

UDK: 32:711.2:332.1(497.4)

COBISS: 2.13

Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske regionalne strukturne politike

Damjan Kavaš

Mag. ekonomskih znanosti, raziskovalec

Inštitut za ekonomska raziskovanja, Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: Kavasd@Ier.Si

Igor Strmšnik

Mag. ekonomskih znanosti, državni sekretar

Ministrstvo za gospodarstvo, Kotnikova 28, 1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: Igor.Strmsnik@Gov.Si

Janja Pečar

Univ. dipl. geogr., svetovalka vlade

Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, Kotnikova 28, 1000 Ljubljana, Slovenija

E-pošta: Janja.Pecar@Gov.Si

Izvleček

Spodbujanje regionalnega razvoja je zaradi ekonomskih, socialnih, prostorskih in tudi političnih razlogov pomemben del nacionalne gospodarske politike v razvitih državah. Zato je Slovenija v letu 1998 pristopila k reformi regionalne politike in rezultat tega je regionalna strukturna politika, ki vzpostavlja nov sistem spodbujanja regionalnega razvoja. Ta je skladen z razvojno politiko v razvitih državah, vendar pa bo celovita vzpostavitev sistema zahtevala še nekaj časa.

Ključne besede: regionalni razvoj, regionalna politika, regionalna strukturna politika, Evropska unija, Slovenija.

Reform of the Slovene regional policy: formation of regional structural policy

Abstract

Stimulation of regional development is representing, due to economic, social, spatial and also political reasons, an important part of the national economic policy of developed countries. Therefore in the year 1998 Slovenia joined the reform of regional policy, which results in the regional structural policy, introducing a new system for stimulation of the regional development. The least is in accordance with the developmental policy in well-developed countries however the construction of the system in whole shall require some additional time.

Key words: regional development, regional policy, regional structural policy, European Unit, Slovenia.

Uvod

Spodbujanje regionalnega razvoja je pomembno vprašanje v sami EU in v njenih članicah in je v zadnjem desetletju pridobilo na pomenu. Pretekla regionalna politika v Sloveniji je zasledovala drugačne cilje od današnje regionalne politike in je imela določene pozitivne rezultate. Reforma regionalne politike ima ambicioznejše cilje in je bila narejena:

1. zaradi premajhne učinkovitosti in nedoseganja ciljev dosedanje regionalne politike;
2. zaradi priprav na vključitev Slovenijev EU;
3. zaradi priprave in uveljavitve pogajalskih izhodišč pri vključevanju v EU;
4. zaradi slabega izkoriščanja lokalnih razvojnih pobud in odsotnosti regionalne dimenzije v sektorskih razvojnih programih;
5. kot pogoj izvajanja reforme kmetijske politike in drugih sektorskih razvojnih politik;
6. zaradi dokončanja projekta reforme državne uprave;
7. zaradi nedokončanja reforme lokalne samouprave.

Regionalna politika je v Sloveniji pomembna:

- ker se s procesom globalizacije večja vloga lokacije, kot prostora, kjer se odvija gospodarska dejavnost. To pomeni, da ne moremo več gledati na državo kot na geografsko homogeno celoto, kjer bo trg sam po sebi oblikoval optimalni razvoj celotnega gospodarstva. Regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem politične in socialne motive, zdaj postaja tudi ekonomsko potrebna, saj so danes prav regionalna rastišča gospodarskih dejavnosti viri rasti nacionalne ekonomije v celoti. Nova regionalna politika v evropskih razmerah ne more biti več namenjena zgolj odpravljanju notranjih razvojnih razlik, ampak tudi in predvsem spodbujanju razvojnih polov in mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Sodoben koncept vodenja regionalne politike temelji na strategiji endogenega razvoja, torej na konceptu razvoja, ki je zasnovan na razvojnih potencialih regije, katere dopolnjujejo ukrepi za pritegovanje novih podjetij in investicij v regijo. Tako politiko imenujemo tudi regionalno razvojna politika, saj predstavlja regionalni pristop k razvoju celotnega narodnega gospodarstva in regionalno razvojna politika tako presega izključljivost (trade-off) dveh temeljnih ciljev regionalne politike, cilja narodno-gospodarske učinkovitosti na eni in uravnoteženega medregionalnega razvoja na drugi strani, ki je značilen za tradicionalno regionalno politiko. Tako sodobna regionalna politika ali regionalno razvojna politika združuje dve politiki: regionalno in razvojno. V skladu s tem jo lahko pojmujeemo na dva načina, prvič, kot nov pristop k razvoju narodnega gospodarstva, zasnovan na regio-

nalnem principu, in drugič, kot nov pristop k regionalnemu razvoju s poudarjenim širšim razvojnim učinkom za celotno narodno gospodarstvo, pri tem pa je potrebno intenzivnejše pomagati tistim regijam, ki imajo slabše izhodišče za razvoj;

- ker so za razvoj Slovenije pomembna tako mesta, ki so danes glavni generator razvoja, kakor tudi podeželje. Položaj, razvoj in vloga mest v hierarhiji, se v pogojih svetovnega tekmovanja spreminja. Klasični modeli centralnih krajev, temelječi na pomembnosti oskrbnih funkcij mestnih sistemov, ki so jih izžarevali v svojo okolico, stopajo v ozadje in kot kriteriji opazovanja globalizacijskih procesov stopajo v ospredje ekonomsko-funkcijski kazalci. Za številne dejavnosti, ki so značilne za novo ekonomijo in temeljijo predvsem na podjetnosti in ustvarjalnosti posameznika je odprto mesto, s številnimi možnostmi interakcij na razmeroma majhnem prostoru ključen razvojni dejavnik. Prav tako spreminja podeželje svojo vlogo. Predvsem smo priča postopnemu zmanjševanju ekonomske vloge kmetijstva (razlogi so v naravnih danostih in v zgodovinskem razvoju: premajhne kmetije, nizka intenzivnost in predvsem skupni obseg pridelave na delovno moč v kmetijstvu ne dovoljujejo racionalne in učinkovite proizvodnje, nemobilnost proizvodnih dejavnikov (predvsem dela in zemlje) pa dodatno otežujejo procese prilagajanja) in zaradi prepočasnemu razvoju drugih gospodarskih dejavnosti, podeželje zaostaja za urbani območji. Posledica je intenzivna sprememba rabe zemljišč, in njihovega zaraščanja, slabšanja gospodarske in socialne infrastrukture in propadanju kulturne dediščine. Kmetijstvo je kljub temu na podeželju še vedno zelo pomembna gospodarska dejavnost, vendar pa se krepi njegova vloga v zagotavljanju ciljev širšega družbenega pomena (naravni viri, kulturna krajina, poseljenost). Pomembno je, da se mesto in podeželje dopolnjujeta (partnerski odnos). Urbana (posebej nacionalna in regionalna središča), ki ne vzpodbujajo kooperacije s svojim podeželjem (vplivnim območjem), tvegajo da izgubijo možnosti oblikovanja (mestne) regije, vključno s svojimi posebnostmi, ker s svojim omejenim (populacijskim-izobrazbenim in ekonomskim) potencialom ne morejo tekmovati z večjimi mestnimi aglomeracijami;
- ker spremenjena (partnerska) vloga centralne države vključuje tudi prenašanje iniciative za oblikovanje razvojnih pobud ter sredstev in pristojnosti za njihovo izvajanje na regionalno raven (decentralizacija države), kar je vsaj načelno tudi učinkovitejše (uveljavitev načela subsidiarnosti¹);
- ker so zaradi premajhne pozornosti regionalni ravni in posledično neučinkoviti regionalni politiki, medregionalne razlike danes relativno velike in se še

¹ Načelo subsidiarnosti pravi, da višja raven opravlja le tiste aktivnosti, ki jih učinkovitejše in uspešnejše ni zmožna opraviti nižja raven. V Sloveniji je bila makroekonomska stabilizacija dosežena tudi s koncentracijo pristojnosti za odločanje o javni porabi na državo.

povečujejo, kar krni ekonomsko in socialno kohezijo Slovenije² in tudi povzroča neoptimalno izkoriščanje razvojnih potencialov slovenskih regij. Medregionalne razlike se bodo ob nadaljevanju stihijskega razvoja še povečale, predvsem na račun krepitve Osrednjeslovenske regije. Dejstvo je, da tržni mehanizem sam po sebi ne vodi k učinkovitemu razvoju celotne države in Slovenija, kljub svoji majhnosti (ozemlje, prebivalstvo), ali pa prav zaradi nje, ne sme zanemarjati določenih območij v državi zaradi gospodarskih, socialnih, političnih in nacionalnih vzrokov. Zapostavljanje problemov regionalnega razvoja vodi v povečevanje regionalnih razlik v Sloveniji, ki jih zgolj politika makroekonomske stabilizacije in nekoordinirane sektorske politike, ki ne upoštevajo regionalnih vplivov svojega delovanja, ne morejo zmanjšati ali vsaj obdržati na dosednji ravni (socialni in politični motiv) oziroma po drugi strani prispevati k gospodarski rasti, ki bo temeljila tudi na gospodarskem razvoju območij v Sloveniji (ekonomski motiv). Slovenija bo morala temeljiti svoj razvoj tudi na razvoju regij, ki so pomemben generator gospodarske rasti;

- ker vključevanje v enotni trg zaostri problem neenakomerne regionalne porazdelitve razvojnih učinkov in lahko dodatno zaostri problem zaostajanja manj konkurenčnih regij. Slovenske regije morajo razviti svoje lastne inovativne potenciale, preseči sedanjo razbitost in nepovezanost lokalnih skupnosti ter se podati v konkurenčno bitko in tudi sodelovanje z regijami v soseščini³, saj bo konkurenčnost vseh slovenskih regij omogočalo konkurenčnost države na enotnem evropskem trgu.
- ker se bo z vključitvijo v EU vloga države bistveno okrnila in mnoge pristojnosti bodo prešle na nadslovesno raven. Tako Slovenija ne bo imela več možnosti samostojnega vodenja številnih politik, ki sedaj tvorijo jedro njenega delovanja (monetarna, zunanjetrgovinska, davčna, cenovna) in bosta regionalna in prostorska politika pridobili na pomenu;
- ker temelji strukturalna politika EU na regijah (NUTS klasifikacija), zato je za uspešno in učinkovito uporabo razpoložljivih sredstev strukturalne politike EU izredno pomembna regionalna raven (NUTS 2, NUTS 3), kar je zelo pomembno že v pristopnem obdobju.

² Cilj regionalne politike v državi, ki si je kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost (to pa je pomemben cilj večine sodobnih družb), je odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev, kar tudi krepi pripadnost državi. Torej to ni le pomembno ekonomsko vprašanje, temveč tudi politično in socialno vprašanje.

³ Z vstopom v EU bo prišlo do bolj neposrednega povezovanja regionalnih gospodarstev s sosednjimi regionalnimi gospodarstvi tudi izven ozemlja Slovenije (medtem ko je zdaj pomemben njihov odnos do centra) – gre torej za spremembo gravitacijskih območij, kar zahteva konkurenčnost in ustrezno institucionalno organiziranost slovenskih regij.

Prenova regionalne politike prinaša nov (integralni) pristop k spodbujanju regionalnega razvoja, ki želi doseči hkratno izgrajevanje strategije, inštrumentarija in organiziranosti za izvajanje regionalne politike na vseh administrativnih ravneh (kombinacija "top down" in "bottom up" pristopa). Želi se doseči tudi programsko in finančno koordinacijo regionalne s strukturnimi (sektorskimi in področnimi politikami, še posebej tistimi z močnim regionalnim vplivom. V Sloveniji je Zakon uveljavil termin *regionalna strukturna politika*, ki vsebinsko ustrezno odraža prepletanje regionalne in strukturne (sektorske oziroma področne) dimenzije ukrepanja države.

Nacionalna strategija (od zgoraj) torej ne izključuje regionalnih in drugih strategij in iniciativ (od spodaj), ampak jih nasprotno spodbuja in dopolnjuje, kar pomeni, da ne sme biti izključujoča, omejevalna in preveč opredeljujoča. Vendar pa po drugi strani le mora biti toliko konkretna, da so iz nje razvidne strateške opredelitve in prioritete naloge države na tem področju. Iz njenih usmeritev bodo izhajali regionalni razvojni programi.

Reforma slovenske regionalne politike črpa iz izkušenj regionalnih politik razvitih držav. Zato bo v 1. poglavju predstavljena nekatera izhodišča in izkušnje regionalne politike v razvitih državah, v 2. poglavju je predstavljena strukturna in kohezijska politika EU, medtem ko so v 3. poglavju predstavljena razmišljanja ob pripravi Strategije regionalnega razvoja, ki je v fazi priprave.

1. Splošni pogled na regionalno politiko

Regija je običajno opredeljena kot teritorialna enota s skupnimi gospodarskimi, geografsko prometnimi in zgodovinsko kulturnimi pogoji in tradicijami. Navadno je to gravitacijsko polje njenega največjega urbanega središča. Regije so lahko splošne (multifunkcijske) "politične" (upravne in/ali samoupravne) enote, lahko pa so le specializirane funkcionalne (teritorialne) enote, ki služijo regionalnemu razvoju območja.

V literaturi ni enotne opredelitve pojma regionalna politika. Definicije se razlikujejo v odvisnosti od teoretičnega gledanja posameznega avtorja na problematiko regionalnega razvoja in od prakse regionalne politike v posameznih državah. Enciklopedija Slovenije definira regionalno politiko kot:

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

Regionalno politiko, ki je opredeljena v točki 4 imenujemo posredna ali implicitna regionalna politika.

Motivi za regionalno politiko so dvojni:

1. ekonomski: s pomočjo regionalne politike se doseže rast celotnega narodnega gospodarstva, saj sam tržni mehanizem ne vodi k optimalni porazdelitvi gospodarskih dejavnosti v prostoru in posledica je nepopolna izkoriščenosti produkcijskih faktorjev, predvsem dela;
2. družbeno-politični: cilj regionalne politike v državi, ki si je kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost (to pa je pomemben cilj večine sodobnih družb), je odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev, kar tudi krepi pripadnost državi. Torej je to pomembno politično in socialno vprašanje.

Kot vsaka politika je tudi regionalna politika šla skozi več faz razvoja, s katerimi so se spreminjale značilnosti regionalne politike. Tako je praksa regionalne politike večine razvitih držav šla skozi obdobje neoklasičnega pristopa k vzpodbujanju regionalnega razvoja (50-ta, 60-ta leta), preko obdobja koncepta polov rasti (v 70-ih, deloma 80-ih letih). V 90-ih letih smo pričali pomembnim spremembam procesa regionalne rasti, ki za razliko od prejšnjih sprememb zahtevajo nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja in oblikovanje nove, sodobne regionalne razvojne politike, ki je v veliki meri posledica prehoda iz fordistične na postfordistično proizvodnjo, kar ima tudi velik vpliv na regionalni razvoj. Zanj je značilna globalizacija, fleksibilnost, kakovost, partnerstvo (mreženje), manjše serije, odločilen pomen znanja in inovacij, sodobna tehnologija, bolj ploske organizacijske strukture. S tem so lokacijski dejavniki postali odločilni in konkurenčnost posamezne lokacije zahteva dostopnost trde ali (transportna, informacijska, komunalna, ...) in mehke (izobraževalne organizacije, R&R organizacije, tehnološka infrastruktura, svetovalne organizacije, finančna podpora, ...) infrastrukture, razpoložljivo visoko izobraženo in usposobljeno delovno silo, kakovostno življenjsko okolje, fleksibilno in strateško razmišljujočo regionalno, nacionalno in nadnacionalno upravo.

To zahteva vodenje nove sodobne regionalne politike, ki temelji na strategiji endogenega razvoja (razvoj regije zasnovan na razvojnih potencialih regije), ki je dopolnjena z ukrepi za pritegovanje novih podjetij in investicij v regijo. Tako politiko imenujemo tudi regionalno razvojna politika, saj predstavlja regionalni pristop k razvoju celotnega narodnega gospodarstva in regionalno razvojna politika tako presega izključljivost (trade-off) dveh temeljnih ciljev razvojne politike, cilja narodnogospodarske učinkovitosti na eni in uravnoveženega medregionalnega razvoja na drugi strani, ki je značilen za tradicionalno regionalno politiko. Tako sodobna regionalna politika ali regionalno razvojna politika združuje dve politiki: regionalno in razvojno. V skladu s tem jo lahko pojmujeemo na dva načina: 1. kot nov

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

Tako se s sodobno regionalno razvojno politiko združujeta regionalna politika in spodbujanje regionalnega razvoja, ki je v principu širši pojem kot klasična regionalna politika. To še posebej velja, kadar se regionalna razvojna politika izvaja na celotnem ozemlju države. Spodbujanje regionalnega razvoja pa ima pomembno vlogo ne samo na nacionalni in subnacionalni (regionalna) ravni, temveč tudi v nadsnacionalnih skupnostih. Te so praviloma občutljive na neenakosti med območji (regijami) znotraj skupnosti, saj ne gre le za razvoj posameznega območja, temveč je to razvoj območja, kjer je naseljen določen narod v skupnosti narodov. Zato je vprašanje regionalnih razlik v večnacionalnih (nadržavnih) skupnostih še bolj pomembno politično vprašanje kot je to primer znotraj posamezne države. To velja tudi za Evropsko unijo, ki je v zadnjih letih zelo povečala svojo vlogo pri regionalnem razvoju članic in celotne skupnosti.

Regionalna politika v tržnem gospodarstvu se izvaja s pomočjo različnih instrumentov. Nabor je zelo obsežen. Tako države EU uporabljajo zelo različne instrumente regionalne razvojne politike, ki so se bistveno razlikovali tudi v različnih obdobjih. Ne glede na pestrost instrumentov lahko izluščimo nek skupni vzorec razvoja instrumentov regionalne politike. Instrumente lahko razdelimo v štiri skupine:

- a) instrumenti, usmerjeni na delovno silo (npr. izobraževanje, usposabljanje);
- b) instrumenti, usmerjeni na posamezne dejavnosti;
- c) instrumenti za izboljšanje infrastrukture;
- d) drugo.

Regionalna politika ima svoje nosilce. To so vsi akterji, ki imajo politično ali ekonomsko moč vplivanja na regionalnopolitične odločitve oziroma imajo interes za razvoj regije oziroma območja. To so: vlada, politične stranke, lokalne skupnosti, zasebni akterji (od podjetij, zasebnih združenj, organizacij do angažiranih posameznikov) in nadsnacionalne skupnosti.

1.1 Vloga regionalne politike v državah članicah EU

Razvite države spodbujajo ekonomsko in socialno kohezijo. Pri tem so bolj ali manj uspešne. Tako so se razlike v BDP per capita in v stopnji brezposelnosti med EU članicami zmanjšujejo, medtem ko se medregionalne razlike na ravni EU in v državah članicah povečujejo⁴.

Tako članice EU spodbujajo ekonomsko in socialno kohezijo s pomočjo makro-

⁴ Cohesion Report, 1996, str. 49.

ekonomske politike, strukturnih reform, redistribucije in tudi s pomočjo lastne regionalne politike.

Regionalne politike članic so pomembne, vendar pa obstojijo razlike med velikimi in malimi članicami EU. Velike članice EU (Nemčija, Francija, Italija) namenjajo za lastno regionalno politiko sorazmerno visoka sredstva⁵ (1–4 % vseh javnih izdatkov v obliki nepovratnih sredstev, ki pa v teh državah predstavljajo 40 % vseh regionalnih spodbud). Manjše članice ne namenjajo veliko sredstev za lastno regionalno politiko, saj je njihova regionalna politika skoraj v celoti navezana na strukturno politiko EU.

Obstojijo tudi razlike med razvitimi in manj razvitimi članicami EU. Medtem ko je delež prebivalstva v manj razvitih regijah v razvitih državah sorazmerno majhen (20–40 %), pa je ta delež v manj razvitih državah veliko večji. Posledično so tudi izdatki per capita veliko nižji in tako manj razvite države ne morejo doseči maksimalno dovoljene stopnje sofinanciranja. Zato je pomoč strukturnih skladov v manj razvitih državah EU vitalnega pomena za razvoj celotne države in za razvoj manj razvitih regij.

Vse članice EU je tako možno združiti v 4 skupine⁶:

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

Pri tem je pomembno, da se je regionalna politika v razvitih državah spreminjala. Kot vsaka politika je tudi regionalna politika šla skozi več faz razvoja, s katerimi so se spreminjale značilnosti regionalne politike. Tako je praksa regionalne politike večine razvitih držav šla skozi obdobje neoklasičnega pristopa k

⁵ Cohesion Report, 1996, str. 53–54.

⁶ European Regional Incentives, 1999, str. 9–10.

vzpodbujanju regionalnega razvoja (50-ta, 60-ta leta), preko obdobja koncepta polov rasti (v 70-ih, deloma 80-ih letih). V povojnem obdobju so za regionalen razvoj skrbele predvsem centralne oblasti. Glavni instrument regionalne politike so bile predvsem subvencije podjetjem, ki so bile, v obliki nepovratnih sredstev, namenjene za nove investicije in za odpiranje novih delovnih mest. Ostale spodbude so imele obliko posojil z nizko obrestno mero, davčnih olajšav, možnost zvišane amortizacije, subvencioniranje socialnih prispevkov, povračilo transportnih stroškov. Spodbude so bile namenjene predvsem problematičnim območjem s ciljem zmanjšanja razlik med regijami.

Preglednica 1: Regionalna politika v preteklosti in danes.

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

Vir: Kukar, 1995, str. 20.

V 80-ih leti pa so države, zaradi neučinkovitosti regionalne politike, postale veliko bolj selektivne pri dodeljevanju pomoči. Predvsem so ukinili avtomatizem (uvedli so projektno financiranje), zaostriili kontrolo nad porabo sredstev in spremenili "nabor" zaželjenih dejavnosti, ki so deležne finančne podpore. Medtem ko je tradicionalna regionalna politika postavljala kot glavni problem razvojno šibkih območij pomanjkanje kapitala in kvalificirane delovne sile, pa sodobni pristopi v regionalni politiki poudarjajo predvsem pomanjkanje podjetniške iniciative, inovacij, specifičnega znanja in medregionalnih in mednarodnih povezav (networks) ter slabo infrastrukturo. Tako je subvencioniranje podjetij zamenjalo spodbujanje podjetništva, storitev, inovativnosti, visoke tehnologije in razvoja. V 90-ih letih smo tako priča pomembnim spremembam procesa regionalne rasti, ki za razliko od prejšnjih sprememb zahtevajo nov pristop k spodbujanju regionalnega razvoja in oblikovanje nove, sodobne regionalne razvojne politike, ki je v veliki meri posledica prehoda iz fordistične na postfordistično proizvodnjo, kar ima tudi velik vpliv na regionalni razvoj. Zanj je značilna globalizacija, fleksibilnost, kakovost, partnerstvo (mreženje), manjše serije, odločilen pomen znanja in inovacij, sodobna tehnologija, bolj ploske organizacijske strukture. S tem so lokacijski dejavniki postali odločilni in konkurenčnost posamezne lokacije zahteva dostopnost trde ali (transportna, informacijska, komunalna, ...) in mehke (izobraževalne organizacije, R&R organizacije, tehnološka infrastruktura, svetovalne organizacije, finančna podpora, ...) infrastrukture, razpoložljivo visoko izobraženo in usposobljeno delovno silo, kakovostno življenjsko okolje, fleksibilno in strateško razmišljujočo regionalno, nacionalno in nadnacionalno upravo. Prvi cilj je predvsem konkurenčnost določenega območja ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja.

1.2 Cilji regionalne politike

Cilj strukturne politike EU je ekonomska in socialna kohezija. Medtem ko razvojne politike favorizirajo razvite regije (npr. R&R) pa EU s pomočjo strukturnih skladov pomaga manj razvitim regijam s ciljem zmanjšanja razlik med regijami v EU. To je klasična regionalna politika določanja območij, ki so upravičena do pomoči, vendar na osnovi predloženih programov. Seveda je težko primerati strukturno politiko EU in regionalno politiko posamezne države, saj EU sestavljajo suverene države, ki so na svojem ozemlju suverene in sodelujejo v strukturni politiki EU ne glede na obstoječo upravno-pravno ureditev posamezne države.

Cilj regionalnih politik EU članic je predvsem spodbujanje razvoja manj razvitih regij, imajo pa tudi druge prostorske cilje. Pri tem je potrebno poudariti, da je lastna regionalna politika komplement strukturni politiki EU. Tako je cilj držav EU konkurenčnost celotne države kakor tudi konkurenčnost vseh regij v državi (ekonomska in socialna kohezija),* kar je še najbolj izrazito v tistih EU članicah z najmanjšimi regionalnimi razlikami. Vprašanje razvoja regij je tudi povezano z upravno-pravno razdelitvijo države.

Čeprav je strukturna politika zasnovana na osnovi območij pa se bo Cilj 3 izvajal na celotnem ozemlju EU, razen na območjih Cilja 1. To pomeni, da se strukturna politika EU izvaja na celotnem ozemlju EU.

1.3 Kriteriji in indikatorji strukturne politike EU

Z vidika določitve kriterijev za slovensko regionalno politiko so zanimivi tako kriteriji v programskem obdobju 1994–1999, kakor tudi v programskem obdobju 2000–2006.

1.3.1 Programsko obdobje 1994–1999

Razvojni cilji strukturne politike EU temeljijo na jasno določenih kriterijih. V programskem obdobju 1994–1999 so imeli izrazito regionalno komponento cilji 1, 2, 5b in 6.

Cilj 1 – pospeševanje razvoja manj razvitih regij – je vključeval vse tiste regije na ravni NUTS II, ki so imele bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši, kot je 75 % povprečja EU (zaradi posebnih razlogov so bile dovoljene nekatere izjeme).

Cilj 2 – pospeševanje razvoja v regijah, ki so v industrijskem zatonu in se srečujejo z visoko stopnjo brezposelnosti – je vključeval regije na ravni NUTS III, ki so zadoščale naslednjim trem kriterijem:

- stopnja brezposelnosti v zadnjih treh letih nad povprečjem EU;
- delež zaposlenosti v industriji v skupni zaposlenosti enak ali večji od povprečja EU v katerem koli letu od leta 1975 dalje;
- znaten padec zaposlenosti v industriji glede na leto, izbrano v skladu z zgornjim kriterijem.

Cilj 5b – pospeševanje razvoja kmetijskih območij izven območij cilja 1 – je vključeval regije z nizko stopnjo socialnoekonomskega razvoja glede na višino BDP na prebivalca in so obenem zadovoljujevale vsaj dva od sledečih treh kriterijev:

- visok delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene;
- nizko stopnjo prihodkov v kmetijstvu, izraženo z višino bruto dodane vrednosti (BDV) na kmetijsko delovno enoto (agricultural value added per agricultural work unit – AWU);
- nizko gostoto prebivalstva in/ali značilen depopulacijski trend.

Cilj 6 – pospeševanje razvoja regij z ekstremno nizko gostoto prebivalstva – vključujejo regije na ravni NUTS II, kjer je gostota prebivalstva manjša od 8 prebivalcev/km². V izjemnih primerih so lahko bile tudi manjše regije.

1.3.2 Programsko obdobje 2000–2006

Z novo finančno perspektivo EU se je zmanjšalo število ciljev, spremenili pa so se tudi kriteriji.

Cilj 1 – pospeševanje razvoja manj razvitih regij – vključuje vse tiste regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši, kot je 75 % povprečja EU. V Cilj 1 se uvrstijo tudi najbolj oddaljene EU regije (francoska prekomorska ozemlje, Kanarski otoki, Azori, Madeira).

Cilj 2 je namenjen regijam na ravni NUTS-III, ki se srečujejo z ekonomskimi in socialnimi problemi zaradi prestrukturiranja. To so regije v industrijskem (storitvenem) zatonu, podeželska območja, mestna območja in ribiška območja.

Kriteriji za industrijska območja ostanejo isti kot v programskem obdobju 1994–1999.

Kriteriji za določitev podeželskih območij (potrebno je izpolnjevati vsaj 2 od 4 povezanih kriterijev):

- gostota prebivalstva manjša od 100 preb./km² ali delež zaposlenih v kmetijstvu vsaj dvakraten kot EU povprečje;
- povprečna stopnja brezposelnosti nad EU povprečjem ali padec prebivalstva.

Kriteriji za določitev mestnih območij so naslednji (potrebno je izpolnjevati vsaj 1 kriterij):

- stopnja dolgoročne brezposelnosti nad povprečjem EU;
- revščina, vključujoč slabe stanovanjske razmere;
- izraziti okoljski problemi;
- visoka stopnja kriminala;
- nizka stopnja izobrazbe prebivalcev.

Kriteriji za določitev ribiških območij so naslednji:

- visok delež zaposlenih v ribištvi in težave ribištva v regiji, ki se odraža v znatnem padcu zaposlenih v sektorju.

Cilj 3 je namenjen razvoju človeških virov in predstavlja referenčni okvir za vse države, brez poudarka na specifičnih lastnostih posameznih regij. Je horizontalen in velja za regije, ki niso vključene v Cilj 1. Državam članicam naj bi pomagal v prilagajanju in modernizaciji sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja.

1.4 Analiza uspešnih regionalnih programov v tujini z oceno njihove primernosti za slovenske razmere (benchmarking)

Ob pripravi dispozicije raziskovalnega projekta CRP: Regionalni in strukturni razvoj "Priprava strokovnih podlag za Strategijo regionalnega razvoja Slovenije"

je bil Državni razvojni program RS (DRP-RS) mišljen kot dokument slovenske regionalne strukturne politike. Z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, ki je DRP-RS definirala kot izvedbeni dokument SGRS je jasno, da bo regionalni razvoj v verjetno le ena od prioritet DRP-RS in zato analiza uspešnih razvojnih programov (mišljeni so bili programi Cilja 1) v primerljivih državah (Avstrija, Irska, Portugalska, Nemčija) ni smiselna. Pomembni so zato manjši regionalni razvojni programi in Cilj 1 programi niso več tako pomembni za SRRS. Aktualnejši so predvsem Cilj 2 programi, Cilj 5b programi⁷ in tudi razvojni programi, ki so del nacionalne regionalne politike, oziroma so odraz razvojnih prizadevanj regij ali lokalnih skupnosti. V nadaljevanju zato prikazujemo izkušnje z Cilj 2 programi v EU, ki so regionalni programi in tudi dva primera lokalnih razvojnih programov/projektov. Številni primeri regionalnih/lokalnih iniciativ so podani tudi v prilogi.

Cilj 2 programi EU in izkušnje z njimi: Cilj 2 je bil namenjen regijam v industrijskem zatonu že v programskem obdobju 1989–1993, nadaljeval pa se je v obdobju 1994–1996 in tudi v obdobju 1997–1999⁸. Z reformo strukturnih skladov v letu 1993 so v primerjavi z obdobjem 1989–1993 rahlo spremenili kriterije določanja teh regij. Regije v industrijskem zatonu so upravičene do strukturne pomoči tudi v programskem obdobju 2000–2006, kjer so sestavni del Cilja 2 in sicer naj bi te regije pridobile 10 % celotnih sredstev strukturnih skladov in so iz finančnega vidika najpomembnejši del Cilja 2.

Cilj 2 programi so stekli takoj po drastični reformi strukturnih skladov v letu 1988, ki je sistem kvot nadomestila s programskim financiranjem. Zato so bile pri pripravi teh programov določene težave, predvsem pri spremljanju in vrednotenju. Zato so Cilj 2 programi v tem obdobju zelo zanimivi, saj je v neki meri položaj podoben položaju v Sloveniji, ko smo zakonsko naredili reformo regionalne politike, ki pa jo je potrebno sedaj izvajati. Položaj v Sloveniji je vseeno veliko bolj kompleksen, saj nimamo določenih fiksnih finančnih sredstev za programe in tudi tradicija programskega pristopa skoraj ne obstoji, še posebej ne na regionalni in lokalni ravni.

V obdobju 1989–1993 je bilo za programe v okviru Cilja 2 porabljeno 6063 mia ECU. Programi so bili prvotno načrtovani za obdobje 1989–1991, vendar pa je bilo zaradi številnih zamud programsko obdobje podaljšano za 2 leti. Zato so EU članice nadaljevale z obstoječimi programi, ki so jih prilagodile takratnim razmeram in sredstva so skoncentrirale v manjše število sektorjev. Povečale so

⁷ Čeprav so Obj 5b programi z vidika razvoja podeželja izredno pomembni, pa so informacije o teh programih zelo skope. Veliko več je dokumentov povezanih z iniciativo LEADER.

⁸ Za potrebe ocene Cilj-a 2 sta bile narejeni 2 obsežni evalvaciji. Prvo je za obdobje 1989–1993 naredila svetovalna hiša Ernst&Young, drugo pa za Cilj 2 v celoti European Policies Research Centre: University of Strathclyde Glasgow. Obe evalvaciji sta osnovna vira točke 1.6.1.

se investicije v nova delovna mesta na račun investicij v fizično infrastrukturo, spodbujale so se produktivne investicije, razvoj SMP, razvoj turizma, večja pozornost je bila posvečena izboljšanju okolja, večji poudarek je bil tudi dan raziskavam in tehnološkemu razvoju, kakor tudi čezmejnemu sodelovanju.

V evalvaciji so neodvisni evalvatorji pod vodstvom svetovalne hiše Ernst & Young evalvirali vseh 60 regij Cilja 2. Ocenili so rezultate in učinke posameznih programov in na koncu želeli ugotoviti vzroke za boljše/slabše rezultate v nekaterih regijah v primerjavi z ostalimi regijami.

Zaradi odsotnosti kvantificiranih indikatorjev v programih je bilo otežkočeno primerjati uspešnost in učinkovitost in zato so primerjali uspešnost z vidika porabljenih finančnih sredstev za 1 neto delovno mesto (ustvarjeno, ohranjeno, redistribuirano). Stroške so primerjali iz vidika EU sredstev, kjer so bili povprečni stroški za 1 delovno mesto ocenjeni na 13.696 ECU, celotni stroški (EU sredstva, nacionalna javna sredstva, zasebna sredstva) pa 41.728 ECU za eno delovno mesto.

Primerjali so 5 najuspešnejših regij, kjer so bili EU stroški za 1 delovno mesto pod 5000 ECU in 5 najslabših, kjer so bili ti stroški nad 20.000 ECU. Primerjava je pokazala, da je za uspešnost pomembna uporaba razpoložljivih sredstev in manj obseg sredstev.

Preglednica 2: Porazdelitev sredstev med prioriteta v Obj 2 programih v programskem obdobju 1989-1993.

	Poslovni sektor	Turizem	Infra- struktura	Usposabljanje	Okolje	Tehnologija	Ostalo	Skupaj
Belgija	28	6	12	34	6	13	1	100
Danska	14	0	21	38	0	27	0	100
Francija	16	8	37	24	9	5	1	100
Nemčija	12	2	25	18	21	11	10	100
Italija	24	10	17	25	17	7	0	100
Luksemburg	8	0	75	4	12	0	0	100
Nizozemska	34	11	18	31	3	0	3	100
Španija	22	0	35	22	11	10	0	100
Velika Britanija	6	11	32	23	11	4	13	100
EU-12	14	7	30	24	11	6	6	100

Vir: Bachtler John, Taylor Sandra, 1999, str. 66.

Primerjava razdelitve razpoložljivih sredstev po prioritetah je pokazala, da so uspešne regije več vlagale v usposabljanje in tehnologijo, manj uspešne pa predvsem v fizično infrastrukturo. Je pa na tej ravni težko ocenjevati kakšen nabor prioritet in ukrepov je najboljši, saj mora regionalna razvojna strategija vsebovati ustrezno mešanico ukrepov, ki morajo biti prilagojeni danim razmeram. Zato so tudi investicije v infrastrukturo potrebne, vendar pa so učinki vidni na dolgi rok.

Preglednica 3: Primerjava porazdelitve sredstev med prioriteta v Obj 2 programih v programskem obdobju 1989–1993 v nadpovprečno in podpovprečno uspešnih regijah.

Regije	Poslovni sektor	Turizem	Infra- struktura	Uspo- sabljanje	Okolje	Tehno- logija	Skupaj
Nadpovprečne							
Limburg (B)	13,6	4,2	14,8	56,4	2,4	8,7	100
Rheinland – Pfalz	–	–	61,1	38,9	–	–	100
E. England	19,9	14,9	28,7	7,5	13,8	15,2	100
Salzgitter	–	–	70,7	29,3	–	–	100
Clywd	12,1	24,6	32,0	13,4	15,1	2,8	100
Povprečje	16,2	11,4	27,1	24,5	9,5	11,3	100
Podpovprečne							
Auvergne	10,1	–	73,3	11,9	–	4,7	100
Navarra	35,1	–	35,5	15,9	10,5	3,0	100
Vestlolland	10,1	–	0,6	38,8	–	50,5	100
Lorraine	16,3	12,8	57,0	10,0	3,9	–	100
Midlands	8,1	15,6	51,7	0	13,3	11,2	100
Povprečje	13,8	12,2	50,0	9,1	8,5	6,4	100

Vir: Ernst & Young, 1997, str. 92.

Evalvacija pa je ocenila nabor ukrepov po posameznih prioritetah in podala zaključke.

Pomoč poslovnemu sektorju je najučinkovitejša:

- če se uporabi ciljni pristop pri oblikovanju in nujenju poslovne podpore;
 - dobavne verige (supply chains) se uporabijo kot način spodbujanja SMP in ohranjanja dodane vrednosti v regiji;
 - podpora SMP mora biti oblikovana na osnovi povpraševanja SMP (demand-driven), manj na novi ponudbi storitev (supply-driven);
 - poslovna podpora mora vsebovati cel nabor ukrepov, ki morajo biti povezani tudi s finančno pomočjo (celovit pristop);
 - usposabljanje in svetovanje;
 - poudarek na ukrepih, ki so z vidika financiranja obstojni na daljši čas (zmanjšanje nepovratne pomoči na račun ostalih oblik financiranja).
- V projektih, ki so vsebovali tehnologijo kot prioriteto se je pokazalo naslednje:
- tehnološki centri so učinkovito orodje pri spodbujanju inovacij in prenosu tehnologije;
 - tehnološke iniciative so uspešnejše, če se navezujejo na obstoječe potenciale, kot pa če razvijajo čisto nova znanja;
 - tehnološka in inovacijska pomoč SMP je učinkovita, če se navezuje na ostale oblike pomoči podjetjem, predvsem na trženje;
 - vzpostavitev sektorskih inovacijskih mrež je bila uspešna predvsem pri prenosu tehnologije v večjem obsegu;

- čezmejne iniciative so uporaben mehanizem pridobivanja tehnološkega know-how-a, vendar je takšne iniciative težko upravljati. Evalvacija Cilj 2 programov na področju usposabljanja je pokazala da:
- potrebno je že pri pripravi projekta usposabljanje navezati na ostale ukrepe, saj je pozneje težje doseči sinergijo;
- na področju usposabljanja ni bilo veliko dobrih praks.

Glavni zaključki evalvacije tega programskega obdobja, ki so zanimivi za slovensko regionalno strukturno politiko so naslednji:

1. Strategije

- programski pristop je omogočil kohezivnost regionalne razvojne strategije, kar je v preteklosti primanjkovalo tem regijam in sofinanciranje EU je povzročilo sofinanciranje ostalih partnerjev v višini 2/3;
- čeprav so bili cilji strategij v teh regijah zelo podobni, pa so precejšnje razlike v razporeditvi sredstev med ukrepi;
- čeprav je programski pristop povečal izboljšanje celotnega planskega postopka, pa so bile težave pri koordinaciji sredstev ERDF in ESF.

2. Upravljanje s programi (*Programme Management*)

- težave so bile z monitoringom in evalvacijo, vendar se je položaj tekom izvajanja programov izboljševal;
- med programi so bili različni pristopi k upravljanju teh programov, kar je bilo v veliki meri posledica institucij in tudi tradicije v posameznih Cilj 2 regijah;
- programski pristop je zelo okrepil partnerstvo pri oblikovanju in izvajanju Cilj 2 programov, kjer pa so se razvile različne prakse. Pri partnerstvih z majhnim številom partnerjev je bilo upravljanje lažje, medtem ko so partnerstva z velikim številom partnerjev bolj reprezentativna, vendar jih je bilo težko koordinirati;
- tekom izvajanja programov so se ti spreminjali, vendar ne zaradi spremembe prioritet, temveč zaradi povečanja sposobnosti uporabe razpoložljivih sredstev.

3. Rezultati

- neto rezultati so bili precejšnji, vendar pa je odsotnost kvantificiranih ciljev v predloženih programih otežila merjenje rezultatov in s tem tudi preverjanje načrtovanih rezultatov.

4. Ocena učinkov

- stopnja brezposelnosti, kot ključni indikator merjenja učinkov delovanja strukturnih skladov kaže, da je strukturna pomoč v Cilj 2 regijah pripomogla k zmanjšavenju razlik med Cilj 2 regijam in preostalo EU;
- strukturni skladi so pripomogli k diverzifikaciji Cilj 2 regij, kar je pripomoglo

k novim delovnim mestom izven industrije, po drugi strani pa je pripomoglo k upočasnjenemu zmanjševanju delovnih mest v industriji;

- pomoč strukturnih skladov je imela v teh regijah tudi velike nemerljive učinke.

5. *Nasveti za uspešnejšo in učinkovitejšo strukturno politiko (Policy Implications)*

- več pozornosti bi bilo potrebno nameniti ustvarjanju bogastva (wealth-creation), ne le ustvarjanju delovnih mest, kar zahteva večjo pozornost dvigu konkurenčnosti, produktivnosti in ustvarjanju novega znanja. Ustvarjanje delovnih mest kot glavni cilj lahko vodi k pospeševanju delovno-intenzivnih dejavnosti;
- potrebna je aktivnejša vloga EC, potrebno pa je tudi upoštevati rezultate preteklih Cilj 2 programov pri dodeljevanju nadaljne strukturne pomoči, pri dodeljevanju strukturne pomoči pa je potrebno striktnije upoštevati kvaliteto programa, monitoring in evalvacijo;
- več poudarka je potrebno dati izkoriščanju konkurenčnih prednosti regij in povezovanju regij s strukturno pomočjo s tistimi brez strukturne pomoči;
- povečati je potrebno vlogo zasebnega sektorja;
- pri določanju Cilj 2 regij je potrebno bolj upoštevati administrativne in statistične meje;
- potrebno je nadaljevati aktivnosti povezani s selekcijo, monitoringom in evalvacijo, ki slonijo na obstoječih dobrih praksah v posameznih regijah.

V letu 1993 so sprejeli nove regulative in določili območja upravičena do strukturne po posameznih ciljeh. Medtem ko so programe Cilj 1 in Cilj 5b podaljšali na 6 let so za Cilj 2 regije izbrali dve triletni obdobji s ciljem prilagajanja industrijskemu razvoju.

Čeprav so nekatere regije začele pripravljati svoje programe že v letu 1992 in čeprav so bili z vidika kakovosti, kakor tudi iz vidika partnerstva s socialnimi in ekonomskimi partnerji programi boljše pripravljene, je bila EC razočarana nad prejetimi programi, saj je glede na nove regulative in glede na obsežno delo EC oddelkov v EU članicah pričakovala več. Slabosti so bile naslednje:

1. analitična podlaga je bila pomanjkljiva; pomanjkljivi socio-ekonomski indikatorji, slaba analiza prednosti in slabosti, odsotnost prikaza povezave predloženega programa z ostalimi aktivnostmi, financiranimi iz drugih virov;
2. predloženi programi so bili pogosto neceloviti, saj so bili spisek ukrepov brez prave strateške osnove. Tako znotraj strategije ni bilo hierarhije, manjkala pa je tudi jasna povezava med analizo, strategijami in rezultati;
3. manjkali so kvantificirani cilji, indikatorji in vnaprejšna evalvacija.

Programi v programskem obdobju 1994–1996 so vsebovali večji poudarek produktivnim investicijam in človeškim virom in manj fizični infrastrukturi. Pro-

grami so imeli zelo močno "nacionalno" komponento, torej so si bili programi iz iste države podobni.

Novost je bila nov način izražanja prioritet. Medtem ko so v preteklosti združevali ukrepe v skupne deskriptivne prioritete kot so usposabljanje, pa je kar 2/3 programov v obdobju združevalo ukrepe iz različnih deskriptivnih prioritet v skladu s cilji. Tako npr. razvoj logistike zahteva ukrepe v številnih deskriptivnih priritetah kot so usposabljanje, infrastruktura, ...

V obdobju 1997–1999 je potekalo reprogramiranje programov, vendar so bile narejene le manjše spremembe, predvsem pa se je izboljšala priprava in vsebina novih programov, ki so v veliki meri odpravili slabosti iz obdobja 1994–1996, kar je tudi posledica pridobljenih izkušenj s pripravo programov v prejšnjih obdobjih.

Evalvacija Cilj 2 programov v obdobju 1989–1999 je dala naslednje zaključke:

- med državami so velike razlike v institucionalni organiziranosti, kar vpliva tudi na politiko strukturnih skladov. Prevladuje še vedno državna uprava, v federalnih državah je pomembna tudi regijska uprava. Čeprav se poudarja partnerstvo in regionalizem to v praksi ne deluje zadovoljivo. Na vseh ravneh (nacionalna, regionalna, EU) institucionalna rigidnost otežkoča integralni pristop, kar posledično ovira uspešno in učinkovito strukturno politiko. Šele v obdobju 1994–1996 se je uveljavil programski pristop, ki je nadomestil pristop "lista projektov", kar je po eni strani posledica pridobljenih izkušenj, zahtev EU, kakor tudi pomoči pri pripravi programov;
- kakovost predloženih programov se je zelo izboljšala, saj so bili začetni programi brez strateških usmeritev in le sredstvo za pridobitev EU denarja. Novejši programi imajo dobro analitično podlago, in jasno razmerje med cilji, prioritetami in ukrepi. Glede vsebine je razviden premik od spodbujanja fizične infrastrukture k mehkejšimi oblikami spodbujanja razvoja (usposabljanje, svetovanje, spodbujanje inovacij ...). Povečala se je tudi vloga okolja in enakopravnosti spolov. Najuspešnejši so tisti programi, ki so pripravljene kot celota in niso zgolj zlepljenka posameznih delov. Kljub napredku pa so še vedno rezerve:
 - programe je potrebno pripraviti celovito, kjer so posamezne faze medsebojno povezane (holistični pristop). Več poudarka je potrebno dati tudi ciljem in rezultatom;
 - priprava strategije mora biti stalna aktivnost, povezana z ostalimi fazami programskega cikla;
 - priprava, upravljanje in izvajanje programov morajo biti bolj prilagojeni dejanskim razmeram v regijah.
- načelo partnerstva ne deluje zadovoljivo, vendar se položaj izboljšuje. Predvsem je zelo težko upravljati zelo "široka" partnerstva, zato je smiselno identificirati partnerje, ki lahko največ prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti pro-

grama. Vsi partnerji tudi niso ustrezni za vse faze programskega cikla, zato je dobro, da se predvidi v kateri fazi so posamezni partnerji potrebni. Pri tem je seveda potrebno stremeti k čim boljši javnosti programiranja in izvajanja programa;

- zelo pomemben cilj so nova delovna mesta in s problemom visoke brezposelnosti postaja to še bolj pomembno, kar je skladno z aktivnostmi EC (Amsterdamska pogodba). Cilj programov je izboljšanje položaja na trgu dela in sicer s pomočjo ustvarjanja pogojev za dolgoročno gospodarsko rast na osnovi zvišane konkurenčnosti, s poudarkom na delovni intenzivnosti gospodarske rasti in s aktivnim pristopom k socialni politiki. Zato so se investicije v fizično infrastrukturo tekom let zmanjšale na račun spodbujanja podjetništva. To bo v prihodnosti še vedno izredno pomembno izboljšati pa je potrebno določanje ciljev (kvantificiranje doseženih delovnih mest);
- tekom časa se je zelo povečala pozornost raziskavam in tehnološkemu razvoju s ciljem povečevanja konkurenčnosti regij, predvsem so v zadnjih letih v ospredju aplikativne politike spodbujanja konkurenčnosti podjetij. Ta pristop je uporaben za vse regije, vendar pa je način odvisen od razmer v posamezni regiji. V začetku je bil poudarek izgradnji osnovne infrastrukture (znanstveni in tehnološki parki, laboratoriji), kasneje pa predvsem neposredna svetovalna pomoč podjetjem, prenos tehnologije in usposabljanje zaposlenih. Potrebna je večja kohezivnost ukrepov, kar zahteva dobro analitično delo (analiza potreb podjetij, analiza razpoložljivih kapacitet, razpoložljiva finančna sredstva, ...). V prihodnosti se pričakuje še bolj specializirana pomoč podjetjem (grozdi, specifična konkurenčna prednost regije, ...). Pozitiven korak je vzpostavitev RTP, RIS, RITTS projektov;
- povečala se je pozornost okolju in trajnostnemu razvoju. Večina Cilj 2 programov je obravnavala okolje kot horizontalno vprašanje, le redki pa kot vertikalno vprašanje (ločena prioriteta);
- povečala se je tudi pozornost enakopravnosti obeh spolov, vendar v omejenem obsegu, saj je enakopravnost spolov tudi za EU nov vidik;
- povečala se je pozornost monitoringu in evalvaciji in v prihodnosti bo to postalo še pomembnejše vprašanje, ki bo zahtevalo boljšo kvantifikacijo in merjenje. Dosedanji programi so imeli dober finančni monitoring, vendar pomanjkljiv vsebinski monitoring.

Cilj 2 programi se pripravljajo vsaj na ravni NUTS 2. Za razvoj pa niso pomembni le regijski projekti, temveč tudi lokalni projekti. Ti prispevajo k lokalnemu razvoju. V nadaljevanju sta predstavljena 2 uspešna projekta. Eden je majhen (razvoj podeželja) in kaže na pomen samoociativnosti in dobre organizacije projekta, kar v Sloveniji primanjkuje, medtem ko drugi kaže možnosti razvojnega programa v mestni četrti (urbani razvoj).

2. Regionalna politika Evropske unije

O prenovi slovenske regionalne politike ni mogoče govoriti zunaj koncepta regionalne politike EU, čeprav je osnovni razlog reforme slovenske regionalne politike notranji, to je povečevanje regionalnih razlik in neuspešnost dosedanje regionalne politike.

Regionalna politika EU oziroma strukturna in kohezijska politika EU ima v državah članicah velik gospodarski pomen, saj sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada zavzemajo tretjino vseh sredstev proračuna EU. Slovenija je že sedaj upravičena do predpristopne pomoči in bo tudi po pristopu aktivno sodelovala v kohezijski in strukturni politiki EU. V procesu pristopnih pogajanj v ta namen že intenzivno prilagaja zakonodajo, mehanizme in organizacijo spodbujanja razvoja.

Regionalna politika EU se uresničuje preko politike strukturnih skladov, kohezijske politike in politike državnih pomoči.

Strukturni skladi so osnovni finančni mehanizem. Ti so naslednji:

1. Evropski regionalni razvojni sklad (ERDF);
2. Evropski socialni sklad (ESF);
3. Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (EAGGF);
4. Finančna sredstva za ribištvo (FIFG).

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

Osnovni principi (načela) delovanja strukturnih skladov so naslednji:

- *koncentracija* (omejeno število ciljev);
- *programiranje* (večletni razvojni plani ali enotni programski dokumenti);
- *partnerstvo* (državne, regionalne in lokalne oblasti, socialni partnerji);
- *dopolnjevanje* (sofinanciranje nacionalnih, regionalnih in lokalnih projektov).

V juliju 1997 je Evropska komisija predložila Evropskemu parlamentu dokument z naslovom Agenda 2000, ki določa strategijo razvoja Evropske unije in njenih politik na prelomu stoletja. Tudi pričakovana širitev Evropske unije z novimi članicami z zelo različnimi stopnjami razvitosti daje zmanjševanju razlik v razvitosti izredno velik pomen. Nova širitev vključuje skupino držav, ki imajo dokaj neugoden socioekonomski položaj v primerjavi s sedanjimi državami članicami, kar bo povečalo razlike v stopnji razvitosti znotraj EU. Porast števila prebivalstva in velikosti območij bo približno tak, kot je bil ob prejšnjih širitvah, bistveno pa se bo zmanjšala povprečna višina BDP Evropske unije na prebivalca. Evropski svet

je v Berlinu 24. in 25. marca 1999 dosegel politično soglasje o naslednjih zadevah: AGENDA 2000, nova finančna perspektiva 2000–2006, regulative s področja strukturnih skladov, predpristopne pomoči in skupne kmetijske politike. Predloženi zakonodajni okvir delovanja strukturnih skladov je na osnovi mnenja Evropskega parlamenta potrdil Svet ministrov 21. junija 1999.

V okviru strukturne politike se je s ciljem doseganja večje učinkovitosti, kontrole, proračunske discipline in poenostavitve celotnega sistema pomoči skrčilo število ciljev in pobud. Število ciljev strukturne politike se je skrčilo od sedem na tri, in sicer na dva regionalna in enega horizontalnega.

Cilj 1 – pospeševanje razvoja manj razvitih regij – vključuje vse tiste regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši, kot je 75 % povprečja EU.

Cilj 2 je namenjen regijam na ravni NUTS-III, ki se srečujejo z ekonomskimi in socialnimi problemi zaradi prestrukturiranja. To so regije v industrijskem (storičnem) zatonu, podeželska območja, mestna območja in ribiška območja.

Cilj 3 je namenjen razvoju človeških virov. Je horizontalen in velja za regije, ki niso vključene v Cilj 1. Državam članicam naj bi pomagal v prilagajanju in modernizaciji sistema vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja.

Število razvojnih spodbud se je skčilo iz 14 na 4:

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

Inovativnim ukrepom bo namenjen 1 % strukturnih sredstev in bodo ostali del strukturne politike tudi v obdobju 2000–2006.

Z Maastrichtskim sporazumom je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki deluje poleg obstoječih strukturnih skladov. Njegov namen je pomoč pri pripravi na ekonomsko in monetarno unijo v štirih državah, kjer je bil BNP na prebivalca v letu 1992 manjši od 90 % povprečja Evropske unije (Grčija, Portugalska, Irska in Španija). Sredstva tega sklada so namenjena sofinanciranju projektov, povezanih z okoljem in transevropskim transportnim omrežjem kjerkoli v teh državah. Upravičenost do sredstev Kohezijskega sklada se določi na ravni države in ne na ravni regij. Z reformo regionalne politike Evropske unije se politika kohezijskega sklada ni bistveno spremenila. Tudi v obdobju 2000–2006 je namenjen izključno projektom na področju transporta in varstva okolja. Predvidena sredstva za delovanja Kohezijskega sklada so v obdobju 2000–2006 znašajo 18 mia euro.

Osnovni cilj politike državnih pomoči je kontrola nad sredstvi, ki jih države članice namenjujejo kot pomoč podjetjem, ki delujejo na notranjem evropskem trgu. Kaj je državna pomoč in kakšni so pogoji, da je državna pomoč upravičena, določa

87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju *PES*). Odločitev, kaj je državna pomoč in kdaj je opravičena, izhaja iz določila, da je vsaka državna pomoč v svojem bistvu nezdržljiva z načeli skupnega evropskega trga. Komisija je izoblikovala številna pravila za dopustnost t.i. horizontalnih državnih pomoči in sektorskih državnih pomoči. Poleg teh dveh vrst dopustnih državnih pomoči, so pomembne tudi državne pomoči, ki so dovoljene na podlagi regionalnih kriterijev. Regionalne državne pomoči so torej le ena od oblik državnih pomoči in obenem eden od pomembnih instrumentov države za pospeševanje regionalnega razvoja. Te pomoči se razlikujejo od ostalih vrst državnih pomoči po tem, da so osredotočene na območja, ki dejansko najbolj zaostajajo v razvoju, njihov osnovni cilj pa je pospešiti razvoj teh območij. Regionalne državne pomoči so prostorsko omejene, saj bi bil sicer njihov osnovni cilj izničen. Tako regionalne državne pomoči veljajo le za območja, ki resnično znatno zaostajajo v razvoju in ne smejo obsegati več kot 50 % prebivalstva Skupnosti. Regionalne državne pomoči so namenjene vsem sektorjem razen proizvodnji, predelavi in trgovini kmetijskih proizvodov, ribištvu in premogovništvu. Posebna pravila in s tem posebne sheme pa veljajo tudi za nekatere druge sektorje (transport, jeklarstvo, ladjedelništvo, sintetična vlakna, motorna vozila).

Za vključitev v kohezijsko politiko je pomembna izključno državna raven, za vključitev v strukturno politiko EU je pomembna predvsem državna raven (kohezijska politika) in raven SKTE-2 (Cilj 1). Regije na ravni SKTE-3 so upravičene do pomoči v okviru Cilja 2 (če izpolnjujejo predpisane kriterije) in do sofinanciranja v okviru pobud EU, ki pa predstavljajo manjši del sredstev strukturne politike EU.

Zato je potrebno za uspešno pridobivanja in za uspešno ter učinkovito izkoriščanje strukturnih sredstev EU (načelo sofinanciranja) imeti učinkovito organizirano državno upravo (koordinacija ministrstev), ki bo sposobna pripraviti kakovostne programe, zagotoviti ustrezno sofinanciranje s strani Slovenije in tudi zagotoviti uresničevanje dogovorjenih programov (dogovor EU in Slovenije) v skladu s pravili strukturnih skladov, pravili državnih pomoči in v skladu s pravili ostalih EU politik.

3. Reforma slovenske regionalne politike

3.1 Uvod

Posamezne rešitve reforme slovenske regionalne politike so že bile predstavljene in preverjene v okviru pogajanj za vstop Republike Slovenije v EU. Predloge je obravnavala in usklajevala 21. delovna skupina v kateri so prisotni predstavniki ministrstev, delodajalcev, delojemalcev. V aprilu 1999 sta bila opravljena multilateralni in bilateralni pregled usklajenosti slovenske zakonodaje s pravnim redom Evropske unije na področju "Regionalna politika in koordinacija strukturnih

instrumentov". V septembru 1999 je bil v Bruslju opravljen dodatni pregled usklajenosti zakonodaje. V aprilu 2000 je bilo poglavje tudi formalno odprto v okviru pogajalskega procesa. Pogajanja so v teku. Prvi paket pogajalskih stališč je sprejela vlada RS in potrdili parlamentarna Komisija za evropske zadeve ter Odbor za mednarodne odnose v Parlamentu. Na osnovi zgoraj naštetih aktivnosti so Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Agencija RS za regionalni razvoj in Urad za makroekonomske analize in razvoj pripravili Teze za SRRS. Teze za SRRS predstavljajo osnovo za pripravo SRRS, vsebinsko utemeljitev paketa podzakonskih predpisov Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, Zakona o nadzoru državnih pomoči in Zakona o javnih financah, Teze so tudi vsebinska utemeljitev drugega paketa pogajalskih stališč Republike Slovenije v procesu pogajanj z EU na področjih Regionalna politika in koordinacija strukturnih instrumentov (21. delovna skupina), Konkurenca in državne pomoči (6. delovna skupina), Finančni nadzor (28. delovna skupina) ter Financiranje in proračun (29. delovna skupina), kakor tudi ena od podlag za pripravo Državnega razvojnega programa.

Teze za SRRS so bile predstavljene na 1. seji Sveta za strukturno politiko dne 24.7.2000. Svet za strukturno politiko je ocenil, da so predložene Teze za SRRS kot celota primerno izhodišče za dokončanje SRRS in zato je na osnovi sprejetih Tez za SRRS nastala SRRS.

Reforma regionalne politike in priprava SRRS kot del te reforme, je zelo kompleksna naloga, saj se prepletajo 4 ravni:

- mednarodna raven (predvsem strukturna in kohezijska politika EU);
- državna raven (gospodarski razvoj države v povezavi s strukturno in kohezijsko politiko EU in slovenska notranja regionalna politika);
- regionalna raven (regionalna politika kot del gospodarskega razvoja države v povezavi s strukturno in kohezijsko politiko EU in slovenska notranja regionalna politika);
- lokalna raven (slovenska notranja regionalna politika).

Delitev na ravni je predvsem funkcionalna s ciljem določitve pristojnosti in obveznosti v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Z izjemo državne ravni so ostale ravni predvsem funkcionalne in manj upravno-pravne, kar predvsem velja za raven regije. V Sloveniji trenutno ni pokrajin kot upravno-političnih enot, ki bi lahko bili nosilci regionalnega razvoja in bi to omogočilo ureditev slovenske regionalne strukturne politike po zgledu strukturne politike EU. Državna uprava je organizirana po načelu močnih ministerstev oziroma precejšnjega pomena sektorskih in področnih razvojnih politik⁹. To dejstvo sicer otežuje izvedbo reforme, vendar pa jo ne onemogoča, saj Zakon predpisuje

⁹ Posledično tudi državni proračun nima regionalne ravni, kar bi omogočalo zavezo države, da bo sofinancirala večletni regionalni razvojni program v fiksnem znesku.

uporabo statističnih regij kot funkcionalnih enot za izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji. Po statistični klasifikaciji teritorialnih enot, ki jo je sprejela Vlada RS 16.3.2000, je ozemlje Slovenije razdeljeno na 11 ravni. Ravni SKTE-0 in SKTE-1 predstavlja država v celoti, na ravni SKTE-2 sta opredeljeni Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija, na ravni SKTE-3 pa je opredeljenih dvanajst regij (Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalno-kraška. Raven SKTE-4 predstavlja 58 upravnih enot, raven SKTE-5 pa 192 občin. Nižje teritorialne enote služijo za posebne statistične in geoinformacijske potrebe.

Za vključitev v strukturno politiko EU so pomembne ravni SKTE-0 (osnova za kohezijsko politiko), SKTE-2 (t.i. Cilj 1 v okviru strukturne politike) in SKTE-3 (Cilj 2 strukturne politike, pobuda INTERREG). Za domačo regionalno strukturno politiko je pomembna tudi raven SKTE-5, to je raven občin, na kateri se določajo območja s posebnimi razvojnimi problemi. Uporaba statističnih teritorialnih enot v regionalni politiki (SKTE-2, SKTE-3) ne prejudicira bodočih pokrajin. Po ustanovitvi pokrajin se bo sedanja statistična členitev ozemlja Slovenije ustrezno prilagodila novemu stanju, pokrajine pa bodo postale osnovne funkcionalne enote za izvajanje domače regionalne strukturne politike oziroma za njeno vključitev v strukturno politiko EU.

3.2 Prenova regionalne politike v Sloveniji

SRRS predstavlja strateški dokument prenove regionalne politike, ki prinaša reformo inštitucij na nacionalni in lokalni ravni ter vzpostavitev novih inštitucij na regionalni ravni. Razlogi reforme so naslednji:

1. notranji – premajhna učinkovitost in nedoseganje ciljev dosedanje regionalne politike: povečevanje regionalnih razlik in neizkoriščanje lokalnih razvojnih potencialov kot posledica necelovitega pristopa k razvoju, osredotočenje le na demografske kazalce, spodbujanje razvoja na premajhnem teritorialnem območju, zmanjševanje sredstev za neposredno regionalno politiko in neustrezna organiziranost neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, odsotnost regionalne dimenzije v sektorskih razvojnih programih in slaba medresorska koordinacija sektorskih oziroma področnih politik;
2. zunanji – prenavo regionalne politike zahtevajo novi izzivi globalizacije in članstvo Slovenije v EU: V globalizirani postindustrijski družbi bodo proizvodni dejavniki vedno bolj mobilni, gospodarska aktivnost pa locirana tam, kjer bodo pogoji gospodarjenja ugodni. Slovenske regije morajo razviti svoje lastne inovativne potenciale, preseči sedanjo razbitost in nepovezanost lokalnih skupnosti ter se podati v konkurenčno bitko z regijami v soseščini. Nova

regionalna politika v evropskih razmerah ne more biti več namenjena zgolj odpravljanju notranjih razvojnih razlik, ampak tudi in predvsem spodbujanju razvojnih polov in mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Pri tem pa je potrebno intenzivnejše pomagati tistim regijam, ki imajo slabše izhodišče za razvoj. Spremenjeno regionalno politiko, predvsem pa usklajenost sektorskih politik terja tudi približevanje k EU. Za izvajanje regionalne strukturne politike bo potrebno na nacionalni ravni¹⁰:

- oblikovati ustrezno regionalno politiko v ožjem smislu (odpravljanje regionalnih razvojnih razlik znotraj države), za kar bo potrebno povečati proračunska sredstva, ki jih država namenja za skladnejši regionalni razvoj;
- vzpostaviti ustrezen mehanizem medministrske koordinacije, v okviru katerega je potrebno določiti vlogo posameznih sektorskih ministrstev pri pravi dokumentov razvojnega načrtovanja in pri zagotavljanju domačega sofinanciranja programov strukturne politike;
- vzpostaviti okvir za vključevanje lokalnih in regionalnih partnerjev v oblikovanje in izvajanje regionalne strukturne politike. Splošno sprejeto dejstvo namreč je, da je sodelovanje subnacionalne ravni bistvenega pomena za učinkovitost regionalne strukturne politike.

Notranji in zunanji razlog prenove regionalne politike v Sloveniji se torej prepletata in regionalna politika tako postaja hkrati pomembna nacionalna razvojna politika. V Sloveniji je Zakon uveljavil termin *regionalna strukturna politika*, ki vsebinsko ustrezno odraža prepletanje regionalne in strukturne (sektorske oziroma področne) dimenzije ukrepanja države.

3.3 Načela slovenske regionalne strukturne politike

Da bi s pomočjo strategije uresničili zadane cilje bo regionalna strukturna politika v Sloveniji temeljila na naslednjih načelih:

Celovitost izvajanja regionalne strukturne politike: Regionalna strukturna politika se bo izvajala na celotnem ozemlju RS, saj je razvoj regij pomemben spodbujevalec razvoja celotne države. Zato je pomemben razvoj tako najbolj, kakor tudi najmanj razvitih regij. V Evropi regij bo vsaka slovenska regija imela določeno vlogo in zato je potrebno, da najbolj razvite slovenske regije postanejo pomembne tudi v širšem evropskem prostoru.

Partnerstvo in subsidiarnost: Pri spodbujanju regionalnega razvoja je potrebno partnerstvo med lokalnimi skupnostmi in državo ter med socialnimi partnerji. Slovenska država bo močno prisotna v slovenski regionalni politiki, vendar le tam, kjer lahko deluje učinkoviteje od nižjih ravni. Te bodo imele odločilno vlogo

10 A brief guide to a future member states, 1998, str. 10.

pri sprejemanju regionalnih razvojnih programov, skupnih razvojnih programov in pri delovanju regionalnih razvojnih agencij.

Usklajevanje: Pri vodenju regionalne politike bo potrebno usklajevanje, tako med resorji (programi neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja, sektorske politike), kakor tudi med državo in lokalnimi skupnostmi. Le to bo omogočilo uspešno in učinkovito regionalno strukturno politiko.

Programsko usmerjanje: Regionalni razvoj je multisektorski, multidisciplinaren in dolgoročen. Zato se v EU in v razvitih državah regionalen razvoj usmerja na osnovi programskih dokumentov, kjer ni mogoče pridobiti finančnih sredstev na osnovi nepovezanih investicij. Tudi slovenska regionalna strukturna politika se bo izvajala na osnovi indikativnih dolgoročnih programskih dokumentov.

Spremljanje in vrednotenje učinkov: S ciljem doseganja uspešnosti in učinkovitosti regionalne strukturne politike je potrebno redno spremljati in vrednotiti izvajanje regionalne strukturne politike, tako vsebinsko kakor tudi finančno.

Sofinanciranje: Finančna sredstva za izvajanje regionalnih razvojnih programov in skupnih razvojnih programov je možno pridobiti le ob zagotovitvi ustreznega lastnega deleža sredstev ob upoštevanju pravil dodeljevanja državnih pomoči.

Upoštevanje zgoraj navedenih načel je predpogoj za uspešni razvoj, kakor tudi za pridobitev strukturnih sredstev Evropske unije.

3.4 Cilji SRRS

Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji je uravnoteženi gospodarski, socialni, kulturni, prostorski in okoljski vidik razvoja v vseh slovenskih regijah, ki bo zagotovil visoko življenjsko raven vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse potenciale v regiji, pri tem pa ne zmanjšuje resursov in možnosti razvoja za prihodnje generacije. Dolgoročni cilj SRRS je: Visok življenjski standard prebivalcev vseh slovenskih regij: hitrejša rast BDP na prebivalca od EU povprečja¹¹.

Srednjeročni cilji do leta 2006 so:

1. zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem razvoju podeželja: zmanjšanje razlike v BDP na prebivalca iz 1,7:1 na razmerje 1,5:1 med regijo z najvišjim BDP na prebivalca in regijo z najnižjim BDP na prebivalca;
2. gospodarski, socialni in prostorski razvoj vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi: dvig BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah;

¹¹ Čeprav BDP na prebivalca po kupni moči ni edini kazalec življenjskega standarda, pa je najpogosteje uporabljen kazalec in omogoča mednarodne primerjave.

3. ohranjanja poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve: neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji ne bo večji od $-0,5$ prebivalca na 1000 prebivalcev;
4. izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v BDP per capita, v primerjavi s podobnimi regijami v Evropi: primerjava na ravni SKTE-2 in na ravni SKTE-3;
5. pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanja naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.

3.5 Strategija in koncept spodbujanja regionalnega razvoja ter prioritete SRRS

3.5.1 Temeljna strategija ...

...bo uspešno in učinkovito izkoriščanje razvojnih možnosti regij in razpoložljivih finančnih virov (javnih, zasebnih, mednarodnih) namenjenih spodbujanju regionalnega razvoja ter koordinacija sektorskih in področnih politik na načelih slovenske regionalne strukturne politike ob upoštevanju njihovih vplivov na regionalni razvoj. Izkoriščanje razvojnih virov regij bomo dopolnjevali s privabljanjem domačih in tujih investicij. Slovenska regionalna strukturna politika bo tržno in trajnostno orientirana ter bo temeljila na vzpostavljanju ustreznih pogojev za razvoj, medtem ko bosta regionalna in lokalna pobuda predstavljali gonilno silo regionalnega razvoja. Aktivnost države bo intenzivnejša v regijah, ki ustrezajo kriterijem iz 19. (3) člena Zakona in na območjih s posebnimi razvojnimi problemi, saj so to prednostna območja dodeljevanja sredstev, vendar ob upoštevanju načel slovenske regionalne strukturne politike.

3.5.2 Koncept spodbujanja regionalnega razvoja

Pri izvajanju regionalne strukturne politike bo potrebno uskladiti vse štiri ravni spodbujanja regionalnega razvoj: mednarodno, državno, regionalno in lokalno. Pri tem je pomembno, da razvoj poteka preko vseh meja in da je vertikalna delitev koncepta na štiri ravni zgolj zaradi razdelitve pristojnosti in odgovornosti v sistemu spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji.

3.5.2.1 Mednarodna raven

Mednarodne integracije (EU) in organizacije (npr. OECD, Svetovna banka) podpirajo regionalni razvoj. Za Slovenijo je najbolj pomembna strukturna in kohezijska politika EU, ki ima v državah članicah velik gospodarski pomen, saj

sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada zavzemajo tretjino vseh sredstev proračuna EU. Strukturna in kohezijska politika EU se uresničuje preko politike strukturnih skladov (Evropski regionalni razvojni sklad (ERDF), Evropski socialni sklad (ESF), Evropski sklad za usmerjanje kmetijstva in garancije (EAGGF), Finančni instrument za strukturno politiko v ribištvo (FIFG)), kohezijske politike (Kohezijski sklad), Evropske investicijske banke in politike državnih pomoči.

Za vključitev v kohezijsko politiko je pomembna izključno državna raven, za vključitev v strukturno politiko EU je pomembna predvsem državna raven (kohezijska politika) in raven SKTE-2 (Cilj 1). Regije na ravni SKTE-3 so upravičene do pomoči v okviru Cilja 2 (če izpolnjujejo predpisane kriterije) in do sofinanciranja v okviru pobud EU, ki pa predstavljajo manjši del sredstev strukturne politike EU.

Republika Slovenija je odločena pridobiti razpoložljiva sredstva strukturne in kohezijske politike EU in jih uspešno ter učinkovito porabiti¹². Zato je potrebno imeti učinkovito organizirano državno upravo (koordinacija ministrstev), ki bo sposobna pripraviti kakovostne programe, zagotoviti ustrezno sofinanciranje s strani Slovenije in tudi zagotoviti uresničevanje dogovorjenih programov (dogovor EU in Slovenije) v skladu s pravili strukturnih skladov, pravili državnih pomoči in v skladu s pravili ostalih EU politik.

Slovenija je že v predpristopnem obdobju pridobila finačna sredstva za potrebe regionalnega razvoja (ocena 50 mio EUR). Tudi v pristopnem obdobju (predstrukturna pomoč) se pričakuje pridobitev znatnih finančnih sredstev in sicer v obdobju 2000–2002 več kot 100 mio EUR. V procesu pristopnih pogajanj v ta namen že intenzivno prilagaja zakonodajo, mehanizme in organizacijo spodbujanja razvoja. Z vidika slovenske regionalne strukturne politike sta pomembna predvsem dva vidika približevanja k EU:

- priprava državnega razvojnega programa RS (DRP-RS);
- nadaljevanje programa Phare (predvsem Novi Phare in programi čezmejnega sodelovanja).

Za potrebe pristopne pomoči in za potrebe pridobitve strukturne pomoči EU je potrebno pripraviti državni razvojni program (DRP) za obdobje finančne perspektive EU, kjer so razvidne potrebe in prioritete območja, ki je upravičeno do pomoči EU. Pri pripravi je potrebno upoštevati načela regionalne politike EU. DRP-RS je dolgoročni, indikativni, izvedbeni dokument SGRS in drugih dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja. Za pripravo DRP-RS v obdobju 2001–2006 je odgovorno ministrstvo pristojno za razvoj. Republika Slovenija bo pripravila Državni razvojni program do sredine leta 2001.

V DRP-RS bosta zastopana regionalna programa obeh slovenskih SKTE-2

¹² Republika Slovenija pričakuje, da bo predstavljal prispevek EU za regionalno strukturno politiko v Sloveniji 3 % BDP.

regij. Kot rezultat krajinskih značilnosti in zgodovinskega razvoja se je v Republiki Sloveniji oblikovalo dvoje območij s specifičnimi razvojnimi problemi, ki zahtevata tudi izdelavo različnih razvojnih programov. Na eni strani je urbanizirano, gosto naseljeno ravninsko območje Ljubljanske urbane regije (LUR), ki ima ustrezne lokacijske pogoje za razvoj gospodarskih dejavnosti in je že doseglo določeno raven razvitosti. Tu se bodo zaostrovali predvsem prometno-komunikacijski problemi in okoljevarstvena problematika. Obremenitve okolja bodo predvidoma naraščale skupaj z naraščanjem prometa. Ekonomsko-geografsko vrednotenje, ki opredeljuje ... tipov strukture regionalnega razvoja je pokazalo, da prevladuje urbano-industrijski tip, kjer na tretjini državnega teritorija prebiva štiri petine prebivalstva. Tu pa je tudi 95 % vseh delovnih mest z dvotretjinsko prevlado delovnih mest v služnostnih dejavnostih. Večina naselij (nad devet desetin) v tej skupini ima vsaj minimalno število delovnih mest, namenjenih pretežno oskrbi tam prebivajočega prebivalstva. Bistvo urbano-industrijskega tipa v strukturi delovnih mest je še v bogatem spektru izmenjevalnih dogajanj med mesti in njim pripadajočim obmestjem ter v fizični preobrazbi naselij, kot posledici socialnega prestrukturiranja prebivalstva. V Sloveniji je prišlo po letu 1990 do sprememb v razporeditvi razvojnih potencialov. To se je pokazalo tudi v razporeditvi novo nastalih podjetij med regijami, saj je število registriranih (ali aktivnih) gospodarskih družb na 1000 prebivalcev zelo različno. Proces nastajanja novih enot je bil v pretežni meri spontan, saj so imele lokalne skupnosti premalo instrumentov, da bi lahko v večji meri zavestno vplivale nanj.

Na drugi strani so obrobna podeželsko-urbana območja, ki z gospodarskega vidika zaostajajo ali stagnirajo v razvoju (Preostala Slovenija). Tu naj bi se tudi v prihodnje koncentrirali in zaostrovali problemi depopulacije, brezposelnosti in splošnega razvojnega zaostajanja. Naslednji od prevladujočih tipov strukture regionalnega razvoja podeželsko-agrarni, ki predstavlja četrtno ozemlja RS in le desetino prebivalstva. Označuje ga še vedno podeželsko agrarna struktura in minimalno število delovnih mest (5 %). Hkrati gre za razvojno problematična območja občin kjer je opazen primanjkljaj delovnih mest in nizka izobrazbena raven prebivalstva, ki sta trikrat nižji od urbano industrijskega. Zanj je še vedno značilna prevlada delovnih mest v industriji in pospešeno upadanje števila delovnih mest. Praviloma gre za sklenjena območja z izrazitim in dolgotrajnim izseljevanjem prebivalstva. V to skupino sodijo predvsem občine v obmejnih območjih. Kmetijstvo na podeželju že nekaj časa nima več odločujoče vloge v gospodarskem razvoju. Podeželje in njegov razvoj je bolj in bolj odvisen od bližnjega urbanega – zaposlitvenega jedra. Spremembe v gospodarski zgradbi podeželja (ki jim sledimo že desetletja) so vendarle posledica delovanja številnih, kompleksnih in nasprotujočih si procesov (urbanizacija, deagrarizacija, depopulacija, intenzifikacija, diverzifikacija podeželja, pomanjkanje inovativnosti, razvojnih spodbud, zemljiško-posestne razmere ...) ter so na regionalnih in lokalnih ravneh zelo raznoliki.

Ljubljanska urbana regija (LUR) zajema blizu 486 tisoč prebivalcev in 2545 km² površine RS s povprečno gostoto prebivalstva 191 prebivalcev na km². Preostala Slovenija zajema približno 1,5 milijona prebivalcev in 17.728 km² površine RS s povprečno gostoto 85 prebivalcev na km². Bruto domači proizvod na prebivalca je znašal v letu 1996 v LUR 12.489 \$, v preostali Sloveniji pa 8491 \$. Merjeno po kupni moči (PPS – purchasing power standard) je znašal BDP na prebivalca v LUR v obdobju 1995–1997 87 % povprečja za 15 držav članic EU, v Preostali Sloveniji pa 59 %. Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti je znašala v obdobju 1997–1999 v LUR 10,3 %, v Preostali Sloveniji pa 15,4 %. Med obema SKTE-2 regijama so tudi znatne razlike v ekonomski moči prebivalstva (bruto osnova za dohodnino), v povprečnih bruto plačah, v strukturi gospodarstva, v podjetniški aktivnosti in tudi v številu študentov na 1000 prebivalcev. V občinah, ki spadajo med območja s posebnimi razvojnimi problemi se v LUR nahaja le 6 % prebivalstva v Preostali Sloveniji pa kar 63 %.

Že sedaj je mogoče ugotoviti različno upravičenosti obeh SKTE-2 regij do statusa Cilja 1. Po zadnjih podatkih Eurostata iz aprila 2000 je Republika Slovenija v obdobju 1995–1997 dosegala 66 % povprečne ravni razvitosti EU, merjeno z bruto domačim proizvodom na prebivalca po kupni moči. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije dosega LUR po istem kazalcu in v istem obdobju 93 % povprečja EU, SKTE-2 regija Preostala Slovenija pa 57 % povprečja EU. Navedeno kaže, da prva enota ne izpolnjuje kriterijev za uvrstitev med regije Cilja 1 oziroma, da druga SKTE-2 enota te kriterije izpolnjuje.

Kljub neizpolnjevanju kriterijev Cilja 1 s strani Ljubljanske urbane regije pa Republika Slovenija meni, da obstajajo utemeljeni razlogi za intenzivno razvojno pomoč tej regiji. Ljubljanska urbana regija bo pripravila poseben razvojni program, ki ga bo Republika Slovenija predložila EU v okviru DRP-RS. Republika Slovenija smatra za nujno, da se v financirane tega programa vključi tudi EU s posebnimi sredstvi, ki bi se dodeljevala po kriterijih strukturnih skladov Cilja 1. To utemeljujemo s posebnim položajem Republike Slovenije, ki se v procesu razvojnega dohitevanja razvitih evropskih držav srečuje z dodatnimi in vsebinsko posebnimi problemi prehoda iz socializma v tržni ekonomski sistem. Odpravljanje dediščine pretekle ekonomske ureditve zahteva posebne napore in posebni razvojni program tudi v tem, sicer "navidezno" že razvitem okolju.

Ker se bo DRP-RS pripravil na ravni države, bo tudi strukturna politika EU v Sloveniji zasnovana višji ravni od ravni sedanjih statističnih regij. To je pomembno zaradi izkoriščanja sredstev strukturnih skladov, kakor tudi zaradi politike državnih pomoči. Tako se bodo cilji slovenske regionalne strukturne politike uresničevali preko DRP-RS, ki je predvsem izvedbeni dokument SGRS. To pomeni, da se bo v finančni perspektivi 2000–2006 velik del regionalne strukturne politike programsko prenesel z ravni SKTE-3 na višjo raven (raven države in raven SKTE-2).

V obdobju 2000–2002/6 se nadaljuje program Phare, predvsem:

- "Novi Phare": ta v obdobju po letu 2000 v investicijskem delu podpira naložbe v gospodarsko in socialno kohezijo in sicer z ukrepi, ki so podobni ukrepom strukturnim skladom. Zaradi koncentracije finančnih sredstev bodo v obdobju 2000–2002 projekti skoncentrirani v 3 pilotnih statističnih regijah. V tem obdobju se v okviru SPP (Special Preparatory Programme) Slovenija pripravlja na bodoče črpanje sredstev strukturnih skladov.
- Program Phare CBC: v obdobju 2000–2002/6 so uvedene novosti, s ciljem poenotenja izvajanja programov Phare CBC in INTERREG III. Tako je skupni programski dokument (SPD) za obdobje 2000–2002/6 pogoj za črpanje sredstev obeh programov: Phare CBC in INTERREG. V programu Phare CBC sodelujejo obmejne statistične regije, kjer je tudi težišče priprave SPD.

3.5.2.2 Državna raven

Državna raven ima v slovenski regionalni strukturni politiki, do ustanovitve pokrajin, najpomembnejšo vlogo pri spodbujanju regionalnega razvoja. Država ima pomembno vlogo v določanju nacionalne strategije razvoja vseh regij in nudenja strokovne in finančne podpore regijam z ustreznimi smernicami o oblikovanju njihovih regionalnih razvojnih programov. Država je partner lokalnimi skupnostim, socialnim partnerjem, institucijam civilne družbe. Država tako skrbi za ustrezen okvir spodbujanja regionalnega razvoja (zakonodajni, institucionalni, sofinanciranje), vendar pa je iniciativa na lokalni ravni. Država izdatneje podpira območja, ki imajo največje probleme pri spodbujanju razvoja.

Za doseganje ciljev SRRS bo potrebno na nacionalni ravni:

- povečati finančna sredstva za neposredne regionalne spodbude: finančni obseg neposrednih regionalnih spodbud je sorazmerno skromen in bi ga bi bilo potrebno povečati. Ta sredstva se bodo prednostno usmerjala statistične regije, ki ustrezajo kriterijem iz 19. (3) člena Zakona in območja s posebnimi razvojnimi problemi. S temi sredstvi se bodo spodbujali projekti, ki se izvajajo v teh območjih in predstavljajo izvajanje podprogramov usklajenega regionalnega razvojnega programa;
- uskladitev ostalih regionalnih spodbud: Te je potrebno navezati na izvajanje regionalnih razvojnih programov in sicer tako, da vključenost projekta v regionalni razvojni program predstavlja prednost pri izboru;
- uskladitev spodbud, pomembnih za regionalni razvoj (neposredne regionalne spodbude, ostale regionalne spodbude): Te se usklajujejo in indikativno načrtujejo v okviru Državnega razvojnega programa RS in v postopku priprave državnega proračuna, kar v sodelovanju z resorji opravi Agencija RS za regionalni razvoj. O indikativnih alokacijah spodbud po regionalnih razvojnih programih razpravlja in jih medresorsko usklajuje Svet za strukturno politiko, saj

je potrebno regionalne razvojne programe medresorsko uskladiti. Ti ne vsebujejo le projekte, ki sofinancirani z neposrednimi regionalnimi spodbudami temveč so sofinancirani tudi s spodbudami, ki niso neposredno regionalnega značaja. Tako bodo neposredni uporabniki proračuna v predlogu finančnega načrta označili podprograme, aktivnosti in projekte, ki se izvajajo na ravni regij ali občin in predstavljajo sofinanciranje regionalnih ali občinskih razvojnih programov. Ob pripravi proračuna bi bilo potrebno narediti na osnovi predloženih finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov indikativno porazdelitev proračunskih sredstev po statističnih regijah;

- upoštevanje ciljev regionalnega razvoja Slovenije pri oblikovanju in izvajanju sektorskih politik: Tako morajo dolgoročni programski dokumenti, kamor se uvrščajo tudi nacionalni programi in drugi razvojni dokumenti obvezno predhodno oceniti učinke njihovega uresničevanja na regionalni razvoj ob upoštevanju ciljev SRRS;
- stalno spremljanje in vrednotenje regionalnih razvojnih programov, kakor tudi spremljanje uresničevanja Zakona in Strategije regionalnega razvoja Slovenije: O tem Vlada enkrat letno poroča Državnemu zboru v skladu z 9. členom Zakona.

Za spodbujanje regionalnega razvoja so potrebna finančna sredstva in tako mora država v skladu z Zakonom letno zagotoviti obseg sredstev namenjenih spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v višini vsaj 1 % BDP. Poleg državnih, lokalnih in mednarodnih sredstev je v regionalne razvojne programe potrebno pritegniti zasebna sredstva (javno-zasebno partnerstvo). Zato je potrebno pritegniti poslovni sektor in mu pomagati, saj so poslovna klima in medpodjetniški odnosi odločujoči faktor ekonomskega razvoja.

3.5.2.3 Regionalna raven

1. Na ravni SKTE-2 (NUTS 2) ima Republika Slovenija dve statistični enoti: Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija. Izločitev Ljubljane so zahtevali poslanci ob obravnavi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, saj so med obema statističnima enotama velike razlike v socio-ekonomskih kazalcih. Tako je razlika v BDP na prebivalca 1,5:1, razlika v stopnji brezposelnosti 1:1,5, razlika v bruto osnovi za dohodnino na prebivalca več kot 1,3:1, medtem ko je razlika v zaposlenih v RR organizacijah na 1000 prebivalcev in tudi v izdatkih za RR na 1000 prebivalcev 5:1. Na ravni SKTE-2 se določa upravičenost do statusa regije Cilja 1 in raven SKTE-2 bo služila predvsem vključitvi v strukturno in kohezijsko politiko EU.
2. SKTE-3 raven (statistične regije) predstavlja osnovno teritorialno enoto spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji. Ob odsotnosti pokrajin,

Zakon za potrebe spodbujanja regionalnega razvoja predpisuje uporabo statističnih regij po veljavni statistično metodološki določitvi. Na regionalni ravni se pripravijo regionalni razvojni programi, ki predstavljajo integralni pristop k regionalnemu razvoju, ker vsebujejo gospodarske, socialne, okoljske in prostorske vidike razvoja. Na podlagi regionalnega razvojnega programa je možno pridobiti sofinanciranje razvojnih aktivnosti s strani države. Na ravni regij delujejo regionalne razvojne agencije, ki jih ustanovijo občine in osebe javnega in zasebnega in vodijo pripravo regionalnih razvojnih programov in skupnih razvojnih programov.

3.5.2.4 Lokalna raven

Lokalna raven predstavlja pomembno raven spodbujanja regionalnega razvoja, saj na tej ravni nastajajo številne iniciative in projekti. Na tej ravni delujejo lokalne razvojne agencije, ki sodelujejo z regionalno razvojno agencijo pri pripravi regionalnega razvojnega plana in pri izvedbi regionalnega razvojnega plana (delitev dela), aktivna pa je tudi vloga občin kot temeljnih enot slovenske lokalne samouprave, ki na prostovoljni osnovi pristopijo k pripravi in sofinanciranju regionalnega razvojnega programa. Predvsem je pomembno, da se občine medsebojno povežejo, saj je večina slovenskih občin premajhnih, da bi razpolagala z ustreznimi finančnimi, kadrovskimi, infrastrukturnimi in naravnimi potenciali, ki bi omogočili uspešen razvoj. Uspešen razvoj je možen le ob izkoriščanju lastnih potencialov in ob partnerskem sodelovanju s sosednjimi občinami, z državo, z zasebnim sektorjem, s socialnimi partnerji in z organizacijami civilne družbe.

3.5.3 Prednostna območja slovenske regionalne strukturne politike

Slovenska regionalna politika temelji na celovitosti izvajanja regionalne strukturne politike (torej na celotnem območju države), vendar pa je vlada v srednje-ročnem obdobju postavila naslednja prioriteta območja, ki jih bo zasledovala v okviru regionalne politike:

- regionalna središča in somestja: usmerjena geografska decentralizacija spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji s krepitvijo regionalnih središč (policentrični razvoj) in njihove medsebojne povezanosti s pomočjo sektorskih in področnih politik;
- pomoč regijam, ki ustrezajo kriterijem iz 19. (3) člena Zakona;
- spodbujanje območij s posebnimi razvojnimi problemi, ki so praviloma sklenjena območja več občin, ki imajo slabše možnosti za razvoj in so deležna posebne pozornosti pri oblikovanju regionalne razvojne politike in pri usmerjanju razvojnih spodbud v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Republika Slovenija bo krepila regionalna središča in njihovo medsebojno povezanost, ter spodbujala delitev dela med regionalnim središčem in lokalnimi središči (omrežje središč na regionalni ravni). Pri tem se ne bo zanemarila vloga podeželja, saj ima pomembno gospodarsko in socialno vlogo. Slovenska država bo spodbujala razvoj regionalnih središč in somestij ter njihovo medsebojno povezanost preko koordinacije sektorskih in področnih politik, predvsem skozi DRP-RS in skozi sofinanciranje regionalnih razvojnih programov.

Čeprav se slovenska regionalna strukturna politika izvaja na celotnem ozemlju RS pa bo slovenska država podpirala razvoj tistih delov RS, ki imajo najslabše socio-ekonomske kazalce. To so statistične regije, ki ustrezajo kriterijem iz 19. (3) člena Zakona in območja s posebnimi razvojnimi problemi. To so prednostna območja dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj, vendar ob upoštevanju načel slovenske regionalne strukturne politike.

Razvoj regij, ki ustrezajo kriterijem iz 19. (3) člena Zakona ne bo mogoč le na osnovi obstoječih resursov. Potrebna bo izdatna zunanja pomoč, ki mora biti tako strokovna kot finančna. V teh regijah, ki so določene v Uredbi o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj in o oblikah teh spodbud, je potrebno pripraviti regionalne razvojne programe.

Območja s posebnimi razvojnimi problemi so definirana v podzakonskem aktu Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uredba o vrednostih meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila). Ta območja bodo imela prednost pri dodeljevanju spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Območjem, kjer se prepleta več razvojno omejitvenih dejavnikov bo namenjeno več pozornosti in je zato stopnja sofinanciranja na teh območjih glede na število in intenzivnost omejitvenih dejavnikov ustrezno zvišana. Projekti bodo morali predstavljati izvajanje podprograma regionalnega razvojnega programa in zato uvrstitev v spisek območij s posebnimi razvojnimi problemi ne pomeni avtomatske upravičenosti do pridobitve sredstev.

3.5.4 Prednostni ukrepi regionalne strukturne politike

V srednjeročnem obdobju do leta 2006 bo osnova za spodbujanje regionalnega razvoja sprejeti regionalni razvojni programi. V tem obdobju izpostavlja regionalna strukturna politika naslednje prioritete ukrepe:

- pomoč regionalnim razvojnim agencijam pri njihovem oblikovanju in usposabljanju;
- pomoč območjem s posebnimi razvojnimi problemi, ki so praviloma sklenjena območja več občin, ki imajo slabše možnosti za razvoj. V to skupino sodijo (i) ekonomsko šibka območja, (ii) območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo in (iii) razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi razvojnimi dejavniki. Območjem, kjer se prepleta več razvojno

omejitvenih dejavnikov bo namenjeno več pozornosti. Stopnja sofinanciranja projektov na teh območjih bo odvisna od števila in intenzivnost omejitvenih dejavnikov;

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

3.6 Izvajanje regionalne strukturne politike v Sloveniji

3.6.1 Instrumenti regionalne strukturne politike

Osnovni instrument pridobitve spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj je regionalni razvojni program, kar velja tudi za območja s posebnimi razvojnimi problemi, ki so opredeljena na občinski ravni. Regionalni razvojni program je temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni, ki vsebuje razvojne prednosti regije in finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za območje regije in je sestavljen iz strateškega in izvedbenega dela.

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

- neposredne regionalne spodbude, ki zasledujejo cilj zmanjševanja regionalnih razlik;
- ostale regionalne spodbude, ki zasledujejo cilj spodbujanja razvoja vseh regij.

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

Pri dodeljevanju neposrednih spodbud kot pomoč regionalnim razvojnim agencijam pri njihovem oblikovanju in usposabljanju, se bo upoštevala metodologija, ki temelji na uporabi dveh kriterijev – deleža prebivalstva v območjih s posebnimi razvojnimi problemi v okviru regije (40 %) in sintezne ocene razvojnih možnosti regije (60 %), ki je sestavni del te strategije. Upoštevanle se bodo tudi ostale oblike sofinanciranja. V % od vrednosti regionalnega razvojnega programa je višina sofinanciranja po regijah:

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

Preglednica 4: Prepletanje razvojno omejitvenih dejavnikov v slovenskih statističnih regijah.

Regije	Točke	Indeks
Osrednjeslovenska	20	31
Obalno-kraška	32	49
Gorenjska	40	61
Goriška	52	80
Savinjska	80	122
Jugovzhodna Slovenija	60	92
Pomurska	100	153
Notranjsko-kraška	72	110
Podravska	76	116
Koroška	68	104
Spodnjeposavska	100	153
Zasavska	84	129
Slovenija	65	100

Pri dodeljevanju neposrednih spodbud kot pomoč območjem s posebnimi razvojnimi problemi se bo upoštevala metodologija delitve sredstev na osnovi zgoraj opisanih kriterijev. Iz preglednice je razvidno v katerih regijah se prepleta več razvojno omejitvenih dejavnikov.

Dodatno bo pri stopnji sofinanciranja projektov upoštevana Uredba o podrobnejših merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, ki v 8. členu natančno določa višino sofinanciranja projektov. Po tem členu se najvišja 20 odstotna stopnja

Vir: interno gradivo MEOR.

sofinanciranja določi tistim projektom, ki so na območju občin iz seznama A, 15 odstotnih točk na območju občin iz seznama B in 10 odstotnih točk na območju občin iz seznama C. Občine iz seznama A, B in C so določene na osnovi naslednjih kriterijev ob upoštevanju različne teže: osnovi za dohodnino (40 % teže), stopnji brezposelnosti (30 % teže), rasti prebivalstva, deležu delovno aktivnega prebivalstva v kmetijstvu od skupnega prebivalstva in obmejnosti (vsakemu po 10 % teže). Seznama A, B in C so naslednji:

Seznam A: Benedikt, Cankova, Dobrovnik – Dobronak, Gornja Radgona, Grad, Kuzma, Pesnica, Podlehnik, Podvelka, Puconci, Razkrižje, Ribnica na Pohorju, Rogašovci, Solčava, Sveti Andraž v Slo. gorica, Sveti Jurij, Šalovci, Trnovska vas, Zavrč.

Seznam B: Bistrica ob Sotli, Cerkevnik, Črenšovci, Destričnik, Dobje, Duplek, Gorišnica, Gornji Petrovci, Hodoš – Hodos, Juršinci, