

UDK 911.9:711(497.12)

MOŽNOSTI PREOBLIKOVANJA POLITIKE REGIONALNEGA RAZVOJA NA PRIMERU SLOVENIJE

Ivo Piry *

Uvod

Socialna geografija sodi nedvomno v krog tistih znanstvenih disciplin, ki so tako v mednarodnem kot tudi slovenskem merilu pokazale, kako s problemsko naravnanim in objektivnim znanstvenim pristopom lahko prispevajo k interdisciplinarnemu reševanju zapletenih razvojnih vprašanj, ki so se pojavila predvsem v drugi polovici tega stoletja. Mednje pravgotovo sodijo vprašanja regionalnega razvoja, regionalne politike in regionalnega planiranja. Za slovensko geografijo, ki je v zadnjih tridesetih letih prispevala pomembna znanja in rešitve na področju regionalnega razvoja se z osamosvojitvijo Slovenije odpirajo na področju oblikovanja politike regionalnega razvoja nove možnosti, saj kot suverena država, Slovenija prevzema v svoje roke tudi tiste elemente vodenja regionalne politike, ki so bili v preteklih letih določani s strategijo gospodarskega razvoja v okvirih nekdanje Jugoslavije.

Regionalni razvoj ali regionalna politika?

V strokovni literaturi, ki se ukvarja s področjem regionalnega razvoja

* *Dipl.geog., Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora, Zavod za prostorsko planiranje, Zupančičeva 6, SLO*

sledimo lahko različni uporabi terminov. Zato na začetku ni odveč opredelitev pojmov regionalnega razvoja, oziroma politike regionalnega razvoja in predmeta njenega delovanja. Tudi v našem besedilu se izraza prepletata, skušali pa smo slediti definiciji, ki jo je postavil I.Vrišer, s katero opredeljuje regionalni razvoj kot posledico regionalne razvojne politike oziroma kot učinke delovanja različnih dejavnikov v preobrazbi pokrajine (Vrišer,1984,s.1-6).

Regionalna razvojna politika je pravzaprav tako stara kot država. V najširšem smislu jo lahko opredelimo kot način uporabe različnih vladnih politik/ukrepov za različna območja v državi, in kot tako jo poznamo že iz časov rimskega imperija. Regionalna politika kot jo poznamo danes pa je rezultat izkušenj tega stoletja. Nastala je kot izraz prizadevanj za zmanjševanje razlik med različnimi območji nacionalnih držav, ki so temeljila na uvajanju različnih, posebej oblikovanih instrumentov, s katerimi bi zagotovili hitrejšo razvojne spremembe. Splošna uveljavitev koncepta regionalne razvojne politike je vezana predvsem na čas po drugi svetovni vojni, zlasti na 50. in 60. leta, ko je bila uveljavljena v večini tedanjih držav (A.Kuklinski,1987,s.174).

Pri opredelitvi proučevanja regionalne razvojne politike moramo razlikovati med neposredno in posredno regionalno razvojno politiko. Neposredna regionalna politika je tudi predmet našega prispevka. Dosedaj je bila izražena z zakonom o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja, oziroma po letu 1990 z zakonom o pospeševanju razvoja demografsko ogroženih območij, katerih cilj je bilo vzpostavljanje enakovrednih pogojev dela in bivanja na vseh območjih Slovenije. Poleg tega bi k temu področju regionalne politike lahko šteli vse oblike državnega intervencionizma po posameznih področjih, v kolikor niso obsežena v preje navedenih zakonih. Kot posredno regionalno razvojno politiko pa razumemo celoten splet odločitev na področju družbenoekonomskega razvoja, ki jih sprejemajo zakonodajni organi ali republiški upravni organi, ki imajo svoje lokacijske in regionalne učinke. Ti učinki so vidni v preobrazbi fiziognomije pokrajine in socialne strukture prebivalstva v njej, in predstavljajo izraz različnih politik, npr.: zaposlitvene, kmetijske, industrijske, socialne,

trgovinske itd. Predmet raziskovanja v socialni geografiji je torej po definiciji prav področje, ki smo ga označili kot rezultat učinkov posredne regionalne razvojne politike. Vendar se v praksi vse premalo ukvarjamo z ugotavljanjem številnih različnih vzrokov za različne procese preobrazbe pokrajine.

Nastanek, razvoj in preporod regionalne politike

Že večkrat ugotovljeno dejstvo, da razvojne spremembe iz razvitih dežel dosegajo tiste slabše razvite z določenim časovnim zamikom, velja tudi za področje politike regionalnega razvoja v Sloveniji. Kuklinski (ibidem, s. 175) navaja tri značilna obdobja v razvoju regionalne politike v obdobju po drugi svetovni vojni:

1. razvoj in širjenje - zlata leta - od 1950 do 1975
2. slabitev učinkov - ekonomska kriza - od 1975 do 1980
3. pričetek ponovnega vzpona - po letu 1980

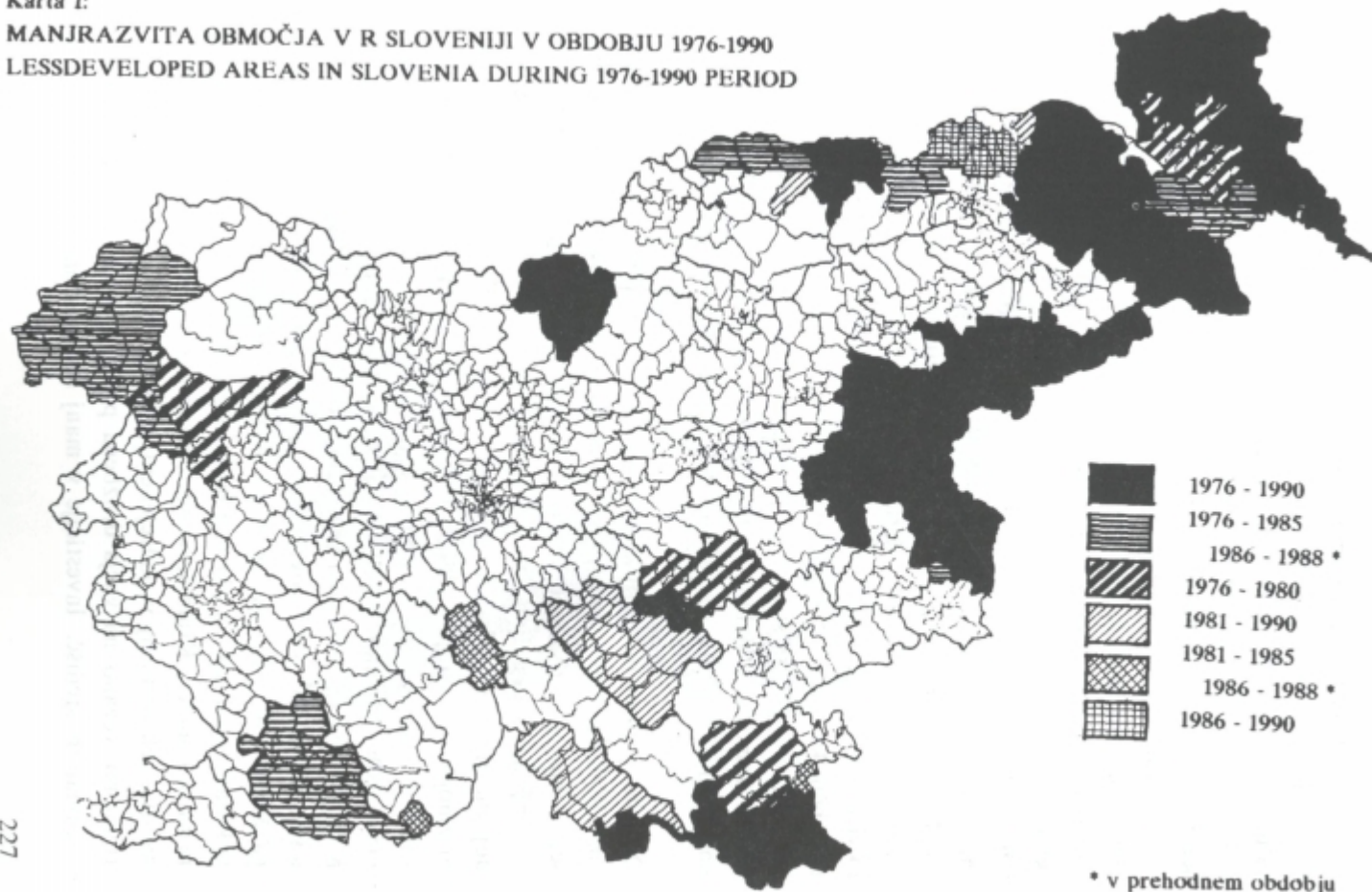
Pri tem opozarja, da so med državami možne razlike pri določanju posameznih prelomnih let, vendar osnovna delitev na tri obdobja zdrži vsako primerjavo. To lahko ponazorimo tudi z analizo razvoja regionalne politike v Sloveniji. Kot je v svetu v 50.letih ob naglem gospodarskem razvoju, intenzivni industrializaciji in urbanizaciji prihajalo do razkoraka med središčnimi območji in obrobni predeli, in je regionalna razvojna politika dajala upanje za odpravo navedenih neskladij, ki so predstavljala oviro harmoničnemu družbenoekonomskemu razvoju, je tudi v Sloveniji slabih dvajset let kasneje dozorelo spoznanje o nastalih razlikah v razvitosti, oz. različnih možnostih za življenje in delo v posameznih območjih Slovenije. Leta 1971 je namreč izšla knjižica z značilnim naslovom "Siti in lačni Slovenci", ki je na plastičen način opisala razvojne značilnosti nekaterih najbolj zaostalih območij v Sloveniji (na primer Haloze). Poleg literarnih prispevkov, so zbrana tudi strokovna dognanja geografskih proučevanj, ki opozarjajo na številne vzroke nastalega stanja. Pred tem je bila v Ljubljani leta 1969 konferenca o socialnem razlikovanju. Navedene pobude in

opozorila so vzpodbudile leta 1971 sprejem prvega zakona o manj razvitih območjih v Sloveniji. Zakon je sistemsko uredil vprašanje pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Natančno so bila določena merila za ugotavljanje stopnje razvitosti (narodni dohodek na prebivalca, delež kmečkega prebivalstva in delež zaposlenih v skupnem prebivalstvu) in opredeljeni so bili ukrepi (beneficirana obrestna mera za vlaganja na manj razvitih območjih, oprostitvev plačila davka za nove investicije, pospešena vlaganja v izgradnjo cestne infrastrukture, izboljšanje možnosti izobraževanja itd.) za izvajanje politike skladnejšega regionalnega razvoja na vseh področjih družbenega življenja. Prvi rezultati tako opredeljene regionalne razvojne politike so bili vzpodbudni, zato so želje po nadaljnjem izboljšanju in povečanju učinkovitosti te politike, privedli v letu 1975 do sprejema zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. Merila za vstop med uradno "manj razvita območja" so bila izostrena, tako da so bili poleg družbenoekonomskih kriterijev (družbeni proizvod na prebivalca, delež kmečkega prebivalstva, delež zaposlenih v skupnem prebivalstvu, rast števila prebivalstva), dodani tudi kriteriji socialne razvitosti (delež otrok vključenih v vzgojno-varstvene ustanove, delež študentov višjih in visokih šol) in kriteriji razvitosti gospodarske infrastrukture (delež gospodinjstev z vodovodom, delež magistralnih in regionalnih cest). Zaostrovanju pogojev na področju opredeljevanja območij regionalne politike je verjetno botrovalo tudi spremljanje tovrstne politike izven domačih meja, kjer se je že nakazovala gospodarska kriza, ki je vplivala na zmanjševanje regionalnih razvojnih vzpodbud. Izkušnje pri vodenju regionalne politike so namreč privedle tudi do spoznanja o rigidnosti obstoječih regionalnih struktur, oziroma inerciji podedovanih razvojnih napak, kar je prav tako zmanjšalo prvotna pričakovanja o pomenu regionalne politike.

Kriza regionalne politike je bila v svetovnem merilu po mnenju J. Friedmana, zlasti v razvitih deželah, povezana z uveljavljanjem tako imenovane *supply-side* ekonomije (naraščanje pomena storitev), v socialističnih deželah pa je v krizo privedlo nenehno stopnjevanje industrializacije. V Sloveniji je bila kriza regionalne politike manj opazna, čeprav lahko trdimo, da tudi v našem primeru velja predhodna ugotovitev. Že omenjena

Karta 1:

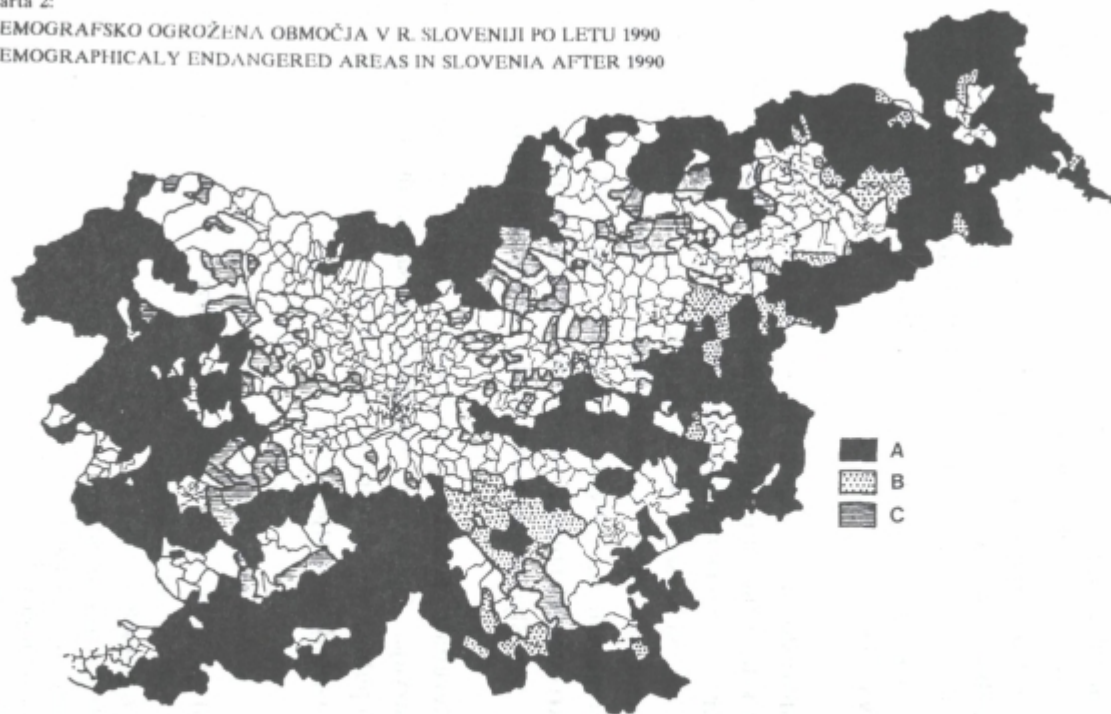
MANJRAZVITA OBMOČJA V R SLOVENIJI V OBDOBJU 1976-1990
LESSDEVELOPED AREAS IN SLOVENIA DURING 1976-1990 PERIOD



sprememba meril za določanje stopnje razvitosti (socialni kriteriji) kaže, da so se načrtovalci regionalne politike zavedali enostranskih učinkov industrializacije v Sloveniji, saj zgolj odpiranje delovnih mest v industriji, ni hkrati prinašalo sprememb v obsegu ponudbe in kvaliteti storitev družbenih dejavnosti. Sprememba zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v letu 1975 pomeni tudi prilagoditev specifičnim razmeram, ki jih narekuje razčlenjenost slovenskega ozemlja. Poleg posameznih občin so status manjrazvitih območij dodelili tudi zaokroženim geografskim območjem, ki so izstopala po svoji nerazvitosti, pripadala pa so različnim občinam. Praviloma so bila to mejna območja na stiku več slabše razvitih občin. Pospeševanje razvoja, ki se je usmerjalo predvsem v gradnjo industrijskih zmogljivosti, ki so se praviloma razmeščale v občinskih središčih, je privedlo do polarizacije razvoja na mikroregionalni ravni v okviru posamezne občine. Povečevanje razlik med centrom in periferijo na občinski ravni, je privedlo do zlivanja robnih območij v zaključena manj razvita geografska območja. Po pravilu so bila to gričevnata ali hribovita območja, s slabimi komunikacijami, odseljevanjem mladega prebivalstva in slabo opremljenostjo z držbenimi dejavnostmi.

O krizi regionalne politike v Sloveniji ne moremo govoriti v smislu zmanjševanja pomoči manj razvitim območjem. Nasprotno, oblike in obseg pomoči so se dopolnjevale in povečevale z vsakim novim planskim obdobjem. Uveljavljen je bil sistem solidarnosti na področju družbenih dejavnosti, ki je tistim manjrazvitim območjem, v katerih gospodarstvo še ni zmoglo samostojno vzdrževati družbenih dejavnosti, zagotavljal pokrivanje teh stroškov na republiški ravni z zviševanjem prispevnih stopenj v razvitejših občinah republike. Politika pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja je zavzemala tudi vedno večji teritorij. Tako je na začetku v letu 1971 zajela 18,9% površine in 18,2% prebivalstva Slovenije, leta 1975 pa že 30% površine in 20,7% prebivalstva Slovenije. Kriza politike se je pokazala predvsem s skromnim povečevanjem gospodarske moči manj razvitih območij. Kljub številnim novim delovnim mestom, je bilo gospodarstvo teh območij v podrejenem položaju, saj je bilo organizacijsko in finančno vezano na večja družbena podjetja, bodisi iz občinskih ali pa regionalnih središč. Investicije v manj razvita območja pa so predvsem

Karta 2:
 DEMOGRAFSKO OGROŽENA OBMOČJA V R. SLOVENIJI PO LETU 1990
 DEMOGRAPHICALLY ENDANGERED AREAS IN SLOVENIA AFTER 1990



A demografsko ogrožena območja
 demographically endangered areas

B gorsko višinska območja
 mountaineous (upland) areas

C območja v prehodnem obdobju
 areas in transitive period



VIR: Odlok o območjih... (ULRS 6/91)

temeljile na razpoložljivi delovni sili, finančnih ugodnostih za investitorje in politični podpora tej obliki regionalne politike. Kriza se je odražala tudi skozi opredeljevanje območij manjše razvitosti, saj se je povečevalo število manj razvitih geografskih območij, na račun delov občin, ki so izgubljale status manj razvitosti. To pomeni, da se je vzpodbujanje razvoja omejilo predvsem na središča manj razvitih občin, ki so kot centri moči in najbolj opremljeni kraji v teh okoljih predstavljali edine lokacijsko privlačne točke, kjer je bila tudi koncentracija potencialne delovne sile večja kot v okolici.

Kljub temu lahko slovensko regionalno politiko ocenimo kot uspešno, saj je pripomogla k bistvenemu dvigu kakovosti življenja in dela v manj razvitih območjih, razlike med razvitimi predeli republike in nekdanj manj razvitimi predeli pa so se predvsem na področju delovanja družbenega sektorja bistveno zmanjšale. Lahko rečemo, da je oblikovanje politike skladnejšega regionalnega razvoja v obdobju 1986-1990 oziroma njeno prilagajanje krizam nekdanjega jugoslovanskega gospodarstva, že omogočalo drugačno razmišljanje o pomenu in vlogi regionalne politike.

