna. Povedano drugače, regionalna politika, ki temelji na določeni strategiji, pogosto lahko vsebuje tudi instrumente, ki predstavljajo nabor instrumentov konkurenčnih strategij.

2. REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE¹

Evropska unija z dobrimi 373 milijoni prebivalcev (Statistični letopis 2000, str. 678) predstavlja eno najpomembnejših svetovnih gospodarskih sil. Obseg Evropske unije, kulturne razlike med narodi v Uniji, predvsem pa regionalne disparitete so narekovale razvoj instrumentov za izvajanje regionalne politike na nivoju skupnosti. Razsežnost regionalnih disparitet znotraj EU je vidna že, če se lotim primerjave med posameznimi članicami EU. Najrevnejše članice unije dosegajo le 80 % povprečnega BDP p. c v EU, medtem ko Luksemburg to povprečje presega za 60 odstotnih točk. Še očitnejše razlike se pojavljajo na nivoju regij. V letu 1993 je bilo deset najbogatejših NUTS 2 regij 3,3 krat bolj razvitih od desetih najrevnejših regij (Strmšnik, 1997, str. 18). Ko je govora o potrebi po izvajanju regionalne politike, se ni moč izogniti niti političnemu kriteriju. Vstop v EU in poglobljanje integracije pogosto prizadene določene skupine. Pridobitev soglasja teh skupin je pogosto povezana z določenimi nadomestili tem skupinam. Finančna pomoč depresivnim ali manj razvitim regijam pogosto predstavlja kar primerno obliko takšnega nadomestila.

¹ To poglavje je napisano predvsem na podlagi podatkov pridobljenih na spletnih straneh evropskih strukturnih skladov: www.inforegio.org

Regionalno politiko EU sestavlja več komponent (Aljančič, 1999, str. 3):

- politika strukturnih skladov, za katero namenja EU okoli 35% svojega proračuna;
- kohezijska politika, ki je namenjena zapiranju razvojne vrzeli med posameznimi državami članicami in preostankom EU;
- politika konkurence, preko katere se nadzorujejo in omejujejo državne pomoči članic.

2. 1. Regionalna politika EU od njenih začetkov do reforme leta 1999

2. 1. 1. Regionalna politika do ustanovitve regionalnega razvojnega sklada

Zavedanje potrebnosti enakomernega razvoja v članicah Evropske gospodarske skupnosti je obstajalo že ob sklenitvi Rimskega sporazuma. V preambuli le-tega je bilo namreč zapisano, da ga države podpisujejo "zaradi potrebe po utrditvi enotnosti njihovih gospodarstev, za zagotovitev harmoničnega razvoja z zmanjševanjem razlik, ki obstajajo med regijami in za zmanjšanje zaostalosti manj razvitih regij" (At the service of the regions, 2001).

Kljub zgoraj navedeni trditvi ukrepi EGS vse do sedemdesetih niso vključevali ukrepov, neposredno namenjenih regionalnemu razvoju. Še več, moč je trditi, da so ukrepi povezovanja članic (prostejši pretok kapitala, dela) celo negativno vplivali na izvajanje regionalne politike in opuščanje le-te v nekaterih članicah (Farič, 1999, str. 43-44).

EGS je v tem obdobju izvajala predvsem sektorske politike. V letu 1958 sta bila ustanovljena Evropski socialni sklad in Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije. Delovanje teh dveh skladov je imelo različne posledice na posamezne regije, vendar pri alokaciji sredstev sklada nista pretirano favorizirala manj razvitih regij. Tako so se v preteklosti sredstva Evropskega sklada za usmerjanje kmetijstva in garancije namenjala subvencioniranju proizvodnje nekaterih kmetijskih proizvodov (žitarice, mleko, goveje meso, sladkorna pesa). Hkrati so bile večje kmetije deležne večjih subvencij kot manjše, kar je vplivalo na alokacijo sredstev v korist uspešnih kmetijskih regij Severne Evrope. Ustreznejše razdeljevanje sredstev Evropskega sklada za usmerjanje kmetijstva in garancije se je vzpostavilo šele z reformo v letu 1988 (Armstrong, 1993, str. 283, 301).

V letu 1973 so v Evropsko gospodarsko skupnost vstopile Velika Britanija, Irska in Danska. Z vstopom teh treh držav je prišlo do povečanja regionalnih razlik znotraj EGS. Na novo vključene države (zlasti Velika Britanija) so se tudi srečevale z drugačnimi regionalnimi težavami kot ostale članice EGS. Do razširitve 1973 so za problematične veljale predvsem manj razvite kmetijske regije. Velika Britanija je v istem obdobju imela težave predvsem v starih industrijskih regijah.

Velika Britanija je svoj vstop v EGS pogojevala z oblikovanjem regionalne politike, ki bi upoštevala več vrst problemskih območij. Na ta način je Velika Britanija nekako "zakrivila" oblikovanje skupne strukturne regionalne politike (Farič, 1999, str. 44).

2. 1. 2. Obdobje 1975-1989

Leta 1975 je bil ustanovljen Evropski regionalni razvojni sklad (ERDF). V svojem začetku je ta sklad delil v proračunu določena sredstva za regionalni razvoj članicam, upoštevajoč njihove kvote. Glede na kvoto so bile članice, neodvisno od ustreznosti regionalnih programov ali projektov, upravičene do sredstev, katera so uporabile za sofinanciranje svoje regionalne politike, pri čemer so članice same določile, katera problemska območja bodo upravičena do pomoči.

Možnost delnega vpliva na regionalno politiko je ES pridobila leta 1979, ko je bil določen neknotni del v okviru Evropskega regionalnega razvojnega sklada. Neknotni del je sicer znašal le 5 % sredstev, ki jih je ERDF alociral med članice. Ta sredstva je ERDF delil na osnovi večletnih programov in ni financiral zgolj posameznih projektov. Hkrati se je ta sredstva smelo posredovati tudi v regije, ki jih države niso obravnavale kot problemsko območje (Farič, 1999, str. 45).

Do spremembe kvotnega sistema je prišlo v letu 1984, ko je bil kvotni sistem zamenjan s sistemom rangov. Za vsako državo se je določilo zgornjo in spodnjo mejo intervala sredstev, ki jih lahko dobi. Države so bile tako spodbujene k pripravi programov in projektov, s katerimi so kandidirale za sredstva ERDF-a. Evropska komisija je, znotraj za vsako državo določenega intervala, delila sredstva, pri čemer je favorizirala integralne razvojne projekte na manjših območjih skupnosti in integralne mediteranske programe, ki so pokrivali večja območja (Farič, 1999 str. 45).

Tabela 1: Kvote in rangi ERDF v %

Država	Kvota 1981 - 1984	Sp. meja intervala 1985	Zg. meja intervala 1985	Sp. meja intervala po1986	Zg. meja intervala po1986
Belgija	1,11	0,90	1,20	0,61	0,82
Danska	1,06	0,51	0,67	0,34	0,46
Francija	13,64	11,05	14,74	7,48	9,46
Nemčija	4,65	3,76	4,81	2,55	3,40
Grčija	13,00	12,35	18,74	8,36	10,64
Irska	5,94	5,64	6,83	3,82	4,61
Italija	35,49	31,94	42,59	21,62	28,79
Luxemburg	0,07	0,06	0,08	0,04	0,06
Nizozemska	1,24	1,00	1,34	0,68	0,91
Portugalska	-	-	-	10,66	14,20
Španija	-	-	-	17,97	23,93
V. Britanija	23,80	21,42	28,56	14,50	19,31
SKUPAJ	100,00	88,63	116,56	88,63	116,59

Vir: Nevin Edward: Economics of Europe, 1990, str. 295.

V osemdesetih se kot strukturni sklad ni pojavljal le ERDF. Regionalne učinke je imelo tudi delovanje 1958 ustanovljenih skladov (Evropski socialni sklad ESF in Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije EAGGF). Tako je bilo npr. 45 % sredstev ESF alociranih na območja, ki so že prejemale sredstva ERDF. Pri svojem delovanju je regionalno komponento upoštevala tudi Evropska investicijska banka. Prepletanje delovanja najrazličnejših skladov in ustanov, podvajanje sredstev, vključitev novih članic, predvsem pa proces oblikovanja skupnega notranjega trga in z njim povezane zahteve manj razvitih članic, ki so za pristanek na poglobitev integracije zahtevale določene kompenzacije, je pripeljalo do reforme regionalne strukturne politike v letu 1988 (Farič, 1999, str. 45-46).

2. 1. 3. Obdobje 1989-1993

Na Bruseljskem vrhu leta 1988 je bilo doseženo soglasje o oblikovanju skupnega trga. To odločitev je spremljala tudi odločitev o reformi strukturne regionalne politike Evropske skupnosti. S to reformo se je postavilo temelje strukturni regionalni politiki Evropske unije, kot jo poznamo danes. Pojavili so se cilji in načela, ki še danes usmerjajo regionalno strukturno politiko. Upošteevajoč te cilje in načela, je prišlo tudi do koordinacije med delovanjem posameznih strukturnih skladov. To odločitev je spremljala tudi odločitev o porastu sredstev, namenjenih strukturni regionalni politiki. Tako je bilo politiki strukturnih skladov za obdobje 1989-1992 namenjenih 68 milijard ECU-jev (po cenah iz leta 1997). Delež sredstev, namenjenih strukturnim skladom, se je med letoma 1988 in 1992 povečal iz 17 % na 25 % proračuna skupnosti (Bezjak, 1992, str. 39).

Z reformo 1988 je bilo določenih 6 ciljnih področij delovanja strukturne politike (Bezjak, 1992, str. 39; Farič, 1999, str. 47; Aljančič, 1999, str. 7-8):

- **CILJ 1:** pospeševanje razvoja regij, ki zaostajajo v razvoju;
- **CILJ 2:** prestrukturiranje v regijah v industrijskem zatonu (jeklarstvo, premogovništvo, ladjedelnštvo, tekstilna industrija);
- **CILJ 3:** ukrepi za odpravljanje dolgoročne brezposelnosti;
- **CILJ 4:** olajševanje vključevanja mladih na trg delovne sile;
- **CILJ 5a:** pospeševanje prilagajanja kmetijstva ter modernizacija in strukturne spremembe v ribištvu;
- **CILJ 5b:** pospeševanje razvoja ruralnih območij.

S tem ko so bila po enotnem kriteriju določena problemska območja v Evropski skupnosti, so države izgubile možnost, da bi lahko same odločale o alokaciji sredstev strukturnih skladov. Izvajanje strukturne politike je v večji meri padlo na ramena Evropske komisije. Pomembna novost so bila tudi t. i. regionalna ciljna področja (cilji 1, 2 in 5b), ukrepi katerih so se nanašali na območja znotraj ES, opredeljena v skladu s klasifikacijo teritorialnih enot (NUTS) (Farič, 1999, str. 47).

V letu 1988 so se določila tudi načela, po katerih se, v bistvu še danes, izvaja strukturno politiko v EU (Farič, 1999, str. 47-48; Aljančič, 1999, str. 9):

- načelo koncentracije, pomeni koncentriranje sredstev (ukrepov) na regije, sektorje in skupine prebivalstva, ki se srečujejo z največjimi problemi (na osnovi tega načela so bila opredeljena ciljna območja);
- načelo programiranja pomeni premik od financiranja posameznih nepovezanih projektov k financiranju celovitih, večletnih razvojnih programov;
- načelo partnerstva predvideva sodelovanje Evropske komisije, vlad članic, regionalnih in lokalnih oblasti;
- načelo subsidiarnosti določa, da naloge regionalne strukturne politike izvaja najnižja možna raven oblasti;
- načelo dodatnosti pomoči pomeni, da evropski strukturni skladi le dopolnjujejo sredstva članic in jih torej ne nadomeščajo. Za izvajanje strukturne politike je tako potrebno zagotoviti sredstva v državnem proračunu ali pa zagotoviti sofinanciranje iz lokalnih in zasebnih virov.
- načelo spremljanja in vrednotenja ukrepov strukturne politike predvideva nadzor nad porabo sredstev strukturnih skladov in čim učinkovitejšo rabo teh sredstev, da bi s čim manj sredstvi maksimizirali socialno in ekonomsko kohezijo.

2. 1. 4. Obdobje 1993-2000

Leta 1991 so članice, poleg dogovora o tesnejšem povezovanju na ekonomskem in političnem področju, na zasedanju v Maastrichu dosegle dogovor o reformi strukturne politike. Ko

govorim o poglobljanju integracije na ekonomskem področju, mislim predvsem na dogovor o monetarni uniji in sprejetje konvergenčnih kriterijev, katerih izpolnjevanje je pogoj za vključitev države v monetarno unijo. V letu 1993 je v veljavo stopil Sporazum o Evropski uniji, ki je kot enega glavnih ciljev EU opredelil tudi kohezijo.

Željo po poglobljanju integracije je pospremila bojazen revnejših članic o neenakomerni porazdelitvi stroškov in koristi poglobljanja integracije. Da bi nekako ublažili te strahove, je bil v letu 1993 ustanovljen Kohezijski sklad, katerega namen je bil podpirati projekte s področje okolja in prometa v najrevnejših članicah EU (Grčija, Španija, Irska in Portugalska). Za delovanje Kohezijskega sklada je bilo v obdobju 1993-1999 namenjenih 15,15 milijard ECU-jev (Farič, 1999, str. 48-49).

Reforma strukturnih skladov v letu 1993 bistvenih novosti ni prinesla. Prišlo je do nekoliko drugačne opredelitve ciljev. Pri posameznih ciljeh (2, 5b) je prišlo do prenosa odločanja o področjih, ki so bila upravičena do pomoči, iz komisije na države članice. V okviru teh dveh ciljev je EU določila le zgornjo mejo, ki je bila izražena z odstotkom prebivalstva države, ki sme biti upravičeno do pomoči na podlagi omenjenih ciljev. Do sprememb ciljnega območja 1 ni prišlo. Pod ta cilj so se uvrščale regije (NUTS 2), katerih BDP p. c. zadnja tri leta ni presegal 75% povprečja EU. Reforma je prinesla tudi združitev ciljev 3 in 4 ter vpeljavo novega cilja 4 to je pomoč pri prilagajanju delovne sile strukturnim spremembam. Vpeljano je bilo še ciljno področje št. 6, ki je bilo namenjeno pospeševanju razvoja v regijah z zelo nizko gostoto prebivalstva (Farič, 1999, str. 49; Aljančič, 1999, str. 7-8).

Na Edinburškem vrhu leta 1993 so se določila sredstva namenjena strukturni politiki. Sprejet je bil sklep, da se bo strukturni in kohezijski politiki v obdobju 1993-1999 namenilo 177 milijard ECU-jev (v cenah iz 1999), kar je predstavljalo tretjino proračuna EU. V letu 1999 je bilo tako strukturnim skladom namenjenih kar 32 milijard ECU-jev (cene iz 1999).

V letu 1993 je bil ustanovljen še en instrument, ki se uvršča v sistem strukturnih skladov. Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG) naj bi pomagal pri učinkovitejšemu prilagajanju ribištva.

2. 1. 5. Programi, ki so se nanašali na celotno območje EU (pobude)

Po letu 1985 se je manjši delež sredstev strukturnih skladov začel namenjati tudi programom, s katerimi se je poskušalo omiliti probleme, ki so se pojavljali na področju celotne skupnosti. Posamezni programi so bili namenjeni odpravi ali omilitvi posameznih problemov. Tako so začeli v letu 1985 izvajati štiri takšne programe:

- STAR, katerega namen je bil izboljšati telekomunikacijsko infrastrukturo;
- VALOREN, namenjen je bil izrabi lastnih energetskega virov;

- RESIDER je bil namenjen regijam, v katerih je prihajalo do strukturnih sprememb zaradi zmanjševanja obsega jeklarske industrije;
- RENEVAL je bil namenjen prestrukturiranju v regijah, kjer je bila tradicionalno prisotna ladjedelniška industrija.

V letu 1988 so bile dokončane študije, na podlagi katerih se je začelo izvajati program STRIDE, namenjen spodbujanju raziskav in tehnološkega razvoja v posameznih regijah. Avgusta 1989 se je začelo z izvajanjem programa namenjenega prestrukturiranju v regijah, kjer je v preteklosti prevladovala premogovniška dejavnost RECHAR (Mellors, 1990, str. 97).

Število iniciativ EU je sčasoma raslo, nekatere iniciative so bile nadomeščene z drugimi, medtem ko so nekatere opustili. Tako se je med letoma 1994-1999 izvajalo trinajst iniciativ EU (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 17):

- Interrreg II- namenjen spodbujanju medregionalnega povezovanja (čezmejno sodelovanje, energetske povezave, sodelovanje pri regionalnem načrtovanju);
- Employment- v okviru programa employment se v bistvu izvaja več programov:
 - ◆ Employment – NOW namenjen zagotavljanju enakih možnosti za ženske in zagotavljanju dostopa do v prihodnost usmerjenih zaposlitev;
 - ◆ Employment – Horizon namenjen izboljšanju zaposlitvenih možnosti invalidov;
 - ◆ Employment – Youthstart namenjen vključevanju mladih na trg delovne sile;
 - ◆ Employment – Integra namenjen integraciji socialno izključenih skupin in boju proti rasizmu in ksenofobiji;
- Leader II- namenjen razvoju ruralnih območij;
- Adapt- namenjen pospeševanju prilagajanja delavcev strukturnim spremembam in informacijski družbi;
- SME-s- namenjen povečevanju konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij;
- Urban- ukrepi za ponoven zagon v mestih, ki so se znašla v krizi;
- Konver- ukrepi, namenjeni pospeševanju ekonomske diverzifikacije v območjih, ki so močno odvisna od obrambnega sektorja;
- Regis II- namenjen integraciji najbolj oddaljenih regij;
- Retex- ukrepi namenjeni prestrukturiranju v območjih, kjer prevladuje tekstilna in obutvena industrija;
- Resider II- namenjen prestrukturiranju "jeklarskih" območij;
- Rechar II- namenjen prestrukturiranju "premogovniških" območij;
- Peace- ukrepi, namenjeni pospeševanju mirovnega procesa v Severni Irski;
- Pesca- ukrepi, namenjeni prestrukturiranju območij odvisnih od ribištva.

2. 1. 6. Učinki skupne strukturne politike²

Glavni namen izvajanja regionalne strukturne politike je zapiranje vrzeli med manj in bolj razvitimi regijami. Pozitivna ali negativna ocena strukturne regionalne politike bo torej v veliki meri odvisna od tega, ali je v obdobju, ko se je izvajalo takšno politiko, prišlo do dejanskega zmanjšanja razlik, tako med regijami kot med članicami EU. Seveda je treba dodati, da zmanjšanje regionalnih razlik ni nujno posledica izvajanja strukturne regionalne politike, je pa lahko v veliki meri z njo povezano.

Za obdobje 1988 – 1998 je značilno zmanjšanje zaostanka najrevnejših članic EU (Španija, Irska, Portugalska, Grčija), katerih povprečni BDP p. c. je v tem obdobju porasel za 11,2 odstotnih točk na 78,8% povprečja EU. Del tega prirasta je moč pripisati padcu BDP p. c. celotne Unije ob razširitvi v letu 1995. Obstaja ocena, da je bilo na račun strukturnih skladov ohranjenih ali ustvarjenih 2,2 milijona delovnih mest. Obstaja tudi ocena, po kateri naj bi strukturni skladi med letoma 1989 in 1999 prispevali v povprečju 0,5 % letno k gospodarski rasti v zaostajajočih regijah. Kumulativni efekt je pomenil 10% povečanje BDP-ja Grčije, Irske in Portugalske, v Španiji je ta prispevek znašal 4%.

V istem obdobju ni prišlo le do zapiranja vrzeli med najrevnejšimi članicami in preostankom unije, pač pa se je zmanjšal tudi zaostanek najrevnejših regij EU. BDP p. c. najrevnejših regij, v katerih živi 10% prebivalstva Unije, je med letoma 1987 – 1997 iz 54,2% zrasel na 61,1% povprečja EU.

Veliko število, zaradi strukturnih skladov ustvarjenih ali ohranjenih delovnih mest, ni preprečilo porasta deleža brezposelnih v 25 regijah z najvišjo brezposelnostjo. Med letoma 1987 – 1997 je delež brezposelnih v teh regijah porasel za štiri odstotne točke na 24%.

Kljub uspehom strukturne regionalne politike znotraj EU še vedno obstajajo precejšnje razlike. Do sedaj je bila pomoč pogosto osredotočena v razvoj osnovne infrastrukture, kjer je bil dosežen nek napredek, še vedno pa obstajajo precejšnja nesorazmerja (razvojne kapacitete, spodbujanje tehničnega napredka, dostop do informacijskih tehnologij, kakovost okolja, možnosti za izobraževanje in usposabljanje...). Ta nesorazmerja opozarjajo na nujnost nadaljnega izvajanja strukturne regionalne politike.

² At the service of the regions (What is being achieved), 2001.

2. 2. Regionalna strukturna in kohezijska politika med letoma 2000-2006

EU, soočena s čedalje večjo svetovno konkurenco, ki jo omogočata liberalizacija svetovnih trgovinskih tokov in informacijska tehnologija, je spoznala, da bo nekako potrebno preurediti sistem regionalne strukturne in kohezijske politike. Potreba po reformi je še nujnejša, če upoštevamo tudi težnjo po poglobitvi (monetarna unija) in razširitvi integracije. Predvsem slednje, razširitev EU z novimi članicami, v katerih so ekonomske in socialne razmere pogosto slabše kot v najmanj razvitih članicah EU, kaže potrebo po reformiranju regionalne strukturne politike in vpeljavi instrumentov predpristopne pomoči.

V letu 1997 je Evropska komisija objavila dokument Agenda 2000. V tem dokumentu je bila poleg predlogov za reformo skupne kmetijske politike in predloga proračuna predvidena tudi reforma regionalne strukturne in kohezijske politike. Ta dokument, upoštevajoč možnost razširitve EU, ureja delovanje omenjenih politik med letoma 2000 – 2006 (Farič, 1999, str. 50). Do natančnejše opredelitve sredstev za regionalno strukturno in kohezijsko politiko med letoma 2000 – 2006 je prišlo na Berlinskem ministrskem svetu marca 1999.

2. 2. 1. Nadaljnja koncentracija

Glavni predlog Agende 2000 je bila geografska in finančna koncentracija. Sredstva naj bi se, še bolj kot pred reformo, koncentriralo v regije z najhujšimi razvojnimi problemi. Hkrati se pomoč usmerja tudi na skupine prebivalstva, ki se soočajo z največjimi težavami. Tako naj bi se do leta 2006 odstotek prebivalstva, ki ga zajemata prva dva cilja, znižal iz 51% (pred reformo) na 35% – 40% (Poljanšek, 2000, str. 21).

V skladu z načelom koncentracije je prišlo do zmanjšanja števila ciljev iz prejšnjih sedem (če upoštevamo cilja 5 a in 5 b) na tri cilje, od katerih imata prva dva regionalni, tretji pa horizontalni značaj.

Ciljno področje 1: razvoj in strukturne spremembe v regijah, ki zaostajajo v razvoju. Med te regije spadajo regije na ravni NUTS 2, katerih BDP p. c. ne dosega 75% povprečja EU. Ciljno področje 1 obsega tudi tiste regije na Švedskem in Finskem, ki so v predhodnem obdobju izpolnjevale kriterije za vključitev v šesto ciljno področje. Med regije, ki zaostajajo v razvoju, se štejejo še najbolj oddaljene regije (Kanarski otoki, Francoski prekomorski departmaji, Azori, Madeira). Na podlagi zgoraj omenjenih kriterijev je Komisija 1. 6. 1999 sestavila seznam regij, ki sodijo pod ciljno področje 1. V teh regijah živi 22, 2% prebivalstva unije (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 10 – 11).

Ciljno področje 2: regije na ravni NUTS 3, ki se soočajo z neustrezno gospodarsko strukturo in posledično s prestrukturiranjem gospodarstva. Ciljno območje 2 združuje najrazličnejše

tipe regij, ob tem pa obstajajo za vsak tip regije drugačni kriteriji za vključitev v ciljno območje 2:

- industrijske regije v zatonu so tiste, ki se soočajo z brezposelnostjo, ki presega povprečje EU, hkrati imajo te regije nadpovprečni delež zaposlenih v industriji in se soočajo z upadanjem delovnih mest v industriji;
- ruralna območja ustrezajo uvrstitvi v ciljno področje 2, če gre za območja z nizko gostoto prebivalstva ali za območja z visokim deležem zaposlenih v kmetijstvu, ki se srečujejo z visokimi stopnjami brezposelnosti ali z upadanjem števila prebivalcev;
- urbana območja se uvrščajo v ciljno področje 2, če izpolnjujejo vsaj enega izmed naslednjih petih kriterijev: visoka stopnja dolgoročne brezposelnosti, visoka stopnja revščine, degradiranost okolja, visoka stopnja kriminalitete ali neizobraženost prebivalstva;
- v območjih, odvisnih od ribištva, je pomemben delež zaposlenih zaposlen v ribiškem sektorju, ki se sooča z zmanjšanjem števila zaposlenih.

V primerjavi s kriteriji za prvo ciljno področje so kriteriji za drugo ciljno področje manj konkretni, lahko bi rekli, manj kvantificirani, zato je poleg kriterijev določeno še, da je lahko do sredstev ciljnega področja 2 upravičenih največ 18 % prebivalstva unije. Komisija je še upoštevajoč število ljudi (ki v posameznih državah živi v starih industrijskih ali ruralnih območjih), stopnjo dolgotrajne in siceršnje brezposelnosti, določila največje deleže prebivalstva posameznih držav, ki se lahko vključujejo v ciljno področje 2. Članicam je naloženo, da sestavijo sezname območij, katera bi bilo moč vključiti v ciljno področje 2; na podlagi teh seznamov pa Komisija v dogovoru s članicami sprejme dokončni seznam območij (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 12 – 13).

Tabela 2: Maksimalni delež prebivalstva članic EU, ki se med letoma 2000 – 2006 sme uvrstiti v ciljno področje 2 (odločitev Komisije 1. 7. 1999)

Članica	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU
Delež	12	10	13	-	22	31	-	13	28	15	25	-	31	14	24	18

Vir: Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 13.

Ciljno področje 3: Za razliko od prvih dveh ciljnih področij tretje ciljno območje ni namenjeno financiranju akcij v problemskih regijah, pač pa razvoju človeških virov na področju celotne EU (razen v regijah, ki se uvrščajo v ciljno področje 1). Sredstva ciljnega področja 3 so namenjena ukrepom zmanjševanja brezposelnosti, to je vključevanju odrinjenih socialnih skupin na trg dela, spodbujanju permanentnega izobraževanja in spodbujanju enakih zaposlitvenih možnosti za moške in ženske (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 14).

Upoštevajoč načelo koncentracije je, za plansko obdobje 2000 – 2006 prišlo tudi do zmanjšanja števila pobud EU. Prejšnjih 13 pobud je bilo zamenjanih s štirimi (At the service of the regions (How does it work, 2001):

- Interreg III, namenjen spodbujanju čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja (financiran s strani ERDF);
- Leader+ je program, namenjen razvoju podeželja (financiran s strani usmerjevalnega dela EAGGF);
- Equal je usmerjen v odpravljanje neenakosti in diskriminacije v zvezi z vključevanjem ljudi na trg dela (financira ga ESF);
- Urban II je namenjen ekonomski in socialni regeneraciji mest in sosesk, ki so zašla v krizo (financira ga ERDF).

2. 2. 2. Sredstva za regionalno strukturno in kohezijsko politiko v letih 2000 – 2006

Na podlagi odločitev Berlinskega ministrskega sveta je Komisija, poleg sklepov o reformi sistema regionalne strukturne in kohezijske politike, sprejela tudi odločitev o finančnih sredstvih, ki jih bo EU v obdobju 2000 – 2006 namenila izvajanju strukturne regionalne in kohezijske politike. Po tem sklepu se naj bi kohezijski politiki namenilo 18 milijard evrov (cene iz leta 1999). Strukturni skladi naj bi v tem obdobju razpolagali s 195 milijardami evrov. Znotraj tega sedemletnega obdobja so bili določeni tudi letni zneski, namenjeni strukturni regionalni in kohezijski politiki.

Tabela 3: Razporeditev sredstev, namenjenih regionalni strukturni in kohezijski politiki v obdobju 2000 – 2006 po letih v milijonih evrov (cene iz leta 1999)

LETO:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kohezijski sklad	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
Strukturni skladi	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660

Vir: Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 19, 110.

V letu 1999 niso bile določene le porabe sredstev po letih, pač pa tudi približni deleži sredstev, namenjeni posameznim državam, kot tudi razdelitev sredstev strukturnih skladov za posamezne cilje in pobude EU.

Tabela 4: Razporeditev sredstev strukturnih skladov po ciljnih področjih in članicah EU v obdobju 2000 – 2006 v mio. evrov (cene iz leta 1999)*

Članica	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	Instrumenti za ribištvo (izven cilja 1)	Delež sredstev članice (%)
Belgija	625	433	737	34	0,99
Danska	0	183	365	197	0,41
Nemčija	19.958	3.510	4.581	107	15,34
Grčija	20.961	0	0	0	11,42
Španija	38.096	2.651	2.140	200	23,47
Francija	3.805	6.050	4.540	225	7,96
Irska	3.088	0	0	0	1,68
Italija	22.122	2.522	3.744	96	15,52
Luksemburg	0	40	38	0	0,04
Nizozemska	123	795	1.686	31	1,43
Avstrija	261	680	528	4	0,80
Portugalska	19.029	0	0	0	10,37
Finska	913	489	403	31	1,00
Švedska	722	406	720	60	1,04
Vel. Britanija	6.251	4.495	4.568	121	8,52
EUR - 15	135.954	22.454	24.050	1.106	100

*K posameznim ciljnim področjem so prišeta tudi sredstva namenjena prehodnemu obdobju tistih območij, ki se ne uvrščajo več pod ciljni področji 1 in 2.

Vir: Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 19.

Iz zgornje tabele je moč videti, da se daleč največji delež sredstev namenja uresničevanju nalog za prvo ciljno področje. Tabela ne zajema sredstev, namenjenih pobudam EU, ki predstavljajo 5,35 % sredstev strukturnih skladov. Največ 4, 875 mia. evrov je namenjenih pobudi Interreg, sledijo pa ji pobude Equal (2,847 mia. evrov), Leader+ (2,020 mia. evrov) in Urban (700 mio. evrov). V sedemletnem obdobju se v okviru strukturnih skladov namenja tudi milijardo evrov za razne raziskovalne projekte in razvoj novih ukrepov na področju razvoja regij in uresničevanja ciljev EU (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 19). Podpira se predvsem razvoj ukrepov, ki podpirajo znanje in tehnične inovacije ter možnosti izrabe informacijskih tehnologij pri razvoju regij. V tabeli 4 je prisotna tudi postavka Instrumenti za ribištvo (izven cilja 1). Ta postavka je namenjena tistim ribiškim območjem, ki ne izpolnjujejo pogojev za uvrstitev v prvo ciljno področje.

Zgornja tabela nam prikazuje tudi največje porabnice pomoči strukturnih skladov. Kot daleč največja porabnica se pojavlja Španija, ki je poleg pomoči strukturnih skladov deležna tudi največjega deleža sredstev Kohezijskega sklada (med 61 % in 63,5%). V Kohezijski sklad so

vključene še Portugalska (med 16 % in 18 %), Grčija (med 16 % in 18 %) in Irska (med 2 % in 6 %) (Structural Actions 2000 – 2006, 2000, str. 110).

Na podlagi omenjenih podatkov bi lahko zaključil, da EU namenja ogromna sredstva, več kot 35 % proračuna EU, za izvajanje skupne strukturne regionalne in kohezijske politike. Ta sredstva ne vključujejo sredstev, namenjenih državam kandidatkam za članstvo v EU. Sredstva, ki se prelivajo v revnejše regije, prispevajo predvsem bogatejše članice EU. Ta sredstva omogočajo tudi uspešnejšo rast podjetij iz ostalih delov EU, katerim se odpirajo nove investicijske možnosti, možnosti za prenos tehnologij; razvoj manj razvitih regij s sabo nosi tudi povečevanje dohodka prebivalcev teh regij, le-ta pa rast kupne moči tega prebivalstva in s tem odpiranje novih trgov.

2. 3. Nosilci skupne strukturne regionalne in kohezijske politike

2. 3. 1. Strukturni skladi

Kot ime samo pove, se glavnina strukturne regionalne politike EU izvaja preko strukturnih skladov. Najpomembnejše mesto med njimi zaseda **Evropski regionalni razvojni sklad (ERDF)**. Ta sklad je bil ustanovljen v letu 1975, in ko govorim o rasti sredstev, namenjenih skupni strukturni regionalni politiki, v veliki meri govorim predvsem o povečanju sredstev ERDF-a. Sredstva ERDF-a so razdeljena po ciljeh, usmerjena so predvsem v izgradnjo infrastrukture (izgradnja evropskih mrež na področju transporta, telekomunikacij in energetike), varstvu okolja, izobraževalnim programom in izboljšanju zdravstvenih razmer. Del sredstev je namenjen tudi podpori majhnim in srednjim podjetjem ter proizvodnim investicijam, ki so povezane z ustvarjanjem novih delovnih mest. Sredstva ERDF-a se namenjajo še ukrepom za izboljšanje raziskovalnega potenciala zaostalih regij in pospeševanju tehnološkega razvoja v teh regijah. Preko ERDF-a se v celoti izvajata tudi horizontalni pobudi Urban II in Interreg III (The European Regional Development Fund, 2001).

Najstarejši strukturni sklad je **Evropski socialni sklad (ESF)**, katerega ustanovitev sega v leto 1958. Sklad predstavlja glavno orodje uresničevanja zaposlitvene politike EU (Zaveršek, 2000, str. 27). V splošnem so akcije ESF-a usmerjene v boj z brezposelnostjo, razvoj človeških virov in v ukrepe za izboljšanje delovanja trga dela. Specifičneje so sredstva ESF namenjena predvsem odpravljanju dolgoročne brezposelnosti, vključevanju mladih, žensk in izključenih skupin na trg dela, izboljšanju izobraževalnih programov in poklicnega usposabljanja, promociji usposabljanja delavcev. V pristojnosti ESF je izvajanje horizontalne pobude Equal (The European Social Fund, 2001).

V letu 1958 je bil ustanovljen **Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (EAGGF)**. Sestavljata ga dve komponenti. Medtem ko je oddelek za garancije usmerjen v

izvajanje skupne kmetijske politike (približno 88,5 % vseh sredstev EAGGF- približno polovica proračuna EU), se z izvajanjem regionalne strukturne politike ukvarja usmerjevalni oddelek (The common agricultural policy, 1998, str. 7). Sredstva usmerjevalnega oddelka so usmerjena v razvoj ruralnih območij in v izboljšanje kmetijskih struktur. Večina ukrepov usmerjevalnega oddelka se izvaja na področjih, ki se uvrščajo pod cilj 1. Izven prvega ciljnega področja se ukrepe prenese na garancijski oddelek (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, 2001).

Kot zadnji strukturni sklad je bil v letu 1993 ustanovljen **Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG)**. Cilj tega sklada je doseganje sprejemljive eksploatacije ribje zaloge. Hkrati so ukrepi usmerjeni v povečanje konkurenčnosti ribiške industrije in razvoj regij, kjer je ribiška industrija stacionirana. Konkretni ukrepi so usmerjeni v uravnavanje ribiških naporov, modernizacijo ribiške flote, razvoj marikulture, zaščito pristaniških območij, modernizacijo ribiških zmogljivosti v pristaniščih in promociji ribiških proizvodov (The Financial Instrument for Fisheries Guidance, 2001).

2. 3. 2. Kohezijski sklad

Ustvarjanju večje izenačenosti med članicami EU je namenjen Kohezijski sklad. Sporazum o Evropski uniji poleg enotnega trga, monetarne in ekonomske unije kot enega glavnih ciljev postavlja tudi kohezijo. V ta namen je bil v letu 1993 ustanovljen Kohezijski sklad. Sredstva tega sklada so namenjena financiranju projektov, ki so namenjeni varstvu okolja in izgradnji transportne infrastrukture. Sredstva se dodeljujejo članicam, katerih BDP p. c. ne presega 90% povprečja EU (Španija, Irska, Grčija, Portugalska). V obdobju 2000 – 2006 naj bi Kohezijski sklad razpolagal z 18 milijardami evrov.

2. 3. 4. Odbor regij (Committee of the Regions)

Glavne odločitve o poglobljanjih integracije, pa tudi druge zadeve v zvezi z EU, (so) se sprejemale predvsem na srečanjih predstavnikov nacionalnih oblasti. Da bi se nekoliko omilila izključenost lokalnih in regionalnih oblasti, je v letu 1994 začel z delom Odbor regij. Sestavlja ga 222 članov, ki so pri svojem delu povsem neodvisni. Člani Odbora regij opravljajo tudi druge funkcije, predvsem gre za predstavnike lokalnih in regionalnih oblasti. Odbor regij ima posvetovalno vlogo. Mnenja tega komiteja pri svojih odločitvah upoštevajo Komisija, Evropski parlament ter predstavniki nacionalnih oblasti pri sprejemanju posameznih odločitev (Svet ministrov). Komite regij razpravlja o odločitvah, ki se nanašajo na naslednja področja: ekonomsko in socialno kohezijo, izgradnjo trans-evropske infrastrukturne mreže, zdravje, izobraževanje, kulturo, zaposlitveno politiko, socialno politiko, okolje, transport in politiko poklicnega usposabljanja. Komite regij lahko na lastno pobudo razpravlja tudi o vseh drugih vprašanjih, ki bi utegnili imeti vpliv na regije (The Committee of the Regions: the European Union alongside the public, 2001).

2. 3. 4. Evropska investicijska banka (EIB)

Evropska investicijska banka je bila ustanovljena z Rimsko pogodbo. Gre za osrednjo finančno institucijo Evropske unije. Posojila EIB naj bi prispevala k poglobljanju integracije, uravnoteženemu razvoju, socialni in ekonomski koheziji. Posojila EIB so namenjena raznovrstnim področjem: izgradnji energetske infrastrukture, pomoči srednjim in majhnim podjetjem, varovanju okolja, izgradnji telekomunikacijskih omrežij, investicijam v zdravstvo, izobraževanje, industrijo in storitve. Večina sredstev EIB je plasiranih v problemske regije (Zaveršek, 2000, str. 29-30). V letu 1999 so posojila, namenjena regionalnemu razvoju in zmanjševanju regionalnih disparitet, znašala 17 milijard evrov (At the service of the regions: Loans from the European Investment Bank, 2001).

2. 4. Predpristopna pomoč kandidatkam za članstvo v EU

Začetki pretakanja določenih sredstev iz proračuna EU v države nečlanice segajo v leto 1989, ko je bil ustanovljen program PHARE. V začetku so bila ta sredstva namenjena podpori gospodarskih in družbenih reform na Poljskem in Madžarskem. Sčasoma se je število prejemnic pomoči višalo, tako je tudi Slovenija prva sredstva iz programa PHARE prejela v letu 1992. Danes pridobiva pomoč iz programa PHARE 13 držav, 10 je kandidatka za članstvo (Slovenija, Češka, Madžarska, Litva, Estonija, Latvija, Litva, Slovaška, Romunija in Bolgarija). Od nekandidatk sta v program PHARE polno vključeni še Albanija in Makedonija, deloma pa se iz programa PHARE financira še nekatere projekte v Bosni in Hercegovini. Obstaja pomembna razlika v smernicah programa PHARE, saj naj bi se sredstva za kandidatke uporabljala v druge namene kot sredstva za nekandidatke. Sredstva, ki jih prejemajo kandidatke, so namenjena predvsem pripravam za članstvo v EU, medtem ko so sredstva, ki jih prejemajo nekandidatke, namenjena utrjevanju demokracije in uvajanju tržnega gospodarstva (Denarna pomoč za priprave na članstvo, 2000).

S strani Komisije je izvajanje predpristopne pomoči razdeljeno na tri faze (Farič, 1999, str. 58):

- obdobje do leta 2000;
- obdobje 2000 – priključitev kandidatke (ali 2006);
- obdobje, ko kandidatka vstopi v EU (do 2006).

Prva faza izvajanja predpristopne pomoči se je začela izvajati z ustanovitvijo programa PHARE v letu 1989. V letu 1996 so sredstva programa PHARE, ki so jih namenili kandidatkam, povsem podredili ciljem integracije. Program PHARE se je med letoma 1992-2000 v Sloveniji izvajal v treh programskih sklopih. Slovenija je bila v obdobju 1992-1998 deležna 138 milijonov evrov pomoči v okviru nacionalnega programa, preko večdržavnih in horizontalnih programov je dobila 55 milijonov evrov, programi čezmejnega sodelovanja pa so v Slovenijo prinesli 37 milijonov evrov (Regionalna politika in EU, 2000).

Hkrati z razporeditvijo sredstev, namenjenih strukturalni politiki EU v obdobju 2000-2006, je prišlo tudi do prenove sistema predpristopne pomoči, hkrati s tem pa tudi do prerazporeditve sredstev, namenjenih predpristopni pomoči. V letu 2000 sta se programu PHARE pridružila še instrument denarne pomoči ISPA in instrument, namenjen pomoči v kmetijstvu, SAPARD.

Instrumentom predpristopne pomoči v obdobju 2000-2006 namenja EU 21,84 milijarde evrov (cene iz 1999) ali 3,12 milijarde evrov letno. Največji delež se namenja programu PHARE (1560 milijonov letno), instrument ISPA je letno deležen 1040 milijonov evrov, instrumentu kmetijske politike SAPARD pa se letno namenja 520 milijonov evrov.

Poleg instrumentov predpristopne pomoči je EU rezervirala 40 milijard evrov za pričakovane izdatke strukturalnih skladov po vstopu kandidatke v EU (če bo do vstopa prišlo pred 2006).

2. 4. 1. PHARE

Program PHARE se od ustanovitve prilagaja novim izzivom. Če je bil na začetku namenjen zgolj krepitvi demokracije in uvajanju tržnega gospodarstva, so se s časom njegove naloge širile. Postopoma je prišlo do rasti števila programov v okviru tega finančnega instrumenta (programi čezmejnega sodelovanja, sredstva za prestrukturiranje gospodarstva, Sklad za male projekte, večdržavni in horizontalni programi, infrastrukturni projekti velikega obsega na področju transporta in okolja, državni programi...).

V letu 2000 sta se programu PHARE pridružila še dva instrumenta predpristopne pomoči, s čimer se nekoliko oži področje delovanja programa PHARE. Po letu 2000 se sredstva programa PHARE usmerjajo predvsem v izgradnjo institucij v kandidatkah in v usklajevanje zakonodaj kandidatke z zakonodajo EU. Lahko bi rekel, da je program PHARE nekakšna predhodnica ukrepov, ki se nanašajo na ciljno področje 1. Poleg tega, da so ukrepi programa PHARE usmerjeni še v vzpostavljanje organizacije in sistema planiranja, pripravo kandidatke na konkurenco na enotnem trgu ter vzpostavljanje socialne in ekonomske kohezije, je poglobitvena naloga programa PHARE privajanje kandidatke na sistem izvajanja strukturalne politike EU (EU programi, 2001).

Do vključitve v EU naj bi bila Slovenija letno deležna med 30 in 35 mio. evrov iz programa PHARE. 25 mio. evrov odpade na izvajanje nacionalnega programa, razliko pa pomenijo najrazličnejše druge uporabe sredstev iz programa PHARE (Farič, 1999, str. 59; At the service of the regions: Special assistance for applicant countries, 2001).

2. 4. 2. ISPA

Z letom 2000 je bil uveden instrument denarne pomoči ISPA, sredstva katerega se namenljajo za usklajevanje z Unijimi standardi na področju okolja in transporta. Ta instrument je nekakšen dvojček kohezijskega sklada, saj deluje po enakih principih (projektni pristop) in na istih področjih. Komisija je na podlagi števila prebivalcev, površine države in BDP p. c. določila razpone sredstev za vse kandidatke. Slovenija kandidira za sredstva na intervalu od 1% -2 % sredstev ISPA. Letno Unija namenja programu ISPA 1040 mio. evrov (cene iz 1999), torej lahko v obdobju 2000 do vključitve Slovenija računa z med 10,4 in 20, 8 milijonov evrov letno (At the service of the regions: Special assistance for applicant countries, 2001).

2. 4. 3. SAPARD

Program SAPARD je namenjen usklajevanju kmetijske politike kandidatke s kmetijsko politiko EU. Je priprava kandidatke za vključitev v EAGFF. Letno naj bi Unija namenjala za SAPARD 520 milijonov evrov (cene iz 1999). Unija denar med kandidatke namenja na podlagi števila kmečkega prebivalstva, BDP p. c., kmetijskih površin in specifičnih ozemeljskih okoliščin. Od 520 mio. evrov naj bi Slovenija iz programa SAPARD letno prejela dobrih 6 milijonov evrov (Farič, 1999, str. 58; Denarna pomoč za priprave na članstvo, 2000).

4. TERITORIALNA RAZDELITEV SLOVENIJE

Izvajanje regionalne politike je nujno povezano z ožjimi območji (regijami), na katera se nanašajo ukrepi regionalne politike. V Sloveniji vlada praznina med državo na eni in občinami na drugi strani. Pokrajine so sicer ustavna kategorija (143. člen), vendar je njihov nastanek odvisen od prostovoljnega povezovanja občin. Njihov nastanek bi pomenil prenos določenih nalog iz občin in države na pokrajine (Ustava RS, 1991). Dejstvo je, da od osamosvojitve do danes v Sloveniji ni prišlo do ustanovitve pokrajin. Eden od vzrokov za to je, da se v Sloveniji zaenkrat še ni dokončno izoblikovala mreža občin (Vlaj, 1999, str. 11), drugi, po mojem mnenju pomembnejši razlog, pa je nepripravljenost občin za skupno sodelovanje in za prenos dela nalog na višjo raven.

Ob nerazvitosti upravnih enot, hierarhično nadrejenim občini, je Slovenija zaradi potreb po usklajenosti s teritorialno nomenklaturou EU NUTS (Nomenclature des Unites Territorielle pour Statistique), svoj teritorij, primerljivo s to nomenklaturou, statistično razdelila v 11 hierarhično povezanih nivojev. Z uredbo vlade je bila v letu 2000 sprejeta odločitev o vpeljavi

standardne klasifikacije teritorialnih enot SKTE. Le-ta je v prvih petih ravneh usklajena z ravnmi NUTS (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2000).

Tabela 5: Teritorialna členitev Slovenije po SKTE in povezava z NUTS

SKTE	NUTS	ČLENITEV
SKTE 0	NUTS 0	država v celoti
SKTE 1	NUTS 1	država v celoti
SKTE 2	NUTS 2	dve enoti: Ljubljanska urbana regija, preostala Slovenija ali tri enote: Ljubljanska urbana regija, Slovenija-vzhod, Slovenija-zahod
SKTE 3	NUTS 3	12 statističnih regij
SKTE 4	NUTS 4	58 upravnih enot
SKTE 5	NUTS 5	192 občin
SKTE 6		krajevne, vaške, mestne skupnosti
SKTE 7		naselja
SKTE 8		statistični, prostorski okoliš
SKTE 9		klasične nepremičnine
SKTE 10		točkovni geokodirani objekti

Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2000; Čeh, 2001, str. 14.

Oprelitev teritorialnih enot je za Slovenijo v prvi meri pomembna zaradi črpanja sredstev strukturnih skladov po vključitvi v EU. Večina sredstev strukturnih skladov se podeljuje regijam nivoja NUTS 2 in NUTS 3. Tako so kot prvo ciljno področje opredeljene regije NUTS 2, katerih BDP p. c. ne presega 75% povprečja Unije. Ciljno področje 2 pa se nanaša na regije nivoja NUTS 3, ki se soočajo s posebej opredeljenimi težavami (glej str. 13).

Medtem ko se EU strinja z razdelitvijo Slovenije na ravni NUTS 3, to je na dvanajst statističnih regij: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Spodnjeposavska, Zasavska, Gorenjska, Osrednjeslovenska, Goriška, Obalno – Kraška, Notranjsko – Kraška, Jugovzhodna Slovenija (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2000), je razdelitev Slovenije na ravni NUTS 2 še stvar pogajanj z EU.

Velik pomen teritorialne razdelitve Slovenije na ravni NUTS 2 je povezan z dejstvom, da predstavljajo sredstva za prvo ciljno območje slabih 70 % vseh sredstev namenjenih, izvajanju strukturne politike EU. Zdaj že neaktualna želja Slovenije po razdelitvi na dve teritorialni enoti je povezana z mejo 75% povprečnega BDP p. c. v EU. Dejstvo je, da je Ljubljanska urbana regija mnogo razvitejša od regije Preostala Slovenija, če dosega regija Preostala Slovenija le 90% slovenskega BDP p. c., znaša indeks Ljubljanska urbana regija – slovensko povprečje 132 (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 24). Če bi se danes Slovenija vključila v EU, bi celotna Slovenija kot regija NUTS 2 dosegala okoli 70% povprečja EU (15)(upoštevajoč pariteto kupne moči) (National development plan 2001-2006,

2001, str. 9). Če upoštevamo hkraten vstop Slovenije in še ostalih petih kandidatk za članstvo v prvem krogu, bi se Slovenija kot celota že nevarno približala meji 75 % povprečja EU. Zgoraj napisanemu je treba dodati, da je v zgornjih podatkih upoštevana pariteta kupne moči. Dejanski BDP p.c. dosega le slabih 45 % povprečja EU (Preračunano po Statistični letopis RS 2000 in Strmšnik, 1997, str. 75). Upoštevajoč ta kazalec, je moč zaključiti, da je želja Slovenije po teritorialni razdelitvi na ravni NUTS 2 bolj kot z začetkom pridobivanja sredstev za prvo ciljno področje, povezana s čim daljšim obdobjem pridobivanja teh sredstev. Dejstvo je, da pa Slovenija počasi vendarle dohiteva EU, hkrati pa je v prihodnosti, ob vključevanju preostalih kandidatk, treba pričakovati padec BDP p. c. razširjene EU.

Razdelitev Slovenije na dve NUTS regiji, bi pomenila nastanek, dveh tako po površini kot številu prebivalstva, podpovprečno velikih regij. Med manjše regije bi s svojimi 490 tisoč prebivalci in 2542 kvadratnimi kilometri spadala predvsem Ljubljanska urbana regija (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 24). Vendar, če primerjamo te podatke z velikostmi ostalih NUTS 2 regij v EU in kandidatkah za vključitev v EU, vidimo, da takšen primer ne bi bil izjemen. Podobno majhne regije je moč najti vsaj še v Belgiji, Nemčiji, Portugalski, Finski, Češki, Madžarski, Poljski (Strmšnik, 1997, str. 14, 15, 30, 37, 40). To dejstvo bi moral biti zadosten argument slovenskim pogajalcem, ko se bodo pogajali o teritorialni razdelitvi Slovenije na nivoju NUTS 2.

V oktobru 2001 je postalo jasno, da se Eurostat kot strokovno telo Komisije ne strinja z razdelitvijo Slovenije na dve teritorialni enoti. Kot argument za zavrnitev predloga Eurostat navaja majhnost Slovenije in obeh teritorialnih enot. Odgovor Slovenije na to zavrnitev je oblikovanje pogajalskega izhodišča, po katerem bi Slovenijo razdelili na tri (še manjše) teritorialne enote. Medtem ko se Ljubljanska urbana regija ne bi spremenila, pa bi regijo Preostala Slovenija razdelili na vzhodni in zahodni del. Zahodni del je neprimerno razvitejši (63 % BDP p. c. EU 15) od vzhodnega (57 % BDP p. c. EU 15), zato bi tak razrez omogočil vzhodni Sloveniji črpanje sredstev za prvo ciljno področje tudi po letu 2007 (Košir, 2001, str. 5). Iz napisanega je moč razbrati, da sta tako odločitev Eurostata kot odločitev o delitvi Slovenije na tri regije postali bolj politični kot pa strokovni vprašanji.

4. SLOVENSKA REGIONALNA POLITIKA PRED LETOM 2000

4. 1. Pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji

V začetku leta 1971 je stopil v veljavo Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71). Ta zakon je pomenil začetek systemskega usmerjanja skladnejšega regionalnega razvoja v takratni SR Sloveniji in je bil sestavljen tako, da je upošteval koncept policentričnega razvoja (Kukar, 1989, str. 130).

Kot ime samo pove, v nasprotju z razvojem enega ali nekaj središč, ki se po možnosti nahajajo v centralnih, prometno dostopnih in razvitejših regijah, predvideva koncept policentričnega razvoja razvoj večjega števila naselij na celotnem območju države. Ko je govora o policentričnem razvoju, je potrebno poudariti, da naj bi bil tak koncept povezan predvsem z izenačevanjem možnosti prebivalstva v različnih delih države. Preko smotrne porazdelitve regionalnih središč, ob povezavi in sodelovanju teh središč s svojo okolico bi bilo mogoče učinkovito razširiti ukrepe regionalne politike po vsej državi (Požežnik, 1993, str. 9). V ozadju koncepta policentričnega razvoja se skriva teorija polov rasti, ki predpostavlja mesta kot generatorje razvoja svoje okolice (Farič, 1999, str. 64).

Zakon je urejal obdobje srednjega plana (približno 5 let), kar je bilo pravilo za zakonodajo, ki je urejala regionalno politiko do osamosvojitve Slovenije. V zakonu se je natančno določilo kriterije, upoštevanje katerih je bilo pogoj za uvrstitev območja (občine) med manj razvita območja (glej prilogo 4). Iz teh kriterijev je razvidno, da so se ukrepi pospeševanja manj razvitih območij nanašali predvsem na manj razvita agrarna območja. Zahtevana merila je tako izpolnjevalo 11 takratnih občin, kar je predstavljalo 18.9 % površine in 18.2 % prebivalstva takratne SR Slovenije (Kukar, 1989, str. 130).

Razvoj manj razvitih občin je bil v prvi vrsti na ramenih občin, pa tudi na ramenih gospodarskih subjektov in organizacij, ki so delovali v manj razvitih območjih. V razvoj manj razvitih območij se je vključevala tudi republika neposredno (Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji, 1971):

- z graditvijo (sodelovanju pri gradnji) infrastrukturnih objektov, ki so pomembni za gospodarski in socialni razvoj teh območij;
- z davčnimi in kreditnimi olajšavami investitorjem v gospodarske objekte na teh območjih:
 - republika beneficira največ razliko med obrestno mero, ki jo v kreditni pogodbi odobrava banka, in 3 % obrestno mero, če ni glede na vrsto investicije državna pomoč drugače določena;
 - 5-letna oprostitev plačevanja republiškega prispevka in prispevka iz osebnega dohodka od delovnega razmerja za na novo zaposlene delavce;
- s sofinanciranjem in strokovno pomočjo pri izdelavi razvojnih programov sodeluje SR Slovenija s svojimi sredstvi do največ 50 %.

Posredno je republika sredstva v ta območja usmerjala še preko cestnega in vodnega sklada, ki sta morala v svoje srednjeročne in kratkoročne programe vključiti tudi investicije v manj razvita območja (posebej zakon opredeljuje predvsem infrastrukturne povezave manj razvitih območij z njihovimi gravitacijskimi centri). V skladu z načeli endogenega razvoja, katerega pomembno sestavino predstavlja tudi razvoj človeških virov, so morale v svoje srednjeročne in kratkoročne načrte manj razvita območja vključiti tudi izobraževalna, raziskovalna, kulturna ter skupnost otroškega varstva. S sprejetjem nove zakonodaje so bile dodatnih

ugodnosti deležne tudi kmetijske organizacije, katerim se je odobrilo podaljševanje odplačilnih rokov ali pa kakšne druge oblike konverzije posojil, najetih pri poslovnih bankah.

Ukrepi pospeševanja razvoja manj razvitih območij so svojo uspešnost in svoje slabosti pokazali že v času svojega delovanja. Povečal se je delež investicij v manj razvita območja, kateremu je sledila nadpovprečna rast zaposlenosti in družbenega proizvoda na teh območjih. Ugodnemu gibanju ekonomskih kazalcev so sledila tudi izboljšanja v infrastrukturi, pogojih osnovnega šolstva in zdravstva. Kljub tem izboljšanjem pa pogosto razvoj družbenih dejavnosti ni mogel dovolj hitro slediti gospodarskemu razvoju. Nadpovprečnim samopriskomom navkljub se je kot premalo hiter pokazal razvoj sistemov oskrbe z vodo in elektriko ter razvoj telekomunikacijskega omrežja na manj razvitih območjih. Večina sredstev namenjenih razvoju manj razvitih območij, se je skoncentrirala v občinska središča, kar je vplivalo na še nadaljnje zaostajanje obrobni območij (Kukar, 1989, str. 132).

4. 2. Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji

Na podlagi spoznanj o ukrepih spodbujanja razvoja manj razvitih območij je v začetku leta 1976 začel veljati Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (1975).

Novi zakon je na novo opredelil kriterije, na podlagi katerih se lahko določeno občino ali krajevno skupnost uvrsti med manj razvita območja (glej prilogo 4). Nova merila so omogočila vključitev manj razvitih območij (Brkini, Kobansko, Kozjansko, Haloze, Slovenske gorice), ki so obsegala več občin, so pa hkrati ležala predvsem na obrobju teh občin, v aktivnejši razvoj. Manj razvita območja so med letoma 1976-1980 obsegala kar 30% površine SR Slovenije, na njih je živelo 20% republiškega prebivalstva (Kukar, 1989, str. 133).

Razvoj manj razvitih območij naj bi tudi v tem obdobju temeljil predvsem na naporih subjektov, ki so delovali na teh območjih. Konkretno naloge in ukrepe vseh subjektov, odgovornih za razvoj manj razvitih območij, se je določilo z družbenim dogovorom med republiko, občinami, medobčinskimi skupnostmi, podjetji, bankami, interesnimi združenji, Gospodarsko zbornico Slovenije...

Republika je pri pospeševanju razvoja manj razvitih območij posredno sodelovala tako, da je upoštevala problematiko razvoja le-teh pri izdelavi planov razvoja republike. Hkrati so posamezni organi iz sestave republike morali v svoje plane vključiti investicije v manj razvita območja. Tako so se nadaljevala vlaganja v ceste, zagotovitev vodne oskrbe, oskrbo z električno energijo, telekomunikacijske povezave, kar je omogočilo zmanjšanje zaostanka v razvitosti infrastrukture manj razvitih območij glede na republiško povprečje. Z graditvijo

šol, vrtcev, z vlaganji v zdravstvo, kulturo in socialno varstvo na manj razvitih območjih se je skrbelo za razvoj človeških virov, s katerimi bi v skladu z načeli endogenega razvoja lahko spodbudili še nadaljnji razvoj manj razvitih območij.

Neposredno je republika pospeševala razvoj manj razvitih območij (Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji, 1976; Kukar, 1989, str. 134):

- z ukrepi davčne politike (zmanjšanje davčne osnove pri obračunu davka na dohodek podjetja za štirikratno vrednost investicij v manj razvita območja in hkratni odpis 90% plačila davka zavezancev, ki so nastali na podlagi investicij v manj razvita območja za določeno obdobje). Olajšave so predstavljale približno 22 % vrednosti investicij in so tako presegale olajšave iz obdobja 1971-1976 za 7 - 13 odstotnih točk, vendar pa je bilo te olajšave moč uveljaviti šele po zaključku investicije in jih ni bilo, tako kot v prejšnjem obdobju beneficirano obrestno mero, moč vključiti med investicijske vire. To težavo so reševale banke s poceni krediti, ki jih je bilo za investicije v manj razvita območja moč dobiti tudi pod ugodnejšimi pogoji (manjša zahtevana udeležba investitorja, daljša odplačilna doba);
- s sofinanciranjem izdelave kompleksnejših razvojnih programov ali inicialnih razvojnih načrtov za manj razvita območja.

Slovensko regionalno politiko v sedemdesetih letih bi lahko ocenil za uspešno, saj je prispevala h konvergenci v Sloveniji. Rast zaposlenosti in gospodarska rast v manj razvitih območjih sta presegli povprečni republiški rasti. Zmanjševati so se začele tudi razlike v infrastrukturni opremljenosti in razvitosti "družbenih dejavnosti" v Sloveniji. Uspešna regionalna politika v sedemdesetih sovpada z obdobjem relativno močne gospodarske rasti (Kukar, 1993, str. 21). Znano je, da naj bi se regionalne razlike med območji v obdobju konjunktore zmanjševale, v obdobjih gospodarskega upadanja pa naj bi rasle. Kakšni so bili torej uspehi regionalne politike v Sloveniji v osemdesetih, ko se je gospodarska rast upočasnila?

4. 3. Spremembe v pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji

25. novembra 1980 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Zakon je prinesel predvsem nove kriterije, še bolj kot to, pa nov razpored posameznih kriterijev v nove skupine kriterijev (priloga 4). Iz na novo oblikovanih meril za vključitev območij med manj razvita je moč razbrati, da se je za novo plansko obdobje predvideval, bolj kot razvoj posameznih občin, predvsem razvoj manj razvitih geografskih in obmejnih območij. Večje število občin, ki so v predhodnih obdobjih veljale za manj razvite, je postopoma nadomeščalo večje število geografsko zaokroženih območij (Slovenske gorice, Goričko, Kobansko...). Območjem, ki so

izpadla iz sistema manj razvitih območij, se je omogočilo triletno prehodno obdobje (Kukar, 1989, str. 136).

Opredelitev nosilcev razvoja manj razvitih območij se ni spremenila. Za razvoj manj razvitih območij naj bi bili odgovorni tako rekoč vsi. Pristojnosti in naloge republike so ostale takšne kot v prejšnjem obdobju. Vsi akterji gospodarskega razvoja (podjetja, združenja, Gospodarska zbornica, banke in ne nazadnje tudi republika) so morali izvajati diferencirane ukrepe, tako da so bila manj razvita obmejna območja in manj razvite občine, ki niso presegle tretjine republiškega povprečja (glede na kriterije za uvrstitev občin med manj razvita območja) deležna večjega obsega pospeševalnih ukrepov kot druga manj razvita območja.

Diferenciacijo pospeševalnih ukrepov so zahtevale vedno bolj omejene materialne možnosti. Gospodarska kriza, ki je pustošila po svetu, se ni izognila niti Sloveniji. Zmanjšala so se razpoložljiva sredstva podjetij, katera so le-ta v prejšnjih obdobjih lahko investirala v projekte v manj razvitih območjih. Davčne olajšave so ostale glede na prejšnje obdobje enake, znižanje davčnih osnov (znižanje dohodka) in manjši popravki pri določanju prispevnih stopenj za razvoj infrastrukture (ko davčna osnova ni bila več osnova za izračun le teh) pa so zmanjšali atraktivnost ukrepov republiške davčne politike. Negativnega trenda vlaganj v manj razvita območja niso mogle zaustaviti niti poslovne banke z nadaljevanjem svoje politike ugodnih kreditov.

Na področju infrastrukturnega razvoja je pomanjkanje sredstev onemogočalo popolno uresničevanje s planom določenih ciljev. Upočasnili se je predvsem razvoj cestnega omrežja in telekomunikacijskih povezav (Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji, 1980; Kukar, 1989, str. 139).

4. 4. Dodatni popravki sistema pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji

Oktobra 1985 je bil sprejet nov zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Ta zakon, razen tega, da je rahlo zaostрил pogoje uvrščanja med manj razvita območja (priloga 4), novosti ni prinesel. Spremembe kriterijev so pripeljale do ponovnega zmanjšanja obsega manj razvitih območij. Število manj razvitih občin je padlo na 4. Posamezna obmejna in geografska območja so uvrstili v skupino območij, ki so pridobila status prehodnega obdobja (Brkini, Bloška planota, obmejni del Tolminskega, del Kobanskega). To prehodno obdobje se je podaljšalo iz treh let na pet. Na podlagi prehodnega obdobja sta bila v sistem manj razvitih območij vključena še osrednja dela občin Lendava in Ljutomer (Kukar, 1989, str. 138).

Zmanjšane možnosti pridobitve posojil iz tujine in zaostritev kreditnih pogojev za posojila poslovnih bank (uvede se revalorizacija, favoriziranje manj razvitih območij pa je potekalo na

podlagi nižjega realnega dela obrestne mere) so zaustavili vlaganja v manj razvita območja. Krediti poslovnih bank so iz planskega v plansko obdobje predstavljali vedno manjši delež med viri sredstev za investicije v manj razvita območja. Ta delež je padel pod 20%, kar je bilo zelo malo v primeri s prejšnjima planskima obdobjema, ko je ta delež znašal najprej okoli 40%, v neposredno predhodnem obdobju pa kar okoli 60%.

Nastala situacija je zahtevala še dodatne ukrepe davčne politike. Ob ohranitvi davčnih olajšav iz prejšnjega obdobja se je v letu 1986 sprejela še dodatna davčna olajšava za vlaganja v manj razvita območja. V začetku je ta olajšava predvidevala zmanjšanje obveznosti do Sklada federacije (nekakšen Kohezijski sklad v Jugoslaviji, ki je preusmerjal sredstva v manj razvite republike in SAP Kosovo, zavezanci so morali za ta sklad odvajati 2,8% od dohodka in amortizacije) za 50% vloženih sredstev, če so podjetja investirala v manj razvita obmejna območja ali v občino Lenart, in za 33%, če so podjetja investirala v druga manj razvita območja ali v območja s statusom prehodnega obdobja. V letu 1988 je prišlo še do zvišanja olajšave. Le-ta se je zvišala kar na 2/3 za vlaganja v obmejna območja in občino Lenart, za investicije v druga manj razvita območja se je olajšava dvignila na 50 %. Zlasti v letih 1988 in 1989 je prišlo do množičnega porasta investicij v manj razvita območja. Olajšave so prekoračile njihov pričakovani obseg, zato se je z zakonom določilo maksimalni možni obseg olajšav (do 0,6% od osnove), da je SR Slovenija lahko izpolnjevala svoje tekoče obveznosti do Sklada federacije (Zakon o zagotavljanju sredstev in izpolnjevanju obveznosti SR Slovenije za pospeševanje razvoja gospodarsko manj razvitih republik in SAP Kosovo, 1988). Usklajevanje obsega možnih olajšav, ne le letno, pač pa tudi mesečno, ali trimesečno, je upočasnilo dinamiko vlaganj v manj razvita območja.

Kot v prejšnjih obdobjih so bila vlaganja v manj razvita območja takšna, da so ustvarjala mnogo delovnih mest (hitrejša rast zaposlenosti od povprečja); problem teh delovnih mest pa je bil, da niso izboljševala izobrazbene strukture zaposlenih (Kukar, 1989, str. 139). Tudi v tem planskem obdobju so se nadaljevala pospešena vlaganja v infrastrukturo manj razvitih območij, vendar je prihajalo do zamud pri zagotavljanju sredstev, kar je v povezavi z inflacijo vplivalo na premajhen obseg investicij v cestne in telekomunikacijske povezave manj razvitih območij.

Julija 1988 so bili z Zakonom o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji še zadnjič sprejeti manjši popravki. Novi zakon ni prinesel bistvenih novosti. Zakon je le razširil delovanje ukrepov spodbujanja razvoja manj razvitih območij na tiste krajevne skupnosti, ki so mejile na manj razvita območja, če so te krajevne skupnosti vplivale na razvoj manj razvitega območja, predvsem na področju kmetijstva in zaposlovanja (Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji, 1988).

Ko je govora o manjšanju zaostanka manj razvitih območij v celotnem obdobju izvajanja regionalne politike v SR Sloveniji, ne smemo prezreti naporov lokalnega prebivalstva in podjetij, ki so prispevali sredstva za mnoge objekte s samoprispevki. Treba je povedati, da je bilo prebivalstvo in podjetja na teh območjih obremenjeno z večjim obsegom samoprispevkov, kot je bilo to v drugih delih republike.

V manj razvita obmejna in geografska območja so bile usmerjene tudi akcije Zveze socialistične mladine, ki so bile orientirane predvsem v izgradnjo lokalne infrastrukture. V osemdestetih so se pojavile še dodatne aktivnosti mladine (raziskovalni tabori, pomoč starejšim...) (Kukar, 1989, str. 142).

4. 5. Spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij v Sloveniji

Konec leta 1990, ko je bila odločitev o osamosvojitvi Slovenije na nek način že sprejeta, je bil sprejet Zakon o razvoju demografsko ogroženih območij v Sloveniji. Ta zakon je bil do nedavnega temeljni zakon izvajanja regionalne politike v samostojni državi. Kot pove samo ime zakona, je pri izvajanju regionalne politike v Sloveniji prišlo do velikega preobrata. Množica meril, opredeljenih v prejšnjih zakonih, je bila nadomeščena z dvema izključno demografskima meriloma (priloga 4). Na podlagi teh dveh meril, so z odlokoma v letu 1991 taksativno opredelili krajevne skupnosti ali dele le-teh, katere se je uvrstilo med demografsko ogrožena območja (Kukar, 1991, str. 68).

Zakon je opredelil dolžnosti države pri razvoju demografsko ogroženih območij. Z osamosvojitvijo in prehodom v tržno gospodarstvo se je tudi jasneje izločil sektor države, ki je sedaj začel opravljati mnoge funkcije, ki jih prej vsaj formalno ni upravljal. Dolžnosti države so ostale podobne tistim iz prejšnjih obdobj, razširile pa so se na dolžnosti, ki so jih prej opravljale razne skupnosti (izobraževalna, raziskovalna...) in skladi (cestni, vodni...) (Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, 1990):

- sofinanciranje izdelave razvojnih programov posameznih demografsko ogroženih območij (do 50% vrednosti izdelave);
- sofinanciranje izdelave inicialnih razvojnih načrtov in povrnitev dela stroškov izdelave projektne dokumentacije (do 50% vrednosti izdelave);
- zagotavljanje dela sredstev za razvoj lokalne gospodarske infrastrukture (nepovratna sredstva do 30% predračunske vrednosti naložbe ali do 50% na demografsko ogroženih obmejnih območjih);
- spodbujanje gospodarskih naložb, pri tem se je spodbujalo predvsem vlaganja v kmetijstvo, dopolnilne dejavnosti na kmetijah in v razvoj malega gospodarstva (do 5 zaposlenih). V obliki premije ali ugodnega dolgoročnega kredita pridobijo investitorji pravico do sredstev v višini do 30% predračunske vrednosti investicije, v obmejnih demografsko ogroženih območjih se ta delež dvigne do 50%. Ta sredstva se podeljuje na podlagi vsakoletnih razpisov (lahko tudi večkrat na leto), v katerih se podrobneje opredeli kreditne pogoje. Investitorji so lahko državna sredstva pridobili tudi, če niso vlagali v

zgoraj omenjene dejavnosti. V tem primeru so investitorji lahko računali na pokritje do 30% predračunske vrednosti investicije, vendar so taka sredstva vložena kot trajna sredstva države;

- davčne olajšave;
- ukrepi na področju osnovnega šolstva, izobraževanja, štipendijske politike, kulture, športa, osnovnega zdravstvenega varstva, gradnje kadrovskega stanovanj, socialnega varstva.

Novi zakon je bil v skladu z načelom programiranja, saj je bil pogoj za pridobitev sredstev za posamezne investicije tudi usklajenost teh investicij z razvojnimi programi območij. Izdelava razvojnih programov je bila naloga občin, v katerih so ležala posamezna demografsko ogrožena območja; pri izdelavi teh programov so sodelovale še razne strokovne institucije in državni organi.

Od samega začetka se je pospeševanje regionalnega razvoja v Sloveniji osredotočalo le na strukturno zaostale kmetijske regije. Ta usmeritev je bila morda logična za obdobje pred osamosvojitvijo, ko se regije, v katerih je bila industrija razvita, niso srečevale s problemi izgube trga in izgube delovnih mest, ni pa bilo tako nadaljevanje logično v poosamosvojitvenem obdobju. Ta anomalija se je odpravljala s sredstvi, ki so se namenjala za pomoč posameznim podjetjem ali sektorjem. Ta sredstva so močno presešla sredstva, ki se jih je eksplicitno namenjala regionalnemu razvoju. Tako je npr. v letu 1992 delež sredstev, ki so se pretočila v gospodarstvo in so imela regionalno komponento, znašal kar 5,8 % bruto domačega proizvoda. Za ilustracijo naj povem, da so sredstva, ki so bila eksplicitno namenjena regionalnemu razvoju, predstavljala le 0,2 % bruto domačega proizvoda. Treba je še poudariti, da je delež sredstev, eksplicitno namenjenih regionalnemu razvoju, po letu 1992 vztrajno padal (Kukar, 1993, str. 23).

Ko govorimo o sredstvih, eksplicitno namenjenih regionalnemu razvoju, ne moremo mimo Sklada za regionalni razvoj in ohranitev poseljenosti slovenskega podeželja, ki je bil ustanovljen v letu 1995. Sredstva tega sklada so znašala letno povprečno okoli 0,05 % bruto domačega proizvoda (Wostner, 1999, str. 17).

4. 6. Drugi instrumenti, ki vsebujejo regionalno komponento

Kot sem omenil že v začetnem poglavju, je zbir instrumentov, ki jih pripisujemo regionalni politiki, odvisen od opredelitve le-te. Dejstvo je, da se je v devetdesetih eksplicitni regionalni politiki namenjala bore malo sredstev. So pa v tem obdobju obstajali najrazličnejši instrumenti, ki so imeli tudi regionalno komponento. Iz priloge št. 1 je razvidno, da se lahko instrumenti regionalne politike pojavljajo tako na izdatkovni kot prihodkovni strani proračuna. Poleg teh pa obstajajo še najrazličnejši drugi instrumenti, ki niso povezani s fiskalno politiko. V tem poglavju se nameravam osredotočiti le na najpomembnejše izdatke, ki sicer zasledujejo vsak svoj cilj, poleg tega pa vsebujejo določeno regionalno komponento.

4. 6. 1. Prelivanje sredstev v gospodarstvo

Upadanje sredstev, eksplicitno namenjenih za regionalni razvoj, je potekalo sočasno z rastjo sredstev, ki so bila namenjena pomoči posameznih sektorjev ali podjetij.

Tabela 6: Sredstva, namenjena eksplicitni regionalni politiki, in sredstva, namenjena gospodarstvu v 90-ih letih kot delež BDP (v odstotkih)

LETO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
reg. politika	0,23	0,14	0,13	0,09	0,06**	-	0,04**
gospodarstvo	5,2	5,8	6,3*	6,6*	6,6*	6,6*	6,6*

OPOMBA: * Pri teh deležih gre za splošno oceno, drugi podatki govorijo o približno 6% BDP. **Med ta sredstva niso vključena sredstva Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.

Vir: Murn, 1995, str. 21; Farič, 1999, str. 65, Wostner, 1999, str. 22.

Iz tabele št. 6 je razviden obseg sredstev, ki so se v devetdesetih prelivala v gospodarstvo. Ker so posamezna podjetja stacionirana v različnih regijah, ker so nekatere regije tradicionalno odvisne od določenih panog, ki so se soočile s težavami po osamosvojitvi, nujnost prestrukturiranja v teh regijah vpliva na regionalno neenakomerno razporeditev sredstev. Raziskava, ki sta jo opravila Peter Woestner in dr. Ivo Lavrač, potrjuje dejstvo o relativno večjih sredstvih namenjenih manj razvitim regijam (Gorenjska, Koroška, Savinjska, Podravska, Obalno-Kraška regija) (Wostner, 1999, str. 23). Ta sredstva so v devetdesetih, nepovezano in stihijsko, nadomeščala sredstva, ki se jih v EU namenja ciljnemu področju 2.

4. 6. 2. Zakon o financiranju občin

Pomembno regionalno komponento ima zakon o financiranju občin. Le-ta ločuje med zagotovljeno in drugo porabo občin. Zakon določa prihodke in odhodke občin, ki se jih sme šteti med zagotovljeno porabo. Občinam, ki z lastnimi prihodki niso sposobne kriti zagotovljene porabe, sredstva za izravnavo prispeva državni proračun. Dopolnilna sredstva občin so v devetdesetih iz leta v leto naraščala, če je bilo v letu 1995 v ta namen namenjenih 22,8 milijard SIT, se je v isti namen v letu 1997 namenjalo 28 milijard SIT (Murn, 1995, str. 22-23; Wostner, 1999, str. 21). Ker je v manj razvitih občinah dohodninska baza nižja, so le-te upravičene do večjega deleža sredstev. Z rastjo števila občin je prišlo do rasti števila občinskih uprav, do manjše učinkovitosti javnih služb, s tem pa tudi do večjih prejemkov novo nastalih občin, ki pa niso nujno proporcionalno z večjimi transferji iz proračuna prispevali k razvoju posameznih območij.

4. 6. 3. Nacionalni programi

Regionalno komponento vsebujejo tudi mnogi nacionalni programi. Tako nacionalna programa kmetijstva in gozdarstva izpostavljata območja s težjimi pridelovalnimi pogoji. Zakoni, ki urejajo investicije v energetiko, bodo imeli vpliv na regije, v katerih bo prišlo do gradnje energetskega objekta. Še pomembnejši vpliv na regije imajo odločitve, ki so povezane z zapiranjem energetskega objekta (premogovniki). Nacionalni raziskovalni program zaradi koncentriranosti raziskovalnih in izobraževalnih institucij vpliva predvsem na razvoj Osrednjeslovenske regije. Osrednjeslovenska regija naj bi pridobila tudi z izgradnjo avtocestnega programa, od katerega pa imajo korist tudi regije, ki ležijo ob krakih avtocestnega križa (Murn, 1995, str. 24-26).

Izrazito regionalno komponento imajo zakoni, s katerimi država odpravlja posledice naravnih nesreč (suša, naravne ujme, potresi). Ta sredstva se neposredno usmerjajo v območja, ki so jih doletele naravne nesreče. V letih 1998 in 1999 se je npr. za odpravo posledic potresa v Posočju namenilo 5 in 4 milijarde SIT (Murn, 1995, str. 26; Wostner, 1999, str. 20).

4. 6. 4. Aktivna politika zaposlovanja

Poleg pasivnih ukrepov politike zaposlovanja se je v zadnjih letih pojavila tudi množica aktivnih ukrepov, namenjenih zmanjševanju brezposelnosti. Ti ukrepi se v glavnem nanašajo na povečanje zaposlitvenih možnosti posameznih socialnih skupin (invalidi, nekvalificirani delavci, iskalci prve zaposlitve), nekateri med temi ukrepi pa imajo tudi izrazito regionalno komponento.

Programi aktivne politike zaposlovanja je moč deliti v dve skupini (Programi aktivne politike zaposlovanja za leto 2001, 2001, str 3-4):

- programi, namenjeni osebam (programi izobraževanja in usposabljanja, javna dela, programi usposabljanja z delom brez sklenjenega delovnega razmerja, subvencioniranje zaposlitev v nepridobitnih dejavnostih in pri izvajanju pomoči na domu, poklicna rehabilitacija invalidov, skladi dela, izdelava zaposlitvenih razvojnih programov);
- programi, namenjeni delodajalcem (povračila prispevkov delodajalcem, sofinanciranje odpiranja in prilagajanja delovnih mest za invalide, spodbujanje samozaposlovanja, nadomestitev dela plače pripravnikov, invalidov in težje zaposljivih oseb, sklenitev delovnega razmerja z usposabljanjem, nadomestitev dela stroškov invalidskih podjetij, nadomestitev dela stroškov za ohranjanje delovnih mest).

Tako programi pasivne kot programi aktivne politike zaposlovanja, ne namenoma, predstavljajo ukrep, namenjen zmanjševanju regionalnih razlik. Ti ukrepi se bodo namreč bolj uporabljali v depresivnih regijah. Obstajajo pa tudi nekateri programi aktivne politike

zaposlovanja, ki še dodatno upoštevajo regionalno komponento (Programi aktivne politike zaposlovanja za leto 2001, 2001, str. 29-34, 45-47):

- **skladi dela** so namenjeni strokovnemu izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja na nivoju regij, panog ali podjetij. Skladi dela naj bi poskušali zmanjševati vrzel med regijsko ponudbo in povpraševanjem po delu;
- **izdelava zaposlitvenih razvojnih programov** je še ena izmed aktivnosti, ki jih financira Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Izdelava regionalnih in nacionalnega programa razvoja človeških virov je ena izmed prednostnih komponent državnega in regionalnih razvojnih programov;
- **nadomestitev dela plače pripravnika** je ukrep, namenjen pospeševanju zaposlovanja oseb z visoko izobrazbo na območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Ta ukrep je hkrati namenjen preprečevanju bega možganov s teh območij.

5. REGIONALNA POLITIKA V NOVEM TISOČLETJU

5. 1. Razlogi za prenovo

Slovenija je praznovala prvo desetletnico svojega obstoja. Če je bilo v prvem desetletju potrebno doseči priznanje nove države, vzpostaviti številne institucije in se je politika ter stroka posvečala t. i. velikim temam: monetarna politika, prehod v tržno gospodarstvo, vpeljava davka na dodano vrednost itd., je po desetih letih nastopil čas, ko bo potrebno poskrbeti ne le za uspešnost Slovenije kot celote, temveč tudi za razpršitev "ugodnih" kazalcev države po celem ozemlju. Obstaja vrsta razlogov za prenovo sistema slovenske regionalne politike.

5. 1. 1. Spremembe pojmovanja regionalne politike

Na tem mestu ponovno omenjam disjunkcijo tradicionalna – nova regionalna politika. Medtem ko je naloga tradicionalne regionalne politike predvsem pospeševanje razvoja manj razvitih, problemskih regij, je nova regionalna politika usmerjena v razvoj vseh regij določene države, saj je razvoj države kot celote odvisen od razvoja regij, ki to državo tvorijo. V tem primeru govorim o regionalizaciji razvojne politike. Hkrati postaja regionalne politike vse bolj razvojno naravnana. Disjunkcijo tradicionalna – nova regionalna politika se tako vedno bolj pogosto povezuje z disjunkcijo regionalna politika (ukrepi regionalne politike) – regionalni razvoj (spodbujanje regionalnega razvoja) (Farič, 1999, str. 66-67).

Predvsem v devetdesetih so bili ukrepi regionalne politike usmerjeni izključno na demografsko ogrožena območja. Opredelitev demografsko ogroženih območij je sovpadala z opredelitvijo strukturno zaostalih kmetijskih regij. V skladu z opredelitvijo razvoja države pospeševanje razvoja zgolj nerazvitih regij ne zadostuje za dovolj hiter razvoj države kot

celote. Država mora omogočiti in spodbujati razvoj vseh svojih regij (tudi razvitejših), pri tem pa mora upoštevati raznolikost regionalnih gospodarstev in regionalnih težav. Mora pa biti, kar je tudi v skladu z načelom koncentracije, večina razvojnih spodbud namenjenih najrevnejšim regijam, da bi bilo tako delovanje regionalne politike usmerjeno v zapiranje razvojne vrzeli.

5. 1. 2. Neučinkovitost regionalne politike po osamosvojitvi

Značilnost obdobja po osamosvojitvi je povečevanje regionalnih razlik. Po osamosvojitvi se je vzpostavil centraliziran sistem odločanja (Strmšnik, 1999, str. 3). Vzpostavitev državnih institucij, večinoma v Ljubljani, je povezana s pritokom kvalificiranih kadrov iz drugih delov države. Delovanje tržnih zakonitosti je prispevalo k nadaljnji koncentraciji kapitala in ljudi v središču Slovenije. Primerjava statističnih podatkov za Urbano ljubljansko regijo in regijo Preostala Slovenija kaže, da so vsi statistični podatki prve nad državnim, druge pa pod državnim povprečjem. Tako je npr. rast prebivalstva med letoma 1981 – 2000 v Ljubljanski urbani regiji presegala rast prebivalstva v regiji Preostala Slovenija za osem odstotnih točk. Pri čemer je treba poudariti, da je ta podatek podcenjen, saj obstaja veliko število ljudi, ki imajo v Ljubljani le začasno prebivališče, stalno pa so prijavljeni v drugih delih Slovenije. Hkrati se je prva regija srečevala z za dobre štiri odstotne točke nižjo brezposelnostjo kot Preostala Slovenija (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 23-25). Ob zgoraj navedenih podatkih je potrebno poudariti, da so razlike na ravneh SKTE 3 in nižje še večje.

Rast razlik po osamosvojitvi je bila spremljana tudi z zmanjševanjem sredstev, neposredno namenjenih regionalni politiki. V letu 1997 so le-ta znašala le še 0,04 % BDP. Ob upoštevanju sredstev Sklada za regionalni razvoj in ohranitev poseljenosti slovenskega podeželja je ta delež znašal 0,08% BDP (Strmšnik, 1999, str. 3).

5. 1. 3. Vključevanje Slovenije v EU

Vključevanje Slovenije v EU je verjetno najpomembnejša spodbuda za spremembo sistema regionalne politike v Sloveniji. Obstajajo najmanj trije razlogi, zaradi katerih je Slovenija ob vključevanju v EU morala spremeniti sistem regionalne politike (Strmšnik, 1999, str. 4):

- vključitev slovenskega gospodarstva v notranji evropski trg;
- regionalna politika je ena izmed redkih politik, ki bo ostala v pristojnosti države po vstopu v EU;
- vključitev Slovenije v strukturno politiko EU.

Prost pretok blaga, ljudi in kapitala na velikem trgu pomeni za posamezne regije priložnost in nevarnost hkrati. Povezava regionalnega gospodarstva za skupen nastop na trgu ali oblikovanje razvojne koalicije za pridobitev sredstev strukturnih skladov lahko v veliki meri poveča konkurenčnost in uspešnost regije na evropskem trgu. Regije, ki v okviru države

zaostajajo v svoji razvitosti, bodo v veliki meri izpostavljene delovanju tržnih zakonitosti na evropskem trgu. Liberalizacija prinaša nove nevarnosti regijam, ki ne bodo dovolj hitro sledile svetovnim trendom. Na eni strani lahko prost pretok blaga in odprava protekcionističnih ukrepov vpliva na zlom panog, stacioniranih v posameznih regijah (kar se je v Sloveniji na nek način že zgodilo). Po drugi strani predstavlja nevarnost tudi prost pretok ljudi, ki lahko pomeni pospešitev izseljevanja kvalificiranih delavcev iz manj razvitih regij (Strmšnik, 1999, str. 4).

Z vstopom v EU bo regionalna razvojna politika nujno morala pridobiti na pomenu, saj bo šlo za eno redkih področij, ki bo ostalo v pristojnosti države. Če bo država hotela izvajati tudi kakšne druge politike, bo to morala početi skozi sistem regionalne razvojne politike. Na tem mestu govorim predvsem o področju državnih pomoči, ki bo moralo prestatati pomembne spremembe. Politika konkurence (nadzor nad državnimi pomočmi) omejuje članice npr. pri prelivanju sredstev v gospodarstvo ali v določene sektorje. Pogodba o ustanovitvi EU določa, da so regionalne razvojne pomoči kompatibilne z načeli tržnega gospodarstva in svobodne konkurence, če se usmerjajo na območja, opredeljena kot ciljna. Vstop v EU bo torej pomenil ukinitve številnih oblik državnih pomoči (horizontalne sheme prestrukturiranja, pomoč za redno poslovanje, državne sektorske pomoči...). Te oblike državnih pomoči bodo torej nadomeščene z nekaterimi oblikami horizontalnih pomoči (spodbude za raziskave in razvoj, spodbujanje podjetništva, pomoč malim in srednjim podjetjem), predvsem pa bodo v ospredje stopile različne oblike regionalnih pomoči. Regionalne sheme dodeljevanja državnih pomoči omogočajo dodeljevanje državnih pomoči za namene, ki jih druge sheme pomoči prepovedujejo. Tako ima npr. v EU več kot 50% državnih pomoči v predelovalno dejavnost regionalni značaj (Farič, 1999, str. 74 – 77).

Najpomembnejša spodbuda za preoblikovanje sistema regionalne politike je najbrž vključitev v sistem regionalne strukturne politike EU. Dejstvo je, da se regionalni strukturni politiki v EU namenja pomembno pozornost, kar se odraža tudi v sredstvih, namenjenih regionalni strukturni in kohezijski politiki. Kot sem že omenil, ta sredstva presegajo tretjino proračuna EU. Med temi sredstvi gre iskati tudi pomemben del sredstev, ki se bodo v Slovenijo vrnila iz bruseljske blagajne. Slovenija je morala sprejeti zakonodajo na področju regionalne razvojne politike, ki ne odstopa od načel delovanja evropskih strukturnih skladov.

Novi slovenski regionalni politiki je mogoče pripisati nekaj značilnosti. V nadaljevanju jih podajam.

5. 2. Uveljavitev načela programiranja

Nekoordiniranost odločanja o razvojni politiki Slovenije je ena izmed pglavitnih značilnosti desetletja po osamosvojitvi. Sredstva, ki so se usmerjala v gospodarstvo, so bila namenjena posameznim projektom, katerih vplivi na razvoj regij niso bili upoštevani. Odločitve, ki so se

sprejemale, so bile parcialne in niso upoštevale razvojnih hotenj regij in države. Nepovezanost sektorskih razvojnih programov (prostorsko in denarno), ki niso bili navezani na dokumente višje hierarhične ravni, je zmanjševala učinkovitost izvajanja sektorske politike. Rezultat takih razmer je prostorsko in ekonomsko neoptimalna alokacija proizvodnih faktorjev, neoptimalna alokacija finančnih sredstev, nižja učinkovitost investicij in nižja gospodarska rast (Strmšnik, 1999, str. 5).

V skladu z načeli izvajanja strukturne regionalne politike EU, z novo ureditvijo stopa tudi v Sloveniji v ospredje načelo programiranja, v zakonu je govora o "programskem usmerjanju razvojnih spodbud za namene, utemeljene v usklajenih regionalnih razvojnih programih in projektih" (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999).

Po novem zakonu temelji vodenje regionalne strukturne politike na medsebojno usklajenih Strategiji regionalnega razvoja Slovenije, sektorskih razvojnih programih, regionalnih razvojnih programih in skupnih razvojnih programih (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999). Medtem ko morajo biti sektorski razvojni programi usklajeni s smernicami Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, nastajajo regionalni razvojni programi na podlagi Strategije regionalnega razvoja Slovenije in Prostorskega plana Slovenije (Strmšnik, 1999, str. 11).

5. 2. 1. Strategija regionalnega razvoja Slovenije

"Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS) 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" (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999, 4. člen). Cilje SRRS je potrebno upoštevati tudi pri pripravi sektorskih razvojnih programov. SRRS sprejme vlada po predhodnih obravnavah v Državnem zboru in Državnem svetu.

Aktivnosti, povezane s sprejemom SRRS, so se izvršile v juliju 2001. Strategijo se je podobno, kot velja za ostale razvojne dokumente pripravilo, za obdobje do leta 2006. Strategija poleg splošnejših ciljev vsebuje tudi natančno kvantificirane cilje, katere naj bi v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja dosegli do leta 2006 (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 4):

- zaustavitev rasti regionalnih razlik, pri čemer se poudarja celosten razvoj mest, ki so skupaj s podeželjem nosilci regionalnega razvoja (najmanj ohranitev razmerja 1,7 : 1 med najbolj in najmanj razvito NUTS 3 regijo glede kazalca BDP p. c. po kupni moči);
- trajnostni razvoj vseh regij in preprečevanje nastanka novih območij z večjimi razvojnimi problemi (dvig absolutne ravni BDP p. c. po kupni moči in znižanje stopnje registrirane brezposelnosti v vseh statističnih regijah);

- ohranjanje minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju RS (neto medregijski selitveni saldo v nobeni statistični regiji ne sme presegati – 0,5 na 1000 prebivalcev);
- izboljšanje relativnega položaja slovenskih regij (merjeno v BDP p. c. po kupni moči) v primerjavi z obmejnimi regijami Italije in Avstrije (hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-Kraške regije od italijanskih obmejnih regij; dohitevanje manj razvitih regij v Avstriji s strani ostalih statističnih regij);
- zmanjšanje medregionalnih razlik v zdravju prebivalstva, ki se pojavljajo kot posledica slabših razvojnih možnosti in slabše dostopnosti do zdravstvene službe (zmanjšanje razlik v pričakovanju trajanja življenja in splošni ter specifični umrljivosti; zmanjšanje razlik v deležu dejavnikov tveganja).

5. 2. 2. Regionalni razvojni programi

Na podlagi smernic SRRS in prostorskega plana se za območja ene ali več (ali dela) statističnih regij, po ustanovitvi pokrajin pa za območje pokrajine, izdelajo regionalne razvojne programe (RRP). Občine, ki mejijo na sosednje statistične regije, se smejo vključiti v izdelavo RRP sosednje regije. Odločitev o izdelavi RRP je torej predvsem odločitev občinskih svetov, v njegovo izdelavo pa se lahko vključijo tudi druge osebe javnega in zasebnega prava. Vodenje izdelave RRP je v pristojnosti Regionalnih razvojnih agencij (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999). Le-te ustanovijo programske odbore, ki vsebinsko usmerjajo pripravo RRP. V te odbore se vključujejo predstavniki regionalne razvojne agencije, občin, ministrstev, javnega in zasebnega prava ter reprezentativni predstavniki delojemalcev. Mnenja o RRP-ih izdaja Agencija RS za regionalni razvoj, katere pripombe je potrebno upoštevati pred sprejetjem v svetih občin (Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa, 2000).

RRP je sestavljen iz strateškega in izvedbenega dela. Strateški del podaja analizo dejanskega stanja, regionalne probleme, problemsko analizo posameznih sektorjev v regiji, določitev prioritet, kvantificirane cilje, instrumente za doseganje ciljev, skladnost regionalnih prioritet z državnimi razvojnimi prioritetami, vplive izvajanja RRP na okolje in zaposlenost, okvirno oceno sredstev, potrebnih za izvedbo RRP, indikatorje doseganja ciljev, podrobnejšo določitev izvajalcev RRP in aktivnosti za seznanjanje javnosti s cilji in rezultati RRP.

Na podlagi strateškega dela RRP se izdelajo izvedbeni deli RRP. Le-ta vsebuje prikaz glavnih programov, podprogramov (projektov) in skupnih programov. Podprogrami morajo biti finančno in časovno ovrednoteni, določeni morajo biti njihovi nosilci in projekti, s katerimi bodo podprogrami izvedeni (Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa, 2000; Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999).

V času pisanja diplomskega dela so RRP-ji v različnih fazah izdelave. Tako je npr. za Savinjsko in Koroško statistično regijo RRP že izdelan, vendar še ni potrjen. V večini regij je izdelan strateški del RRP-ja, v nekaterih regijah pa se s pripravo RRP šele začneja.

5. 2. 3. Skupni razvojni programi

Za razrešitev zadev skupnega pomena dveh ali več občin (razvoj podeželja, gradnja infrastrukture, varovanje okolja, varovanje kulturne dediščine...), se lahko le-te združijo pri izdelavi skupnih razvojnih programov. Le-ti morajo biti usklajeni z RRP in se skozi te tudi izvajajo (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999).

5. 3. Opredelitev problemskih območij

Novi zakon prinaša ponovno širšo opredelitev problemskih območij, poleg demografske ogroženosti se upošteva še nekatere druge kriterije za uvrstitev območja med problemska. Najpomembnejša novost, ki jo prinaša novi zakon, je opredeljena že v tretjem členu tega zakona, kjer se kot prvo načelo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja pojavlja načelo celovitosti izvajanja regionalne strukturne politike na celem ozemlju Republike Slovenije (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999). Regionalna strukturna politika se torej v skladu z novo opredelitvijo izvaja na ozemlju celotne države, tako v razvitih kot nerazvitih regijah. Kljub tej celovitosti so posebne pozornosti deležna nekatera območja, ki se srečujejo s posebnimi razvojnimi problemi (Strmšnik, 1999, str. 10).

Opredelitev problemskih območij zakon ureja v 19., 22., 23. in 24. členu. Prednost pri usmerjanju regionalnih razvojnih spodbud imajo regije ali deli le-teh, v katerih BDP p. c. po kupni moči ali stopnja brezposelnosti negativno odstopata za več kot 20% od državnega povprečja. Posebne pozornosti so deležna še območja s posebnimi razvojnimi problemi (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999):

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

Kriterije za vsako skupino območij s posebnimi razvojnimi problemi določa zakon, še natančneje pa so ti kriteriji opredeljeni v vladni uredbi, kjer so na podlagi kriterijev taksativno našteje občine, ki se uvrščajo med posamezne skupine območij s posebnimi razvojnimi problemi. Vladna uredba določa problemska območja z natančno določenimi kriteriji in velja za obdobje 2000 – 2006.

Ekonomsko šibka območja so tista, katerih bruto dohodninska osnova na prebivalca ni presegala 80% državnega povprečja (na podlagi podatkov za leto 1997). Med ekonomsko

šibka območja se uvrščajo tudi občine, v katerih je v zadnjih 10 letih prišlo do upada prebivalstva (indeks rasti prebivalstva med letoma 1999/1991 je pod 96).

Območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo so občine, v katerih sta stopnja brezposelnosti (prvo polletje 1999) ali delež aktivnega kmečkega prebivalstva v kmetijstvu od skupnega števila prebivalstva (oktober 1999) za več kot 20% presegala državno povprečje.

Območja z omejenimi dejavniki so območja, v katerih je delež površja z omejenimi dejavniki (gorsko – višinska območja) presegal 50% ob tem pa je moral znašati indeks rasti prebivalstva 99/91 manj kot 96.

Med **razvojno omejevana obmejna območja** se uvrščajo občine, katerih več kot polovica ozemlja leži v desetkilometerskem obmejnem pasu. Ob mejah z Madžarsko, Avstrijo in Italijo se kot dodaten pogoj postavlja že znani indeks 96 (padanje prebivalstva), medtem ko se za območja ob hrvaški meji dodatnih pogojev ne postavlja (Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila, 1999).

Z uredbo našete občine in območja predstavljajo 48,7% površine Slovenije. Pri tem je treba poudariti veliko razliko v deležu območij s posebnimi razvojnimi problemi med nekdanjima aktualnima regijama ravni SKTE 2. Medtem, ko problemska območja predstavljajo le 6 % površine Ljubljanske urbane regije, znaša ta delež v regiji Preostala Slovenija 62,6%, pri čemer se kot problemska območja, predvsem v vzhodnem delu, pojavljajo cele statistične regije (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 25).

5. 4. Državne regionalne spodbude

Nov odnos do regionalne politike se odraža tudi z deležem sredstev, ki naj bi se jih namenjal za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Novi zakon določa, da sredstva, ki jih država namenja regionalnemu razvoju v prvem letu po sprejemu zakona, ne smejo biti manjša kot 0,5 % BDP, v naslednjih letih pa se ta meja dvigne na 1 % BDP. Ko govorim o sredstvih, namenjenim spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja, mislim predvsem na sredstva Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja ter posameznih ministrstev (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999). Sredstva, namenjena izvajanju posameznih razvojnih programov, so pomembna tudi zaradi načela dodatnosti, ki omogoča pridobitev sredstev evropskih strukturnih skladov le ob zagotovitvi zadostnega obsega lastnih sredstev.

Do državnih pomoči za izvajanje projektov, določenih z regionalnimi razvojnimi programi, so upravičene vse regije v državi. Ta sredstva se podeljuje preko javnih razpisov, pri odločanju o dodelitvi sredstev pa imajo prednost problemska območja. Kolikšen delež naložbe se sofinancira s strani države, je odvisno od vrste projekta, ob tem pa je potrebno poudariti, da delež sofinanciranja s strani države raste z uvrstitvijo regije med problemska območja. Tako v

ekonomsko šibkih območjih delež sofinanciranja naraste za 20 odstotnih točk, območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo so deležna povečanja za 15 odstotnih točk. Delež sofinanciranja države naraste za 10 odstotnih točk tudi za izvajanje programov v obmejnih območjih (Uredba o podrobnejših merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, 2000).

Državne razvojne spodbude se prednostno namenljajo za izvajanje projektov, opredeljenih v regionalnih razvojnih programih.

➤ **Sofinanciranje podjetniških projektov**

Stopnja sofinanciranja države ne sme presegati 40 % vrednosti projekta. Obstajajo različne oblike državnih regionalnih spodbud (povratna, nepovratna sredstva, poročstva države, kapitalski deleži). Spodbude so namenjene predvsem začetnim investicijam (podjetnik mora zagotoviti najmanj 25 % vrednosti investicije) in odpiranju novih delovnih mest (zaposlitve vsaj za 5 let). Če gre za prispevek k regionalnemu razvoju, se sme državno pomoč namenjati tudi financiranju tekočega poslovanja podjetij (do 40 % vrednosti investicij ali stroškov plač; v primeru malih in srednjih podjetij se lahko ta delež dvigne na 55 %). Taka pomoč mora biti časovno omejena, postopno se mora zmanjševati in ne sme biti namenjena spodbujanju izvoza.

➤ **Izgradnja naprav lokalne in regionalne infrastrukture**

Do sredstev za izgradnjo lokalne in regionalne infrastrukture so upravičene občine, ki ležijo na problemskih območjih. Sredstva, ki jih podeljujejo, so lahko povratna ali nepovratna. Ta sredstva navadno naj ne bi presegala 50 % vrednosti investicije, razen če gre za območja s posebnimi razvojnimi problemi (za kar navadno gre).

➤ **Izgradnja podjetniške infrastrukture**

Upravičenci do spodbud za izgradnjo podjetniške infrastrukture so v prvi vrsti občine, lahko pa so to tudi druge organizacije, pooblašene za izvajanje podprogramov, opredeljenih v regionalnih razvojnih programih. Pomoč države je lahko v obliki povratnih ali nepovratnih sredstev, kapitalskih deležev, jamstev ali prenosov državnega premoženja. Vrednost dodeljenih sredstev naj ne bi presegala 40 % vrednosti investicije.

Državne regionalne pomoči se prednostno namenljajo tudi financiranju aktivnosti regionalnih razvojnih agencij.

➤ **Priprava regionalnih razvojnih programov, pridobivanje dokumentacije in pripravljala dela za izvedbeni del regionalnega razvojnega programa**

Do sredstev, ki naj ne bi presegala 50 % vrednosti del, so upravičene regionalne razvojne agencije.

➤ **Usposabljanje kadrov in regionalnih razvojnih agencij za izvajanje regionalne strukturne politike**

Do sredstev, ki lahko dosežejo 40 % vrednosti projekta, so upravičene regionalne razvojne agencije. Pomoč se dodeljuje v obliki povratnih ali nepovratnih sredstev ter v obliki kapitalskih vložkov (Uredba o podrobnejših merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, 2000).

5. 5. Nosilci regionalne strukturne politike

Novi zakon uvaja hierarhično povezan sistem nosilcev regionalne politike. Medtem ko so nekatere organizacije obstajale že pred sprejemom nove zakonodaje, se v sistem regionalne politike na novo dodajajo tudi povsem nove institucije.

5. 5. 1. Svet za strukturno politiko (svet)

Ena izmed slabosti prejšnjega sistema regionalnega razvoja je bila neuskklajenost med ukrepi posameznih ministrstev. Uveljavljanje posameznih ukrepov je imelo učinke v različnih regijah, vendar se teh učinkov ni niti predvidevalo niti upoštevalo. Ta slabost naj bi bila odpravljena z ustanovitvijo sveta, ki naj bi deloval kot medresorski usklajevalni mehanizem. Zakon določa, da svet vodi minister pristojen za razvoj (Ministrstvo za gospodarstvo), v njem sodelujejo še predstavniki ostalih ministrstev, ukrepi katerih bi lahko vplivali na razvoj posameznih regij. Svet naj bi bil odgovoren za vsebinski nadzor in sprejemanje ekonomskopolitičnih odločitev v fazi izvajanja Državnega razvojnega programa. Hkrati se kot naloga sveta pojavlja tudi indikativno usklajevanje regionalnih razvojnih programov z državnimi razvojnimi načrti (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, 2001, str. 9; Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999).

5. 5. 2. Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (sklad)

Sklad je bil ustanovljen 4. 8. 1995 na podlagi Zakona o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij. Sklad je pravna oseba (d. o. o.), katere glavna naloga je trajnejše doseganje ciljev na področju regionalne politike (O nas, 2001). Sklad naj bi bil finančna organizacija, skozi katero bi se usmerjalo vsa sredstva namenjena regionalnemu razvoju. Pravilniku o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije RS za regionalni razvoj (2000) določa, da je sklad tista organizacija, ki opravlja vse finančne posle v zvezi z realizacijo regionalnih razvojnih programov. Sklad naj bi izvajal tudi skupne razpise ministrstva pristojnega za razvoj in ostalih ministrstev. Hkrati se naj bi sklad pri EU akreditiral kot plačilna agencija za področje delovanja evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

Hkrati s pomenom regionalne strukturne politike se je od ustanovitve povečevala vsota, ki jo je na podlagi razpisov odobril sklad. Če je v letu 1996 sklad odobril le dobrih 820 milijonov,

je v naslednjem letu podelil že 1,3 milijarde tolarjev. Največji skok se je zgodil med letoma 1998 in 1999, ko se je znesek iz slabe 2,3 milijarde SIT povečal na dobrih 8,3 milijarde SIT. V letu 2000 je sklad podelil 6, 397 milijarde SIT (Pregled prispelih vlog in odobrenih spodbud po letih, 2001).

Sredstva, ki jih podeljuje sklad bi lahko v skladu s poimenovanjem sklada razvrstil v dve skupini. V prvo spadajo sredstva, izrecno namenjena ohranjanju poseljenosti slovenskega podeželja. V tem primeru gre za sredstva, namenjena razvoju kmetijske dejavnosti: razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah 1,9 %, investicije v gospodarska poslopja 11,64 %, nakupi zemlje ali kmetij 0,91 %, investicije v opremo ali mehanizacijo 3,71 %, sanacija kmetij 3,72 % in razvojno prestrukturiranje zadrug 12,28 %. Skupaj je tako "kmetijski" del sklada v letu 2000 podelil slabih 35 % vseh sredstev. Preostanek je bil namenjen ukrepom, ki bi jih lažje označil za ukrepe regionalne strukturne politike. Največji delež sredstev je bilo namenjenih izgradnji infrastrukture 43,87 %, 12,40 % sredstev je predstavljala razvojna pomoč Posočju, preostala sredstva so se namenila še proizvodnim ali turističnim investicijam, nakupu poslovnih prostorov, garancijam, delovanju regionalnih razvojnih agencij ali v druge namene (Pregled vseh odobrenih vlog po namenih razpisa v letu 2000, 2001).

5. 5. 3. Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (ARR)

ARR je osrednja državna institucija, odgovorna za izvajanje, splošni nadzor in koordinacijo regionalne strukturne politike. Gre za organ v sestavi ministrstva, pristojnega za razvoj. Po združitvi več ministrstev gre torej za organ v sestavi gospodarskega ministrstva. ARR se pojavlja kot posrednik med nacionalnimi, lokalnimi, regionalnimi organizacijami ter institucijami EU.

Naloge ARR je moč razdeliti na več skupin (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999; Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj, 2000; Kaj je naše delo, 2001):

➤ **Priprava dokumentov, ki usmerjajo regionalni razvoj:**

- priprava, vrednotenje in spremljanje Strategije regionalnega razvoja in Državnega razvojnega programa RS;
- sodelovanje v medresorski delovni skupini za pripravo Predloga proračunskega memoranduma;
- priprava poročil o napredku posameznih regij za državne organe in institucije EU;
- vodenje aktivnosti za izdelavo regionalnih razvojnih programov na področjih, kjer ni bilo ustanovljenih regionalnih razvojnih agencij.

➤ **Svetovalna vloga:**

- ARR izvaja aktivnosti za ustanovitev regionalnih razvojnih agencij, po ustanovitvi le-teh pa z njimi sodeluje. Regionalna razvojna agencija se lahko v postopku priprave regionalnega razvojnega programa kadarkoli posvetuje z ARR;

- ARR nudi strokovno podporo pogajanjem z mednarodnimi organizacijami;
- ARR svetuje svetu za strukturno politiko.
- **Skrb za nadzor in usklajenost izvajanja regionalne strukturne politike:**
 - vrednotenje Državnega razvojnega programa;
 - vrednotenje programov strukturne politike;
 - skrb za usklajenost regionalnih razvojnih programov z dokumenti višjega hierarhičnega reda, dajanje mnenja o skladnosti regionalnih razvojnih programov z Navodili o minimalni obvezni vsebini in metodologiji;
 - ocenjevanje učinkov finančnih instrumentov pri izvajanju regionalne politike;
 - nadzor nad regionalnimi, državnimi in mednarodnimi pomočmi.
- **Izvajanje politike evropskih strukturnih skladov v Sloveniji:**
 - izvajanje projektov predpristopne pomoči (Phare ekonomske in socialne kohezije, Phare program čezmejnega sodelovanja, Posebni pripravljalni program za strukturne sklade...).

5. 5. 4. Regionalne razvojne agencije (RRA)

Na območju statističnih regij se kot glavni izvajalci nalog s področja regionalne strukturne politike pojavljajo RRA-ji. RRA-je ustanovljajo občine in osebe javnega in zasebnega prava. V praksi se kot ustanovitelji organizacij, ki so v posameznih regijah nosilke RRA-jev, pojavljajo v prvi vrsti občine (pri čemer so ponekod občine iz statistične regije le dale soglasje k ustanovitvi RRA-ja – ustanoviteljice so le nekatere občine), poleg občin pa še Gospodarska zbornica, obrtne zbornice, podjetja, Slovenska razvojna družba...

Treba je poudariti, da večina organizacij, ki se pojavljajo kot nosilke RRA-ja opravlja še številne druge funkcije. V prvi vrsti gre za lokalne in regionalne pospeševalne centre v mreži Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo (PCMG). Te organizacije so pogosto Skladi dela v okviru aktivne politike zaposlovanja. Hkrati te organizacije lahko upravljajo garancijske sheme ali kako drugače posredujejo posojila podjetnikom. Ne nazadnje pa določen delež svojega prometa te organizacije ustvarjajo tudi na trgu.

Osnovne naloge RRA-jev so določene z pravilnikom o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog Regionalne razvojne agencije (2000). Kot najpomembnejša naloga RRA-jev se pojavlja priprava, koordinacija organizacij, ki še sodelujejo pri pripravi, in spremljanje, nadzor ter izvajanje regionalnih razvojnih programov. RRA-ji prevzemajo pomembno vlogo pri prijavi projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud. Poleg zgoraj omenjenih nalog naj bi RRA-ji sodelovali tudi pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja.

Ko je govora o RRA-jih, je potrebno poudariti še kriterije, ki jih mora posamezna organizacija izpolnjevati, če želi pridobiti status RRA-ja. Najpomembnejši kriterij je pridobitev soglasja večine občin, v katerih živi vsaj 50 % prebivalstva statistične regije. Agencija RS za

regionalni razvoj še mora ugotoviti, če posamezna organizacija razpolaga z ustreznimi kadri, prostori in opremo in če lahko izkaže kapitalsko ustreznost za izvajanje nalog.

V praksi se je v Sloveniji izoblikovalo več tipov RRA. Končno se je poleg devetih že obstoječih RRA-jev, RRA-je vzpostavilo še v preostalih treh NUTS 3 regijah: Obalno–Kraški, Podravski in Osrednjeslovenski regiji.

MREŽNE REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE

Značilnost mrežne RRA je, da naloge RRA v statistični regiji ne opravlja le ena inštitucija, pač pa se za opravljanje nalog pogodbeno poveže več inštitucij. Od teh razvojnih organizacij le ena prevzame naloge usklajevanja in zunanjega predstavljanja RRA-ja, ostale organizacije se posvetijo izvrševanju s pogodbo določenih nalog. Nosilna organizacija prejme soglasje občin iz celotne regije.

Izdelava regionalnih razvojnih programov v mrežnih RRA poteka na podlagi pogodb med razvojnimi organizacijami (predvsem so to lokalni in regionalni podjetniški centri), pri čemer se vsaka organizacija posveti izdelavi regionalnega razvojnega programa na področju, za katerega je najbolj usposobljena (podeželje, gospodarstvo, človeški viri...).

Mrežni RRA sta vzpostavljeni na območju Gorenjske in Goriške statistične regije. Na podoben način naj bi delovali tudi na novo ustanovljeni RRA v Podravju in Obalno-Kraški statistični regiji (Čeh, 2001, str. 3). V Gorenjski statistični regiji se kot nosilka RRA pojavlja BSC (Poslovno podporni center d. o. o.) iz Kranja. V mrežo pa sta vključeni še Razvojna agencija SORA iz Škofje Loke ter Razvojna agencija RAGOR iz Jesenic. Na Goriškem se kot nosilka RRA pojavlja ICRA d. o. o. iz Idrije, v mrežo so povezani še Posoški razvojni center iz Kobarida, Regijska razvojna agencija severne Primorske d. o. o. iz Šempetra pri Novi Gorici in ROD (razvojna agencija iz Ajdovščine). V Podravju se kot mrežna RRA pojavlja RRA Podravje, nosilka katere je MRA Maribor. V Obalno-Kraški regiji se kot nosilka RRA Južne Primorske pojavlja RRC Koper (Registriranih vseh dvanajst regionalnih razvojnih agencij, 2001).

NA NOVO USTANOVLJENE RRA

Na območju Koroške in Notranjsko-Kraške statistične regije so občine (pa tudi druge organizacije: območne obrtne zbornice, lokalni podjetniški centri, raziskovalne organizacije, organizacije za spodbujanje turizma...) ustanovile povsem novo organizacijo, ki je prevzela funkcijo RRA (Šteblaj, 2001, str. 14). Na območju Notranjsko-Kraške statistične regije je bila tako ustanovljena RRA Notranjsko-Kraške regije d. o. o. Na Koroškem funkcijo RRA opravlja A. L. P. Peca, ki pa je prevzela tudi nalogo regionalnega pospeševalnega centra. Popolnoma novo razvojno organizacijo se je oblikovalo tudi za območje statistične regije

Osrednja Slovenija, kjer je vlogo RRA prevzela Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije (RRA LUR) (Registriranih vseh dvanajst regionalnih razvojnih agencij, 2001).

OBSTOJEČE ORGANIZACIJE, KI JIM JE S STRANI OBČIN POVERJENO OPRAVLJANJE NALOG RRA

Najpogosteje so RRA organizirane v okviru že obstoječih razvojnih organizacij. Te organizacije izvajajo naloge RRA, pa tudi množico ostalih nalog, ki so jih opravljale že prej. V vseh primerih gre za regionalne pospeševalne centre (Pospeševalni center za malo gospodarstvo, str. 6). Na ta način opravljajo nalogo RRA:

- ◆ Regionalna razvojna agencija Mura d. o. o v Pomurski statistični regiji;
- ◆ Regionalna razvojna agencija Celje d. o. o. v Savinjski statistični regiji;
- ◆ Regionalni center za razvoj d. o. o. iz Zagorja v Zasavski statistični regiji;
- ◆ Zavod Regijski pospeševalni center Posavje v Posavski statistični regiji;
- ◆ Podjetniški center Novo Mesto d. o. o v statistični regiji Jugovzhodna Slovenija.

SKLEP

Regionalni razvoj je pojem, ki se vse pogosteje postavlja ob rob regionalni politiki. Spodbujanje razvoja cele države temelji na razvoju sestavnih delov države, tj. regij. Če je še v osemdesetih (pri nas tudi v devetdesetih) obstajal trend izvajanja regionalne politike kot neke oblike pomoči depresivnim in manj razvitim regijam, stopa danes v ospredje razvoj regij, ne glede na to, ali gre za razvite ali manj razvite regije. Država mora spodbujati razvoj vseh regij, pri čemer je potrebno poudariti, da morajo biti za lasten razvoj odgovorne predvsem regije same. V prvi vrsti so manj razvite regije tiste, ki same ne zmorejo zagotoviti sredstev za pripravo in izvedbo razvojnih programov, zato se mora finančno pomoč države usmeriti predvsem v te regije. Kljub povedanemu mora na državni ravni obstajati konkurenca med projekti, ki kandidirajo za državna sredstva, da bi se lahko sredstva, ob splošnem pomanjkanju le-teh, kar se da učinkovito porabilo.

Slovenija svoj sistem izvajanja regionalne politike prilagaja sistemu skupne evropske regionalne strukturne politike. Skupna strukturne politika je eno izmed sredstev kompenzacije škod manj razvitih članic ob poglobljanjih integracije. Slovenija se vključuje v EU. Nekateri podatki kažejo na to, da bo Slovenija že ob vstopu postala neto plačnica v bruseljsko blagajno. Za sredstvi, ki jih v proračunu EU predstavljajo sredstva, namenjena skupni kmetijski politiki, so na drugem mestu tista, ki so namenjena skupni strukturni politiki. Večina teh sredstev ima regionalno komponento. Relativna nepomembnost slovenskega kmetijstva in v evropskih očeh, nepomembne težave, s katerimi se naše kmetijstvo srečuje, Sloveniji onemogočata črpanje pomembnejših sredstev iz naslova skupne kmetijske politike. Slovenija bo torej morala svojo priložnost za pridobitev sredstev iz proračuna Unije iskati

predvsem med sredstvi namenjenimi skupni regionalni strukturni politiki. Med temi sredstvi predstavljajo najpomembnejšo vlogo sredstva, namenjena prvemu ciljnemu področju. Zato bo potrebno v pogajanjih z EU doseči takšno teritorialno razdelitev, ki bo Sloveniji omogočala kar se da dolgoročno črpanje sredstev namenjenih, prvemu ciljnemu področju.

Neobstoj pokrajin je snovalce sistema regionalne politike prisilil k oblikovanju organizacij, odgovornih za regionalni razvoj posameznih regij na ravni statističnih regij. Dejstvo, da je delovanje regionalnih razvojnih agencij predvsem v domeni občin, ki so tem organizacijam poverile del svojih nalog (skrb za izdelavo in izvedbo regionalnih razvojnih programov), kaže žarek upanja za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Struktura izvajalcev regionalne politike mora biti takšna, da se bo, ob vzpostavitvi pokrajin (nekje v daljni prihodnosti), brez večjih pretresov lahko prilagodila na novo nastalim razmeram.

Po osamosvojitvi smo bili priča naraščanju medregionalnih razlik. Vir pomembnega dela rasti teh razlik je, po mojem mnenju, koncentracija državnih institucij v glavnem mestu. Dejstvo je, da se v teh institucijah zaposluje predvsem izobražena delovna sila, ki se čedalje bolj koncentrira v prestolnici. Menim, da bi bilo regionalne disparitete do neke mere moč zmanjšati tudi z premišljeno razporeditvijo državnih institucij po celotnem teritoriju države. Seveda je to razmeroma drastičen ukrep, ki bi utegnil prizadeti mnogo ljudi, zato ga je treba uporabiti zelo previdno. Kljub vsemu je še potrebno poudariti, da bi tak ukrep ne prispeval le k zmanjšanju regionalnih disparitet, ampak bi na nek način olajšal tudi življenje mnogih uradnikov, pocenil delovanje državne uprave (stroški prostorov) in spodbudil razmah informacijske družbe.

LITERATURA

1. Aljančič Mojca: Monitoring državne regionalne politike v sistemu strukturnih skladov v EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 56 str., 3 pril.
2. Armstrong Harvey, Taylor Jim: Regional economics and policy. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993. 397 str.
3. Bezjak Špela: Regionalna politika evropske skupnosti. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1992. 62 str.
4. Čeh Silva: Od čipke do poslovnih con. Delo, Ljubljana, 27. 9. 2001, str. 3.
5. Čeh Silva: Slovenija treh regij. Delo, Ljubljana, 3. 10. 2001, str. 14.
6. Farič Metka: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 93 str.
7. Gomilšek Nataša: Ekonomski vidiki regionalizacije v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 46 str.
8. Košir Matej: Bo Slovenija razdeljena na tri regije? Delo, Ljubljana, 8. 10. 2001, str. 5.
9. Kukar Stanka: Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1989. 160 str., 28 pril.
10. Kukar Stanka: Regionalni razvoj in regionalna politika v nekaterih evropskih državah in primerjava s Slovenijo. Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1991, str. 21-74.
11. Kukar Stanka et al.: Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1993. 36 str., 27 pril.
12. Mellors Colin, Copperthwaite Nigel: Regional Policy. London: Routhelidge, 1990. 153 str.
13. Murn Ana: Nacionalni programi in posebni razvojni zakoni v luči strategije gospodarskega razvoja Slovenije in vpliva na regionalni razvoj. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1995. 39 str.
14. Nevin Edward: The Economics of Europe. Hampshire: Macmillan Education LTD, 1990. 347 str., 17 pril.
15. Poljanšek Peterman Peter Simon: Regionalni razvoj v luči približevanja EU. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 43 str., 6 pril.
16. Požežnik Irena: Regionalni razvoj republike Slovenije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1993. 70 str., 1 pril.

17. Strmšnik Igor: Prenova regionalne politike. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1999. 37 str.
18. Strmšnik Igor: Regionalne strukture razširjene evropske zveze. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1997. 160 str., 85 tbl.
19. Strmšnik Igor: Slovenija v Evropi regij. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1998. 56 str.
20. Šteblaj Mojca: Oblike organiziranosti in aktivnosti regionalnih razvojnih agencij. 2001. 21 str. [URL: <http://www.gov.si/arr/6viri/pdf/mojca.pdf>], 6. 9. 2001.
21. Vlaj Stane: Normativa podlaga za uvedbo pokrajin. Pokrajine v Sloveniji. Ljubljana: Vlada republike Slovenije: Služba za lokalno samoupravo, 1999, str. 9-14.
22. Wostner Peter: Regionalna razvojna politika Slovenije in njen vpliv na statistične regije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 42 str., 5 pril.
23. Zaveršek Boštjan: Regionalizem v luči slovenskega približevanja Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 51 str.

VIRI

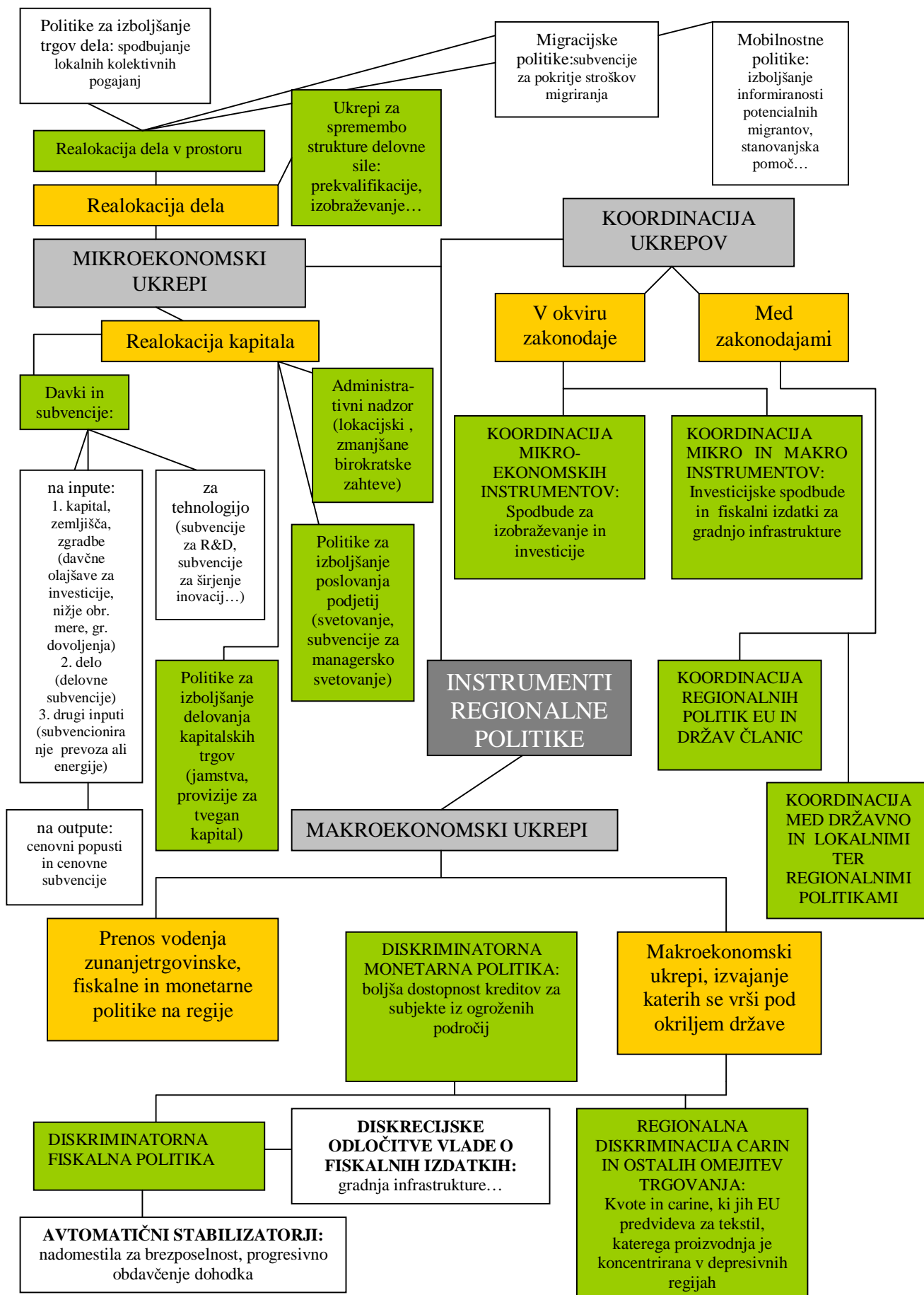
1. At the service of the regions. [URL:[http://www.inforegio.org/wbover/regions/regions 1-9](http://www.inforegio.org/wbover/regions/regions%201-9)], Strani strukturnih skladov, 14. 6. 2001.
2. The Committee of the Regions: the European Union alongside the public. [URL: <http://www.cor.eu.int/corz101.htm>], Odbor regij, 11. 9. 2001.
3. The Common Agricultural policy. Brussels: European Commission, Directorate-General VI-Agriculture, 1998. 19 str.
4. Denarna pomoč za priprave na članstvo. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000.
5. EU programi. [URL:<http://www.gov.si/arr/4eu-p.html#1>], Agencija RS za regionalni razvoj, 10. 8. 2001.
6. The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. [URL: [http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsc en.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsc%20en.htm)], Strani strukturnih skladov, 11.9.2001.
7. The European Regional Development Fund. [URL: [http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsa en.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsa%20en.htm)], Strani strukturnih skladov, 11.9.2001.

8. The European Social Fund. [URL: [http:// www.inforegio.org/wbpro/ prord/prords/prdsben.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsben.htm)], Strani strukturnih skladov, 11.9.2001.
9. The Financial Instrument for Fisheries Guidance. [URL: [http:// www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsben.htm](http://www.inforegio.org/wbpro/prord/prords/prdsben.htm)], Strani strukturnih skladov, 11.9.2001.
10. Kaj je naše delo? [URL:<http://www.gov.si/arr/5kdo/1k.html>], Agencija RS za regionalni razvoj, 5. 8. 2001.
11. National development plan 2001-2006. Ljubljana: National Agency for regional Development, 2001. 222 str., 24 pril.
12. Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, št. 52/00).
13. O nas. [URL: [http:// www.gov.si/rdf-sklad.si/o nas.html](http://www.gov.si/rdf-sklad.si/o_nas.html)], Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, 4.7.2001.
14. Pospeševalni center za malo gospodarstvo (predstavitvena zloženska).
15. Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, št. 52/00 in 111/00)
16. Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 52/00).
17. Pregled prispelih vlog in odobrenih spodbud po letih.[URL: [http:// www.gov.si/rdf-sklad/razpisi.html](http://www.gov.si/rdf-sklad/razpisi.html)], Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, 11.9.2001.
18. Pregled vseh odobrenih vlog po namenih razpisa v letu 2000. [URL: [http:// www.gov.si/rdf-sklad/razpisi.html](http://www.gov.si/rdf-sklad/razpisi.html)], Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, 11.9.2001.
19. Programi aktivne politike zaposlovanja za leto 2001. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadev, 2001. 60 str.
20. Regionalna politika in EU. Ljubljana: Urad vlade za informiranje, 2000.
21. Registriranih vseh dvanajst regionalnih razvojnih agencij [URL:<http://www.gov.si/arr/2regije/1r-4.html>], Agencija RS za regionalni razvoj 30. 10. 2001.

22. Statistični letopis RS 2000. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2000. 687 str.
23. Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 2001. 35 str., 3 pril.
24. Structural Actions 2000-2006 – Commentary and Regulations. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 128 str.
25. Uredba o podrobnejših merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 59/00).
26. Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (uradni list RS, št. 28/00).
27. Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00).
28. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91).
29. Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75, 30/80, 33/85, 28/88).
30. Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS (Uradni list RS, št. 48/90).
31. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99).
32. Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71).
33. Zakon o zagotavljanju sredstev in izpolnjevanju obveznosti SR Slovenije za pospeševanje razvoja gospodarsko manj razvitih republik in SAP Kosovo (Uradni list SRS, št. 34/88).

PRILOGE

Priloga 1: Instrumenti regionalne politike



VIR: Armstrong, 1993, preglednici 10.1 in 10.2, str. 222, 224.

Priloga 2: Primerjava nove regionalne politike s tradicionalno in klasično regionalno politiko

Preglednica 1: Tradicionalna in nova regionalna politika:

	TRADICIONALNA REGIONALNA POLITIKA	NOVA REGIONALNA POLITIKA
Problem	pomanjkanje kapitala in kvalificirane delovne sile, nerazvita infrastruktura	pomanjkanje podjetniške iniciative, specifičnih znanj, strateških povezav (mednarodnih in medregionalnih), nerazvita infrastruktura (klasična in sodobna)
Cilj	zagotoviti cenovno konkurenčnost, zmanjšati proizvodne stroške	zmanjšati stroške prilagajanja, zmanjšati transakcijske stroške
Instrumenti	subvencije podjetjem (predvsem industriji), transferi gospodinjstvom, investicije v infrastrukturo (materialno in družbeno)	ponudba poslovnih storitev, investicije v infrastrukturo (predvsem transportno, telekomunikacijsko in izobraževalno), pomoč pri vključevanju v mednarodne in medregionalne povezave
Strategija	zaščita pred konkurenco, transferji dohodka v problemska območja	tržno orientirana regionalna politika (osnovana na ekonomski uspešnosti), transferji znanja
Rezultati	odvisnost od subvencij, odsotnost avtopropulzivnega razvoja, neskladje s principi tržnega gospodarstva in s politiko konkurence v EU	avtopropulziven razvoj, večja mednarodna in medregionalna konkurenčnost, usklajenost s principi tržnega gospodarstva in politiko konkurence v EU

Vir: Kukar, 1993, str. 7.

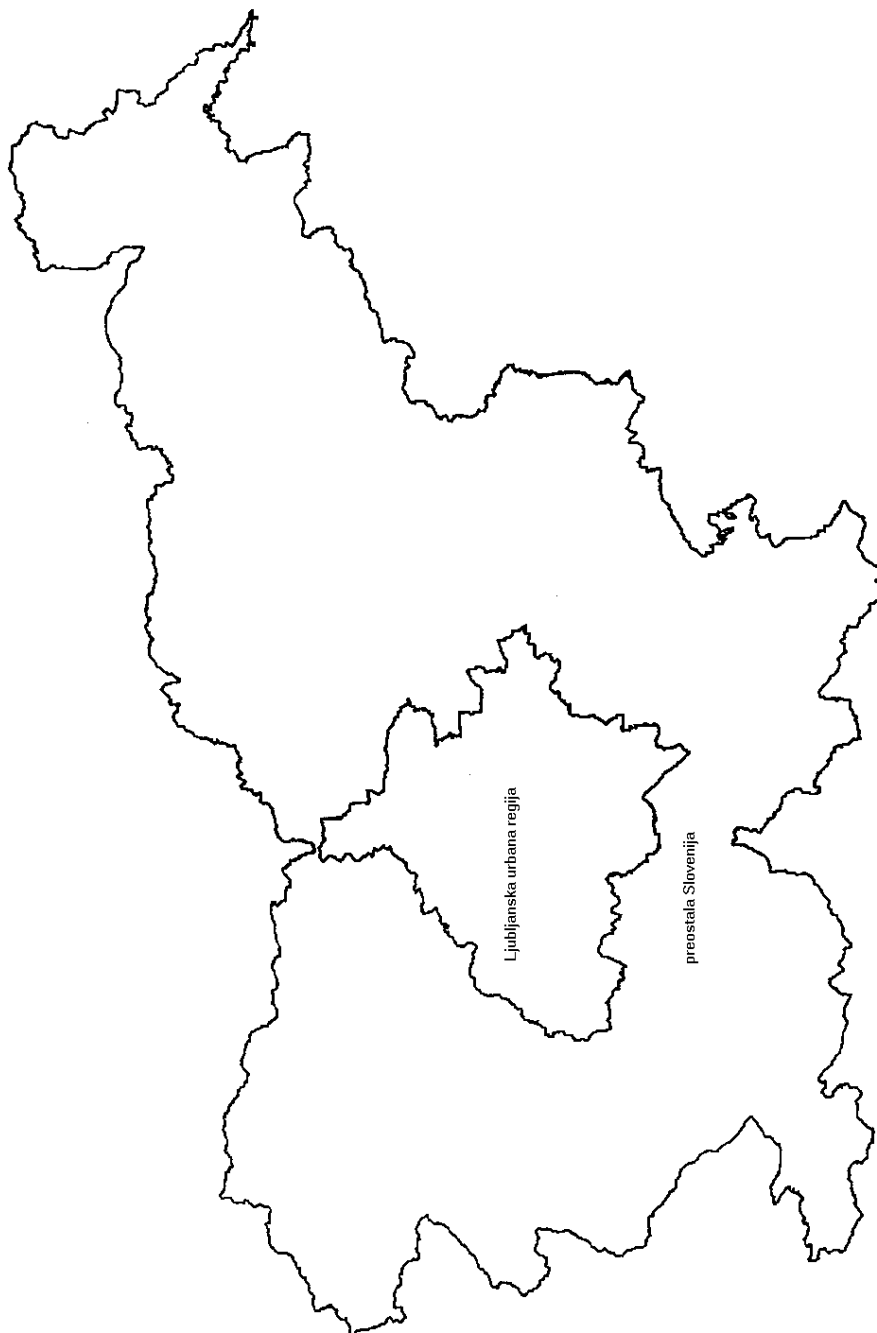
Preglednica 2: Klasična in nova regionalna politika

	KLASIČNA REGIONALNA POLITIKA	NOVA REGIONALNA POLITIKA
Izhodišče	medregionalni tokovi dela in kapitala	medregionalna nemobilnost dela, medregionalni tokovi kapitala
Problem	pomanjkanje kvalificirane delovne sile in kapitala; nedoseganje, odsotnost ekonomije obsega	pomanjkanje kvalificirane delovne sile, podjetništva, procesnih in proizvodnih inovacij; nedoseganje ekonomije vsebine
Strategija	prostorska koncentracija aktivnosti v centrih, polih rasti; kompenzacija za manjšo konkurenčnost; finančni transferi podjetjem in regijam; izkoriščanje razlik v plačah	medregionalne mrežne povezave; povečevanje konkurenčnosti regionalnega gospodarstva; transfer dohodka šibkejšim socialnim skupinam; minimalne plače
Ključni dejavniki razvoja	odpravljanje ovir za vstop; realokacija podjetij iz centra v periferijo; pospeševanje razvoja industrije	preseganje ovir za vstop in širitev; razvoj podjetništva; vzpodbujanje razvoja več sektorjev
Cilji	zmanjšati proizvodne stroške; preprečiti neenakomeren razvoj	fleksibilna proizvodnja; odpraviti neenake izhodiščne pogoje za razvoj in konkurenčnost
Instrumenti	subvencije podjetjem v industriji; izgradnja trde infrastrukture; regionalni dogovor o lokaciji državnih podjetij; pomembna vloga medregionalnih kreditnih in finančnih institucij	izboljšanje proizvodnih storitev; izgradnja mehke infrastrukture; regionalni razvojni načrti; razvoj zasnovan na medregionalnih in mednarodnih mrežnih povezavah; pomembna vloga medregionalnih razvojnih agencij
Rezultat	povečanje odvisnosti periferije od centra; omejevanje konkurence	večja povezanost in soodvisnost regionalnega gospodarstva, večja konkurenca

Vir: Farič, 1999, str. 34.

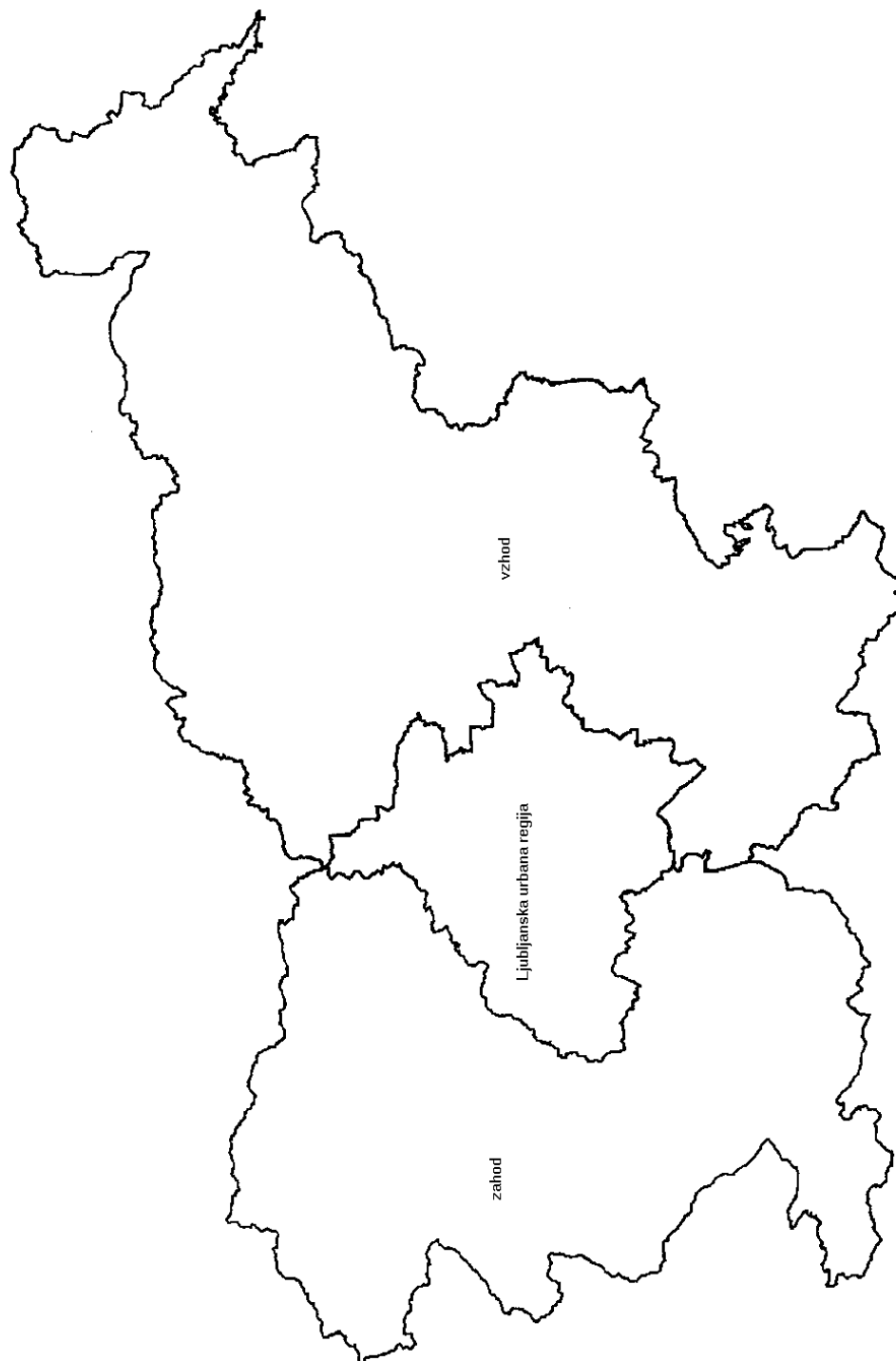
Priloga 3: Variante teritorialnih razdelitev Slovenije

Zemljevid št. 1: Zdaj že neaktualna razdelitev Slovenije na dve SKTE 2 enoti



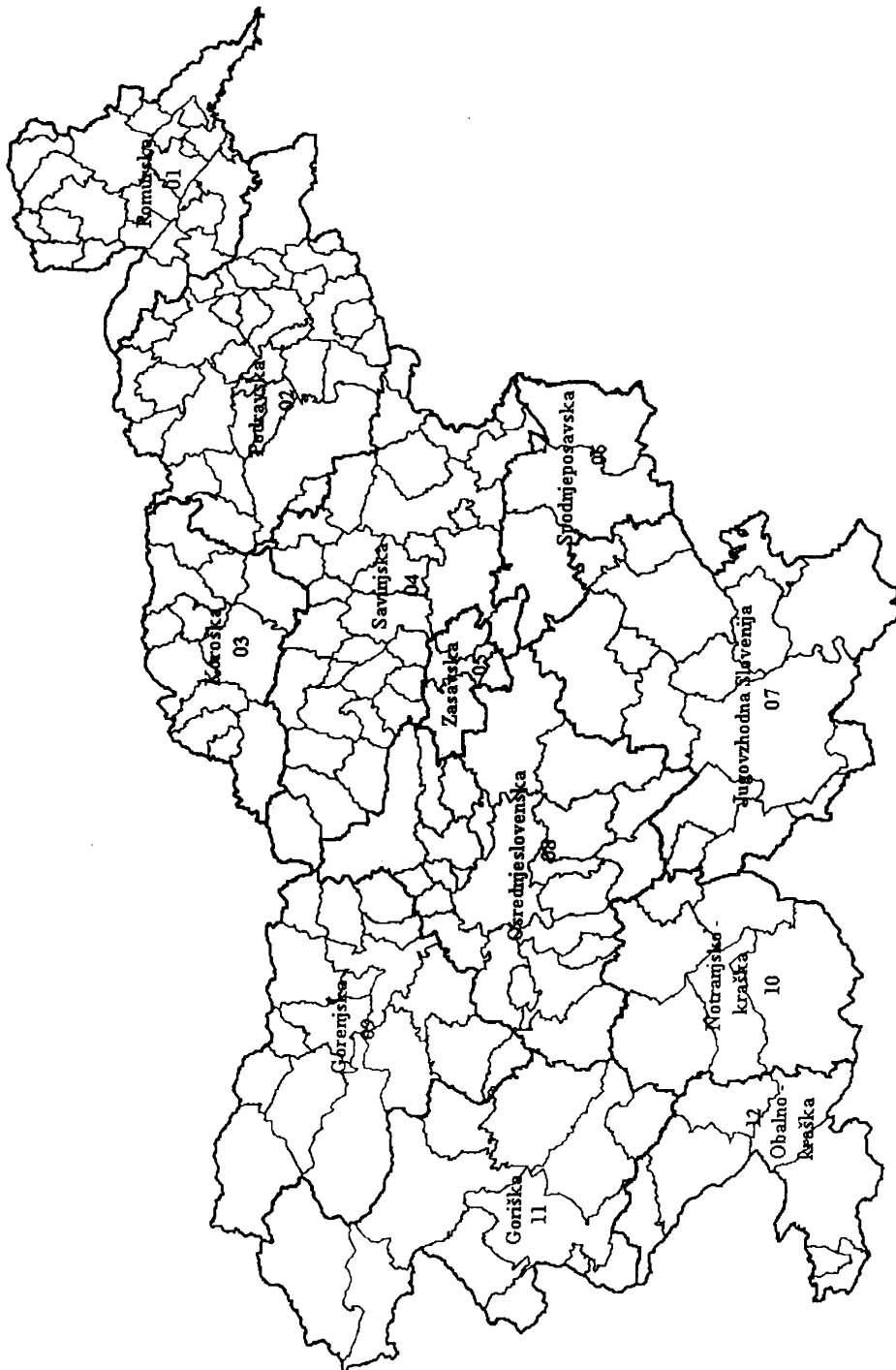
Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/00).

Zemljevid št. 2: Varianta razdelitve Slovenije na tri SKTE 2 enote



Vir: . Čeh Silva: Slovenija treh regij. Delo, Ljubljana, 3. 10. 2001, str. 14.

Zemljevid št. 3: Razdelitev Slovenije na 12 SKTE 3 regij



Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/00).

Priloga 3: Opredelitve problemskih območij v različnih obdobjih izvajanja regionalne politike v Sloveniji

Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (1971)	
OBČINE	<i>Izpolnjevanje vsaj dveh izmed treh meril (podatki iz leta 1970)</i>
	narodni dohodek na prebivalca ne dosega 5000 din
	nad 40 % kmečkega prebivalstva
	upoštevajoč dnevno migracijo manj kot 20 % zaposlenega prebivalstva
Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (1975)	
OBČINE	<i>Izpolnjevanje vsaj enega kriterija iz najmanj treh skupin kriterijev</i>
<u>Gospodarska razvitost</u>	družbeni proizvod p. c. ne presega 50 % povprečja SR Slovenije
	delež zaposlenih ne presega 50% povprečja SR Slovenije
<u>Prebivalstvo</u>	delež kmečkega prebivalstva v skupnem številu prebivalstva je najmanj 50 % višji kot v povprečju SR Slovenije
	padec prebivalstva v obdobju 1961-1975
<u>Družbeni standard</u>	delež predšolskih otrok v vrtcih na presega 50% povprečja SR Slovenije
	delež študentov v skupnem prebivalstvu ne presega 50 % povprečja SR Slovenije
<u>Infrastruktura</u>	delež gospodinjstev z vodovodom v stanovanju ne presega 50 % povprečja SR Slovenije
	delež magistralnih in regionalnih cest s sodobnim cestiščem ne presega dveh tretjin povprečja SR Slovenije.
<i>Če so občine združene v medobčinsko skupnost, ki kot celota po najmanj enem kriteriju iz najmanj treh skupin kriterijev presega republiško povprečje, morajo občine izpolnjevati vsaj po en kriterij iz štirih skupin kriterijev.</i>	
KRAJEVNE SKUPNOSTI	<i>sestavni del geografsko zaokroženega območja večjega od povprečne občine ali mejitev na manj razvito območje ter upoštevanje 3 meril</i>
	zmanjšanje števila prebivalcev v obdobju 1961-1971
	delež kmečkega prebivalstva v celotnem prebivalstvu krajevne skupnosti mora za najmanj 50 % presežati povprečje SR Slovenije,
	krajevna skupnost leži v občini, ki izpolnjuje vsaj po en kriterij iz vsaj treh od štirih skupin kriterijev (merila so tu ista kot veljajo za uvrstitev občin med manj razvita območja, le da so zahteve za 25 odstotnih točk milejše, le kriterij upadanje prebivalstva se nadomesti s kriterijem rasti prebivalstva, ki ne sme presežati 50% republiške rasti).
OBMEJNA OBMOČJA	<i>obmejne občine (izpolnjevanje obeh kriterijev)</i>
	gostota prebivalstva ne presega 30 % republiškega povprečja
	izpolnjevanje vsaj treh meril iz vsaj dveh skupin meril (merila za občine omiljena za 25 odstotnih točk)
	<i>krajevne skupnosti, ki pretežno ležijo v 10 kilometrskem obmejnem pasu (izpolnjevanje prvega in drugega ali tretjega merila)</i>
	sestavni del občine, ki izpolnjuje vsaj po en kriterij iz treh skupin meril (merila omiljena za 25 odstotnih točk)
	upadanje prebivalstva v obdobju 1961-1971
	delež kmečkega prebivalstva je najmanj 50 % višji od povprečja SRS

NEPOSREDNA UVRSTITEV	Krajevne skupnosti v Brkinih in na Kobanskem
Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (1980)	
OBČINE	<i>Občino se uvršča med manj razvita območja, če izpolnjuje kriterij razvitosti proizvajalnih sil in še enega od preostalih dveh kriterijev. Kriterij je izpolnjen ob izpolnjevanju najmanj dveh od treh kazalcev.</i>
<u>Razvitost proizvajalnih sil</u>	<p>delež zaposlenih v delovno sposobnem prebivalstvu ne presega 50 % povprečja SR Slovenije</p> <p>aktivna osnovna sredstva v družbenem sektorju na delovno sposobnega prebivalca ne presegajo 50 % republiškega povprečja</p> <p>rast prebivalstva po letu 1971 ne presega 50 % povprečne rasti prebivalstva SR Slovenije</p>
<u>Učinki delovanja proizvajalnih sil</u>	<p>družbeni proizvod p. c. ne presega 50 % povprečja SR Slovenije</p> <p>delež primarnega sektorja v družbenem proizvodu presega povprečje SR Slovenije za več kot 50 %</p> <p>promet v trgovini na drobno p. c. ne presega 50 % povprečja SR Slovenije</p>
<u>Razvitost družbenega standarda</u>	<p>delež predšolskih otrok v vzgojnovarstvenih zavodih v skupnem številu predšolskih otrok ne presega 50 % povprečja SR Slovenije</p> <p>delež študentov višjih in visokih šol v skupnem prebivalstvu ne presega 50 % povprečja SR Slovenije</p> <p>število zdravnikov v osnovni zdravstveni mreži na 10.000 prebivalcev ne presega 50 % povprečja SR Slovenije.</p>
	<i>Občine se vključi med manj razvita območja, če so vključene v medobčinsko skupnost, kjer same in v kombinaciji z medobčinsko skupnostjo, glede na kriterije za uvrstitev občin med manj razvita območja, niso presegale 2/3 republiškega povprečja.</i>
KRAJEVNE SKUPNOSTI	<p><i>Krajevne skupnosti morajo mejiti na manj razvite občine ali morajo skupaj s sosednjimi krajevnimi skupnostmi zaokroženo geografsko območje, ki presega 50 % povprečne občine v republiki, ob tem pa dosežati dve merili</i></p> <p><i>rast prebivalstva po letu 1971 ni presegala 25% povprečne republiške rasti</i></p> <p><i>pretežni del območja ne presega kriterijev in kazalcev (omiljenih za 25 odstotnih točk), ki veljajo za vključitev občin med manj razvita območja</i></p> <p><i>obkroženost s krajevnimi skupnostmi v katerih rast prebivalstva po letu 1971 ni presegla 25 % povprečne republiške rasti, če krajevna skupnost ni izpolnjevala tega kriterija</i></p>
OBMEJNA OBMOČJA	<i>krajevne skupnosti, ki pretežno ležijo v 10-kilometerskem obmejnem pasu in izpolnjujejo zgoraj omenjena kriterija za krajevne skupnosti, ki tvorijo geografsko zaokroženo območje</i>
NEPOSREDNA UVRSTITEV	Krajevne skupnosti na Bloški planoti in na Kobanskem

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (1985)	
Zakon ukinja možnost neposrednega uvrščanja med manj razvita. Zakon ukinja možnost vključevanja občin med manj razvita območja, če so le te sodelovale v medobčinskih skupnostih, in same ter v kombinaciji s temi medobčinskimi območji, glede na kriterije za opredelitev občin kot manj razvitih, niso presegala 2/3 republiškega povprečja.	
Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (1988)	
Spodbuja se investicije na lokacijah v krajevnih skupnostih, ki mejijo na manj razvita geografska, obmejna in območja s statusom prehodnega območja, če vplivajo na razvoj teh območij	
Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (1990)	
KRAJEVNE SKUPNOSTI	<i>Krajevne skupnosti tvorijo širša strnjena območja in izpolnjujejo dve merili</i>
	rast stalnega prebivalstva od leta 1981 ni presegala 25% povprečne rasti v RS
	indeks staranja stalnega prebivalstva je za najmanj 25% manj ugoden kot v povprečju RS
	<i>Ne glede na izpolnjevanje merila o staranju prebivalstva se med demografsko ogrožena območja uvrstijo krajevne skupnosti, v katerih je prebivalstvo padlo za enak odstotek kot je priraslo prebivalstvo v državi.</i>
	<i>Ne glede na izpolnjevanje zgornjih meril se med demografsko ogrožena območja uvrstijo krajevne skupnosti, ki so obkrožene z demografsko ogroženim območjem (razen občinska središča).</i>
NASELJA	<i>Naselja, ležeča v 10-kilometrskem obmejnem pasu, morajo izpolnjevati zgornji merili in mejiti na demografsko ogrožene krajevne skupnosti.</i>
OBMEJNA OBMOČJA	<i>Krajevne skupnosti, ki pretežno ležijo v 10-km obmejnem pasu, morajo izpolnjevati le enega izmed zgornjih dveh meril. Ob izpolnjevanju drugega kriterija rast prebivalstva ni smela presegati 2/3 povprečne državne rasti.</i>
DRUGO	gorsko-višinska območja z omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo in celotno območje občine Lenart
Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999)	
REGIJE	BDP p. c. po kupni moči ali stopnja brezposelnosti negativno odstopata za 20% od državnega povprečja
OBMOČJA S POSEBNIMI RAZVOJNIMI PROBLEMI	
<u>Ekonomsko šibka območja</u>	območja, v katerih v zadnjih treh letih bruto dohodninska osnova na prebivalca ni presegala 80% državnega povprečja ali so bile soočene s padcem prebivalstva v zadnjih 10 letih
<u>Območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo</u>	občine, v katerih sta stopnja brezposelnosti ali delež aktivnega kmečkega prebivalstva v skupnem številu prebivalstva v zadnjih treh letih za več kot 20% presegala državno povprečje

<u>Razvojno omejevana obmejna in območja z omejenimi dejavniki</u>	delež površja z omejenimi dejavniki presega 50% površine občin, ob tem pa mora znašati indeks rasti prebivalstva 99/91 manj kot 96)
	občine, katerih več kot polovica ozemlja leži v desetkilometerskem obmejnem pasu. Ob mejah z Madžarsko, Avstrijo in Italijo se kot dodaten pogoj postavlja indeks 96 (padanje prebivalstva), medtem ko se za območja ob hrvaški meji dodatnih pogojev ne postavlja.

Vir: Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71).

Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75, 30/80, 33/85, 28/88).

Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v RS (Uradni list RS, št. 48/90).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99).

Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00).