Tabela 1: Rezultati politike pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja. Odstopanje vrednosti posameznih kriterijev od republiškega povprečja je izraženo s spremembo indeksa ravni, R Slovenija = 100)

Kriterij	1971	1987
Delež zaposlenih	39.0	58.4
Aktivna osnovna sredstva	14.7	37.7*
Družbeni proizvod/preb.	37.3	47.2*
Delež kmetijstva v DP	395.1	299.7*
Promet v trg. drobno/preb.	43.3	57.8
Delež otrok v VVZ	45.9	73.6
Delež študentov	43.0	58.3
Zdravnikov/10.000 preb.	58.2	64.4

* podatek za leto 1986

Ker regionalni problemi ne izginjajo, ampak se iz starih regionalnih problemov porajajo novi, ki jih prinašajo, tehnološki razvoj, ekološko osveščanje prebivalstva in spremembe v človekovem okolju, kot tudi socialni problemi povezani z brezposelnostjo ter ne nazadnje porajajoča se regionalna in lokalna pripadnost in z njo povezane zahteve, je bila potreba po spremenjenem konceptu regionalne politike toliko večja. Ker so se že nakazovali povsem novi sistemski okviri (privatna lastnina, tržni mehanizmi itd.), v katerih ni bilo načrtovano ohranjanje družbene lastnine ter plansko gospodarstvo, je bila politika pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja preoblikovana v politiko spodbujanja hitrejšega razvoja demografsko ogroženih območij. Osnovni cilj regionalne politike je tako postal ohranjanje poseljenosti v pretežno hribovitih in obmejnih območjih Slovenije. S tem naj bi zagotovili ohranjanje kulturne krajine, ki predstavlja pogoj za nemoten razvoj različnih oblik gospodarske dejavnosti in omogočili posameznim območjem v državi, da izkoristijo vse svoje razvojne potenciale. Takšni cilji izhajajo iz prepostavke, da se z zmanjševanjem razlik omogoča ne samo enakovredne pogoje življenja in dela temveč posledično tudi večje narodnogospodarske učinke.

Zakaj drugačna regionalna politika?

Predhodno omenjeni globalni cilji pospeševanja regionalnega razvoja so nedvomno sprejemljivi, vprašanje pa je ali odločitev za reševanje razvoja demografsko ogroženih območij pomeni tudi optimalno obliko regionalne politike, v sicer "prelomnem" gospodarskem trenutku. Spremembe, ki jih je prinesla osamosvojitve Slovenije, potekajo namreč prav v obdobju specifične gospodarske krize, za katero je značilna predvsem kontrakcija vseh vrst aktivnosti v okviru lokacij, ki omogočajo najboljše možnosti za preživetje in ponoven razvoj posameznih dejavnosti. To niso nujno le večja mesta in druga zaposlitvena središča, saj se prav v njih srečujemo z najboljšejšo brezposelnostjo, tako da tudi območja koncentracije prebivalstva in dejavnosti zahtevajo posebno obravnavo in vključitev v območje vodenja regionalne politike. Posamični sanacijski programi za določena podjetja pomenijo namreč zgolj gašenje požarov, ne vplivajo pa na struk-

turne premike in oživljanje razvoja v večinoma starih industrijskih središčih. Vzroki za takšno stanje izhajajo predvsem iz pomanjkljivo opredeljene globalne gospodarske strategije, ki je pravzaprav nimamo, za katero pa je predvsem značilen izostanek regionalne komponente. Nezavedno pojmovanje regionalne politike zgolj kot politike pospeševanja razvoja manj razvitih območij v republiki, pomeni v tem trenutku določeno deformacijo. Lahko bi jo poimenovali tudi kot konvencionalno obliko regionalne politike, katera pomeni manjši oz. pomožni/korektivni del makroekonomske politike. Nasprotno temu pa novo pojmovanje regionalne politike, le-to postavlja v ospredje oblikovanja nacionalne gospodarske strategije. (J.R.Lasuen, 1984,s.230). Večina držav se je prav v trenutkih gospodarskih kriz močneje oprijela vodenja regionalne politike kot pomembnega vzvoda za hitrejšo in učinkovitejše reševanje iz krize ter prestrukturiranje gospodarstva. Možni ugovori, češ, da gre v primeru Slovenije za izrazito majhen gospodarski prostor, so sprejemljivi, v kolikor bi bil ta prostor dokaj homogen oz. bi razpolagal z enakovrednimi razvojnimi potenciali. Ker pa Slovenija, kljub dvema desetletjema politike pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja še ni dosegla takšne stopnje razvoja, da bi lahko govorili o zanemarljivih regionalnih razlikah, ki so nepomembne z vidika vodenja gospodarske in druge razvojne politike, menimo, da je trenutek primeren za razmislek o drugačnih ciljih, oblikah in sredstvih vodenja regionalne politike.

Vendar se pri oblikovanju drugačne regionalne politike ne moremo izogniti štirim osnovnim dilemam, ki se pojavljajo pravzaprav pri vsakem poseganju v razvoj posameznih območij, pa so bila dosedaj morda iz ideoloških razlogov premalo upoštevana.

1. dilema: socialna pravičnost/makroekonomska učinkovitost

V večini sodobnih razvitih držav je zagotavljanje socialne pravičnosti eden pomembnejših ciljev regionalne politike. Enako lahko trdimo tudi za dosedanje oblikovanje te politike v Sloveniji. Kljub kriznemu trenutku se ta neprijetna dilema ne zastruje. Njeno razreševanje pa bo tudi v našem primeru pomenilo eno od strateških odločitev pri načrtovanju regionalne politike.



Quo vadis Slovenia

2. dilema: endogena/eksogena motivacija

V trenutku, ko se Slovenija odpira v svet je to navidez manj pomembno vprašanje, saj je hitro vključevanje v mednarodno gospodarstvo eden od imperativov slovenske gospodarske politike. Pri tem je morda na mestu upoštevanje izkušenj skandinavskih držav, ki so s svojo regionalno politiko skušale prilagajati notranje razmere, tistim v neposredni sosesčini. Pomembno je bilo torej vzpodbujanje kontaktov, predvsem pretoka informacij in inovacij na robnih območjih. Dober primer za možnost tovrstne eksogene motivacije lahko spremljamo na primeru obmejnega območja ob slovensko-italijanski državni meji. Notranje vzpodbude so pogosto manj učinkovite zaradi znanih nasprotij med centri in periferijo. Vendar pa vzpodbujanje prenosa poslovnih znanj, novih tehnologij in organizacije proizvodnje pomeni tudi krepitev lastnih potencialov, predvsem na področju srednjih in malih podjetij. Ta bi v našem primeru najlaže prevzela vodilno vlogo pri vzpodbujanju regionalnega razvoja in iskanju sosednjim območjem komplementarne razvojne strategije. Uspešnost krepitev endogenih potencialov se pokaže predvsem v povečanem občutku pripad-

nosti razvijajočim se območjem. Hkrati pa postaneta identiteta in lokalna pripadnost dva pomembnejša endogena motivacijska dejavnika.

3. dilema: nadaljnja preobrazba/varovanje kulturne krajine

Tehnološke spremembe v kmetijstvu, industrializacija in deagrarizacija so vplivale na pojav uniformne podobe pokrajine v različnih območjih. Pri nas se ta kaže v izjemno obsežnem območju suburbanizacije, ki je v zadnjih dvajsetih letih odločilno vplivala na podobo slovenske pokrajine. Uniformnost pomeni monotonost in zmanjševanje privlačnosti neke pokrajine. Zato je treba vzpodbujati varovanje pokrajinskih značilnosti, ohraniti pestrost slovenskih pokrajin ter s tem varovati specifično identiteto prostora na stiku treh pokrajinskih sistemov kot so Alpe, Sredozemlje in Panonska nižina. Ohranjanje različnosti pokrajinskih tipov in pestrosti rab pa pomeni tudi ekološko sprejemljivo oz. sonaravno gospodarjenje s prostorom.

4. dilema: distributivni/inovativni pristop pri vodenju regionalne politike

Primerjava uporabljanih instrumentov regionalne politike v Evropi in v Sloveniji kaže, da gre v obeh primerih za distribucijo različnih vzpodbud, nepovratnih sredstev, davčnih olajšav, mešanih vlaganj itd. Takšna usmeritev izhaja tako iz zahtev po operativnosti regionalne politike kot tudi iz političnih zahtev po enakomernem razdeljevanju razpoložljivih sredstev. To vodi do pretiranega poudarjanja delitve vzpodbud, ki postane tudi osnovna vsebina regionalne politike. Nasprotno pa inovativni pristop pomeni poskus uveljavljanja drugačnih družbenih ciljev, ob ustanavljanju novih institucionalnih oblik ter opredeljevanje razvojnih projektov, ki temeljijo na mobilizaciji razpoložljivih virov. Ne zadovolji se z delitvijo in razporejanjem sredstev, ampak skuša, z usmerjanjem razvojnih procesov ter stalnim preverjanjem doseženih ciljev in prilagajanjem novim razmeram in potrebam, doseči zavest o možnostih različnih oblik razvoja v posameznih območjih.

Razreševanje naštetih dilem tudi v primeru Slovenije poteka pod vplivom komplementarnih in konkurenčnih razmerij med političnimi, ekonomskimi, socialnimi in prostorskimi vidiki usmerjanja razvoja. Prav tako

ne moremo zanemariti vplivov iz sosednjih držav in drugih okolij, po katerih se večkrat zgledujemo, pri oblikovanju novih sistemskih okvirov za delovanje tržnega gospodarstva kot tudi socialne države. Pri tem moramo upoštevati, da slepo prenašanje tujih izkušenj, brez podrobne empirične preveritve možnosti za prenos tujih rešitev, navadno vodi do ponavljanja napak, ki so jih naši vzorniki že zaznali in odpravili. Zato naj bo naš poskus opredelitve možnih sprememb regionalne politike le eden od pogledov na to kompleksno problematiko, ki naj bi pomagali oblikovati nova izhodišča in smernice za uveljavljanje regionalne politike v Sloveniji.

Oblikovanje nove regionalne politike

Globalni cilji regionalne politike so pravzaprav stalnice te politike. V našem primeru pa se zavzemamo za strukturiranje in ponderiranje ciljev regionalne politike, kar po našem mnenju nudi več možnosti za operacionalizacijo regionalne politike. V dosedanjem razvoju so se pokazala naslednja ciljna področja:

- ohranjanje naravnih potencialov
- razvijanje gospodarskih potencialov
- zagotavljanje kvalitete življenja
- ohranjanje poseljenosti

Enakovredno upoštevanje vseh področij hkrati ne zagotavlja uspešnosti regionalne politike. Izbor ključnih ciljev za posamezna območja v republiki pa nas vodi v oblikovanje različnih področij regionalne politike, namenjenih reševanju specifičnih razvojnih vprašanj v posameznih območjih. Smiselnost takšnega oblikovanja regionalne politike potrjujejo tudi dosedanje izkušnje pri opredeljevanju območij manjše razvitosti. Poskusi, da bi, s kombinacijo ekonomskih, socialnih in infrastrukturnih kriterijev, celovito opredelili stopnje razvitosti in določili območja za izvajanje regionalne politike so navadno naleteli na težave. V večini primerov je prihajalo do preseganja mejnih vrednosti za posamezne kriterije, kar je vodilo

v dodatno vrednotenje stopnje razvitosti na podlagi predvsem homogenosti in zaokroženosti območij. Strukturiranje regionalne politike na različne programe za uresničevanje posameznih ciljev celovite regionalne politike pa zahteva oblikovanje posebnega koordinativnega vladnega telesa oziroma natanšnejšo opredelitev pristojnosti posameznih resorjev ali bodočih vladnih služb. Sedanja organiziranost v obliki Agencije za razvoj in Sklada Republike Slovenije za razvoj namreč ne pokriva problematike regionalnega razvoja v smislu oblikovanja diverzificiranih programov za različne tipe območij. To bi po našem mnenju vzpostavilo pogoje za inovativno vodenje regionalne politike, saj bi v okviru takšnih območij lažje določali prednostne razvojne potenciale.

Dosedanja resorna organiziranost programov, ki sodijo v okvir celovite regionalne politike nam torej v določenem smislu lajša prehod v drugačno vodenje regionalne politike. Institucionalizacija regionalne politike v okviru posebnega vladnega resorja oz. službe, ki sedaj poteka v okviru Ministrstva za planiranje, bi bila pomembna predvsem zaradi promotivnega učinka. Možnosti za preoblikovanje vodenja regionalne politike nam ponuja priprava sistemskih zakonov o vladi Republike Slovenije, o državni upravi, lokalni samoupravi in tudi urejanja prostora. Oblikovanje koordinacije vseh oblik državnega intervencionizma (distributivnega vidika regionalne politike), bi v tem trenutku pomenilo prvi korak k uveljavljanju regionalne politike. Odločitev za večjo uveljavitev regionalne politike pa mora biti predhodno razvidna iz izbrane družbeno razvojne strategije Republike Slovenije. Za določanje prioritet razdeljevanja vzpodbud in pomoči oziroma vlaganj bi namreč potrebovali tudi jasno gospodarsko strategijo. Hkrati pa bi le-ta nudila dobro podlago za oblikovanje dogovorov med državo in regionalnimi dejavniki, o dejanskih prednostih posameznih območij v republiki in optimizaciji razvojnih programov za ta območja.

Zavedati se moramo, da odpiranje slovenskega gospodarskega prostora poteka v pogojih nenehnega zniževanja transportnih stroškov, ki jih prinaša nova tehnologija komunikacij, skupaj z liberalizacijo trgovinskih razmerij in vse večjo integracijo tržišč v svetovnem merilu. Isto velja za

naraščajoče zahteve po standardizaciji proizvodnih procesov in kvalitete izdelkov. Poleg tega nove tehnologije omogočajo delitev proizvodnih procesov po manjših disperznih enotah. Pojavljajo se interesi večjih mednarodnih podjetij, ki iščejo priložnost za optimalno lokacijo svojih enot kot jo predvidevajo njihove mednarodne strategije. Vse to poteka v toku procesov lastninjenja in vzpostavljanja lokalne samouprave v Sloveniji.

Zato je priporočljivo obravnavati vsaj štiri temeljna območja za vodenje specifične regionalne politike:

- urbanizirana območja, z velikim endogenim potencialom, visoko stopnjo inovativnosti na področju razvoja in podjetništva, ki so ekološko in fiziognomsko privlačna;
- depresivna industrijska območja, ki so nastala skozi nenehno stimuliranje industrializacije, predvsem monostrukturni industrijski centri;
- podeželska območja z različno stopnjo prevlade ruralne ali suburbane fiziognomije;
- demografsko ogrožena območja, v večini primerov bodisi najbolj periferne in/ali hribovite območja;

Za prvo navedena območja je potrebno zagotoviti prestrukturiranje urbane substance v smislu dviga urbane identitete, ki bo omogočila enakopravno vključevanje pomembnejših slovenskih urbanih središč v omrežje srednjeevropskih regionalnih središč, z izboljšanjem povezav predvsem s tistimi v neposrednem sosedstvu. Le tako lahko pričakujemo, da bodo urbana središča sposobna slediti razvoju v svetu in ponuditi pogoje za pritegnitev pomembnejših poslovnih, transportnih in informacijskih funkcij. S tem bo omogočena slovenskemu gospodarstvu kolikor toliko enakopravna pot in konkurenčnost v mednarodnem merilu.

Depresivna industrijska območja zahtevajo podrobne proučitve možnosti prestrukturiranja. Poudarek naj bo dan razbijanju monostrukturnosti obratov in zagotavljanju programov za dopolnilno izobraževanje delovne sile, ob nujno potrebni ekološki sanaciji in uvajanju sodobne, energetske varčne tehnologije.



Urbana aglomeracija - primer Ljubljana
Urban agglomeration - case of Ljubljana

Podeželska območja predstavljajo glede na različno prevlado ruralnih ali suburbanih elementov morda najbolj občutljivo območje poseganja regionalne politike. Pomembna je opredelitev območij prednostno namenjenih kmetijstvu, kjer bo poleg uvajanja ekološko sprejemljivih agromelioracijskih posegov potrebno izvajati programe prenove vasi. Ti programi bodo usmerjeni tudi skozi oblikovanje arhitekturne identitete slovenskih pokrajin. Območja suburbanizacije velja usmerjati v izboljšave kvalitete bivanja, jasnejšo opredelitev funkcije znotraj teh območij (bivalna, obrtna, storitvena) ter sanacijo oblikovne podobe pokrajine, z opredelitvijo sprejemljive gostote pozidave.

Demografsko ogrožena območja velja opredeliti le tam, kjer prihaja do izginjanja kulturne pokrajine. Ohranitev poselitvenega vzorca (skoraj 6000 naselij) mora biti eden od ciljev varovanja identitete slovenskega prostora, seveda v okvirih, ki jih ta družba presoja kot racionalno utemeljene.



Stara industrijska središča - primer Celja

Old industrial centre - case of Celje

Predpogoj za uvajanje drugačne regionalne politike je bil dan z odločitvijo za ukinitvev družbene lastnine. Predvideno lastninjenje pomeni določitev skrbnikov kapitala, katerim mora država z jasno opredeljeno regionalno politiko nakazati različne možnosti za vlaganja in gospodarjenje v posameznih območjih Slovenije. Privatna lastnina in uvajanje lokalne samouprave bosta povečala tudi interes prebivalstva in javnosti (interesnih skupin in skupnosti) za sodelovanje pri oblikovanju regionalnega razvoja kot tudi regionalne politike. V prvem obdobju velja posebno pozornost posvetiti naraščajoči regionalni pripadnosti, ki je pomemben motivacijski dejavnik pri iskanju in vzpodbujanju endogenih potencialov v posameznih območjih.

Regionalno politiko velja torej predvsem opredeliti kot konsenzualno usmerjan družbeni proces, ne pa kot politični in administrativni postopek. Ker pa nas pretekle izkušnje učijo, da dogovorna ekonomija ni bila najbolj uspešna, bi kazalo tudi razmerja med zainteresiranimi nosilci oziro-



Demografsko ogroženo obmejno območje - primer Solčavsko
Demographically endangered border area - case of Solčavsko

ma predlagatelji regionalnih razvojnih programov in državo opredeliti s pogodbo, ki bi točno opredelila obveznosti obeh partnerjev. Takšna oblika bi zahtevala že predhodno večkrat omenjeno potrebo po znani razvojni strategiji Slovenije, s tem pa bi bili dani temelji za interesno povezovanje, tako na podjetniški kot lokalno samoupravni ravni (nove občine in pokrajine). Država bi s tem pridobila možnost bolj preglednega vodenja regionalne politike in njenih učinkov, poleg tega pa bi se v večji meri izognili možnim očitkom o favoriziranju posameznih območij v Sloveniji. Menimo, da le na takšnih temeljih lahko pričakujemo uspešno uveljavljanje regionalne politike tudi v Sloveniji.

LITERATURA

Briški A.: (1978) *Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji*, Ljubljana, *Geografski vestnik*, št. 50, s. 127-139

- Briški A.:(1972) *Regionalni vidik socialne politike*, Ljubljana, *Teorija in praksa*, let.19, št.1
- Siti in lačni Slovenci*, Maribor, *Obzorja*, 1971
- Buchel D.- Kunzle D.:(1990) *Weiterbildung als Teil einer endogener Regionalpolitik*, Zurich, *DISP* 102, s.35-43
- Wolman H.:(1983) *Central government policies towards declining urban economies in Western Europe and United States*, *Environment and Planning*, Vol.1, s.299-315
- Laramee A.:(1990) *Le developpement regional a l ere des telecommunications: quelques hypotheses de recherche*, *Cahiers de geographie du Quebec*, Vol.34, s. 33-44
- Kuklinski A.:(1987) *Regional policies: experiences and prospects*, v *Regional Science, Theory and practice*, *International Social Science Journal*, Vol.39, No.2, s. 173-184
- Albrechts L. et al.:(1989) *Regional Policy at the Crossroads*, London
- Piry I.:(1988) *Vloga družbenih dejavnosti v sistemu pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji*, *Informativni bilten*, let.22, št.8, s.56-65
- Vrišer I.:(1984) *Položaj, stremjenja in dosežki slovenske socialne geografije, Stanje in razvoj družbenih znanosti na slovenskem*, Ljubljana, s.1-6

UMGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER REGIONAL- -ENTWICKLUNGSPOLITIK, AM BEISPIEL SLOWENIEN ERÖRTERT

ZUSAMMENFASSUNG

Einleitung

Zweifelloso ist die soziale Geographie zu denjenigen Wissenschaften einzuordnen, die in den internationalen sowie auch in slowenischen Verhältnissen gezeigt haben, wie sie durch Problem- und Objekt-orientierte Verfahren zu interdisziplinären Lösungen der komplizierten Entwicklungsfragen, die besonders in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts hervorgingen, beigebracht haben. Zu diesen Wissenschaften gehören gewiß die Regional- Entwicklung, Politik und Planung. Die Selbständigkeit Sloweniens öffnet neue Möglichkeiten für slowenische Geo-

graphie, die in den letzten dreißig Jahren bemerkenswerte Lösungen und Wissen im Gebiet der Regional- Entwicklung beigetragen hat. Als souveräner Staat, übernimmt Slowenien in eigene Hände auch die Entscheidungen über diejenigen Elemente der Regional- Politik, die in den vergangenen Jahren für die Wirtschafts- entwicklungs- Strategie des ehemaligen Jugoslawien vorbehalten waren.

Entstehung, Entwicklung und Neuwerden der Regional-Politik

Auch für Sloweniens Regionalentwicklungspolitik ist die mehrmals festgestellte Tatsache gültig, daß die Entwicklungsveränderungen aus den fortgeschrittenen Ländern die weniger entwickelten Länder mit einer Zeitversetzung erreichen. Sowie auf der Welt in den 50-er Jahren, wo bei der schnellen Wirtschafts- entwicklung, bei der intensiver Industrialisierung und Urbanisierung zwischen den zentralen Gebieten und den Rand-Regionen zu einer Kluft kam, und die regionale Entwicklungspolitik eine Hoffnung für die Beseitigung der zu harmonischen volks- wirtschaftlichen Entwicklung hürdenbildende Ungereimtheiten gab, ist man auch in Slowenien, weniger als 20 Jahre später, zu Erkenntnissen über entstandene Entwicklungsunterschiede bzw. verschiedene Lebensmöglichkeiten in den Land- -Teilen, gekommen. Im Jahre 1971 hat das erste Gesetz die Frage über Förderung der harmonischen Regionalentwicklung für die Unentwickelten Regionen Sloweniens systematisch geregelt. Die ersten Ergebnisse solcher Politik waren ermutigend so, daß sie der Verbesserungswünschen wegen, im Jahre 1975 zu dem zweiten Gesetz über die Förderung der harmonischen Entwicklung der Regionen in Slowenien, führten. Die Eintrittsforderungen für die amtlich anerkannten "weniger entwickelten Regionen" waren verschärft so, daß zu den Volkswirtschaft- lichen Kriterien (Bruttosozialprodukt pro Einwohner, Anteil der landwirtschaft- lichen Bevölkerung, Anteil der Beschäftigten in der Bevölkerungsgesamtzahl, Bevölkerungszuwachszahl), auch die Sozialentwicklungskriterien (Anteil der Kindergarten-Kinder, Anteil der Höheren- und Hochschulstudenten) und die wirtschaftsinfrastrukturelle Entwicklungskriterien (Anteil der Haushalte mit Wasserleitung, Anteil der Haupt- und Regionalstraßen) beigelegt wurden. Diese Änderung der Maßstäbe für den Entwicklungsgrad (Sozialkriterien) zeigt, daß sich die Planer der Regionalpolitik über die Einseitigkeit der Industrialisierung in Slowenien, im Klaren waren, weil nur die Erstellung neuer Arbeitsplätze in der Industrie, nicht auch die gleichzeitige Änderung in dem Angebotsumfang und bei der Qualität der Leistungen der sog. gesellschaftlichen Tätigkeiten, gebracht

haben. Die Änderungen im Gesetz vom Jahre 1975 bedeuten so auch die Anpassung zu den spezifischen Verhältnissen die durch die Gliederung des slowenischen Gebiets verursacht sind. Der Status einer unentwickelten Einheit wurde nicht nur den einzelnen Gemeinden erteilt, sondern auch den geographisch abgerundeten Regionen, die durch ihre Unentwicklung herausragten, aber zu verschiedenen Gemeinden gehörten. In der Regel waren das Grenzgebiete zwischen unentwickelten Gemeinden. Das waren hügelige oder bergige Landschaften mit schlechten Kommunikationen, mit der Auswanderung der jungen Bevölkerung und schlechter Ausrüstung mit Gesellschaftsaktivitäten. Die Politik der harmonischen Regional-Entwicklungsförderung hat sich auf immer größer werdendes Gebiet verbreitet. So hat sie am Anfang des Jahres 1971 18,9% der Fläche und 18,7% der Bevölkerung Sloweniens erfaßt. Im Jahre 1975 waren es schon 30% bzw. 20,7%. Die Krise der Politik zeigte sich überwiegend durch den geringeren Zuwachs der Wirtschaftskraft der einzelnen unentwickelten Regionen. Trotz der zahlreichen neuen Arbeitsplätze war die Wirtschaft dieser Regionen in eine untergeordnete Lage geraten, weil sie organisatorisch und finanziell an größere Staatliche Unternehmen aus den Gemeinde-Städten oder den Regionalzentren angebunden war.

Die regionalen Probleme verschwinden nicht, aus alten entstehen neue. Die Technologie-Entwicklung, das erhöhte Naturschutz-Bewußtsein der Bevölkerung, die Umweltsveränderungen, die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Sozialprobleme und nicht zuletzt die sich erhebende lokale und regionale Angehörigkeit haben eine Notwendigkeit des veränderten Regionalpolitik-Konzepts hervorgeufen. Da sich ganz neue Systemsrahmen (Privateigentum, Markt-mechanismen), ohne Volkseigentum und Planwirtschaft andeuteten, war die Politik der harmonischen Regional-Entwicklungsförderung in eine Politik der Förderung schnellerer Entwicklung in den demographisch gefährdeten Regionen umgestaltet. Dadurch ist die Erhaltung der Bevölkerungsdichte in den vorwiegend bergigen und Grenz-Regionen Sloweniens das Hauptziel der Regionalpolitik geworden. Damit sollte die Kulturlandschaft, die eine Bedingung für die ungehinderte Entwicklung verschiedener Wirtschaftstätigkeit-Formen darstellt, erhalten bleiben, und die einzelnen Regionen im Lande alle eigene Entwicklungspotentiale ausnutzen könnten.

Warum eine andere Regionalpolitik?

Die Selbständigkeit Sloweniens brachte mit sich Veränderungen die sich in der Zeit einer spezifischen Wirtschaftskrise abwickeln. Eine Einschränkung aller Tätigkeiten in den Gegenden, die besten Möglichkeiten für das Überleben und die

Wiederholung der Entwicklung einzelner Tätigkeiten geben, ist für die Krise kennzeichnend. Die Ursachen dafür liegen hauptsächlich in der dürftig bestimmten allgemeinen Wirtschafts-Strategie, die eigentlich nicht vorhanden ist und für die vor allem, eine Abwesenheit der Regional-Komponente bezeichnend ist. Mögliche Einsprüche, daß es sich im Falle Sloweniens um ein ausdrücklich kleinen Wirtschaftsraum handelt, sind annehmbar, wenn der Raum ziemlich homogen bzw. im Besitz gleichwertiger Entwicklungspotentialen wäre. Slowenien hat noch nicht, trotz zwei Jahrzehnte dauernder Politik der harmonischen Regionalentwicklung, den Entwicklungsgrad erreicht, bei dem man sagen könnte, daß nur noch unbeträchtliche Regionale Unterschiede bestehen, die aus der Sicht der Führung der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik unbedeutend sind. Deswegen sind wir der Meinung, daß der Zeitpunkt geeignet ist, über andere Ziele, Formen und Regionalpolitik-Führungsmittel nachzudenken.

Gestaltung der neuen Regionalpolitik

Wir lassen uns die Strukturierung und die Wägbarkeit der Regionalpolitik- Zielen angelegen sein, weil sie unserer Meinung nach, mehr Möglichkeiten für die Operationalisierung bieten. In den bisherigen Entwicklung sind folgende Ziele hervorgekommen:

- Schutz der Natur-Potentialen
- Entwicklung der Wirtschaftspotentialen
- Sicherung der Lebensqualität
- Erhaltung der Bevölkerungsdichte.

Eine gleichwertige Berücksichtigung aller Regionen zugleich, gewährt keine erfolgreiche Regionalpolitik. Die Auswahl der Hauptziele für einzelne Regionen in der Republik führt uns in die Gestaltung verschiedener Regionalpolitik-Segmente, die für die Lösung spezifischer Entwicklungsfragen bestimmt sind. Die Vorbereitung der System-Gesetze, über die Regierung Sloweniens, über die Staatsverwaltung, über die Lokale Selbstverwaltung und auch über Raumordnung, bietet uns auch Möglichkeiten für die Umgestaltung der Regionalpolitik. Die Gestaltung einer Koordination aller Formen des Staatsinterventionismus (distributiver Standpunkt der Regionalpolitik) könnte zur Zeit den ersten Schritt zur Geltung der Regionalpolitik. Die Entscheidung für größere Geltung der Regionalpolitik muß aber vorgehend aus der erwählten Entwicklung-Strategie der Republik Slowenien ersichtlich sein. Deswegen sind mindestens vier Grundgebiete

für die Führung spezifischer regionaler Politik zu befürworten:

- urbanisierte Gebiete mit großen endogenen Potential, großen Innovationsgrad im Bereich der Entwicklung und Unternehmertum, die ökologisch und physiognomisch zugkräftig sind,
- depressive Industriegebiete, die durch ununterbrochene Stimulation der Industrialisierung entstanden sind, vor allem die monostrukturellen Industriezentren,
- landwirtschaftliche Gebiete mit verschiedenen Vormachtstellungsgrad des ländlichen oder suburbanen Erscheinungsbildes,
- demographisch gefährdete Gebiete, meistens entweder die Rand- und/oder bergige Gebiete.

Für die ersten hier oben angeführten Gebiete ist es nötig die Restrukturierung der urbanen Substanz zu bewirken. Das im Sinne der urbanen Identität-Steigerung, die ihrerseits die Erschließung der bedeutsamen slowenischen urbanen Zentren in das Netz der mitteleuropäischen Regionalzentren, vorwiegend in unmittelbarer Nachbarschaft, ermöglichen wird.

Nur so können wir erwarten, daß die urbanen Zentren fähig sein werden der Entwicklung in der Welt zu folgen und Bedingungen für das Anziehen der bedeutsamen Geschäfts-, Transport-, und Informationsfunktionen zu bieten. Damit wird der slowenischen Wirtschaft ein verhältnismäßig gleichwertiger Weg und eine Konkurrenzfähigkeit im internationalen Rahmen ermöglicht sein.

Die depressiven Industriegebiete verlangen detailliertes Durchdenken der Restrukturierungsmöglichkeiten. Auf das Auseinandermachen der Betriebsmonostruktur und auf Zusicherung der zusätzlichen Arbeitskräfte- Ausbildung muß Nachdruck gelegt werden. Dabei müssen die dringlich notwendige Ökologische Sanierung und das Einführen der modernen, energiesparenden Technologie anwesend sein.

Landwirtschaftliche Gebiete, hinsichtlich auf den verschiedenen Vormachtstellungsgrad der ländlichen oder suburbanen Elementen, stellen möglicherweise den empfindlichsten Eingriffsbereich der Regionalpolitik dar. Hier ist die Bestimmung der Gebiete, vorrangig für Landwirtschaft erwählten, wo neben der Einführung der Agromeliorierung-Eingriffen auch die Programme für den Wiederaufbau von Dörfern auszuführen sind, als bedeutsam zu betrachten. Die Gestaltung der Architektur-Identität der slowenischen Landschaften wird für die Dorf-Wiederaufbauprogramme richtungsgebend sein. Die suburbane Gebiete müssen an Ausbesserungen der Wohnungsqualität, an Funktion-Bestimmungs-klarheit binnen dieser Gebiete (Wohnung, Gewerbe, Leistungen), an Sanierung der Landschaft-Gestaltungserscheinung mit Bestimmung annehmbaren Bebauungs-

dichte, richtungangewiesen sein.

Demographisch gefährdete Gebiete müssen nur dort bestimmt sein, wo das Kulturlandschaft-Verschwinden vorkommt. Erhaltung der Besiedlungsmuster (fast 6000 Siedlungen) muß einer der Identität-Schützungsziele des slowenischen Raumes sein, selbstverständlich in Rahmen die von dieser Gesellschaft als rational begründet gelten.

Vorbedingung für Einführung einen anderen Regionalpolitik ist die Entscheidung über die Aufhebung des gesellschaftlichen Staatsvermögens gewesen. Die vorgesehene Privatisierung bedeutet die Bestimmung der Treuhandschaft, welcher der Staat mit einer klar definierten Regionalpolitik auf die Möglichkeiten für das Investieren und Wirtschaften in den einzelnen Gebieten Sloweniens anweisen muß. Das Privateigentum und die Errichtung der lokalen Selbstverwaltung werden auch das Interesse der Bevölkerung und der Öffentlichkeit (der Interessengruppen und Gemeinschaften) für die Zusammenarbeit, sowie bei der Gestaltung der Regional-Entwicklung als auch bei der Regionalpolitik, größer machen. In der ersten Zeit ist die Aufmerksamkeit einer größer werdender Regionsangehörigkeit, die ein bedeutsamer Faktor bei der Suche nach und Anregung der endogenen Potentiale ist, zu widmen. Die Regionalpolitik muß folglich als übereinstimmend gerichteter gesellschaftlicher Prozeß und nicht als ein politisches und administratives Verfahren betrachtet werden.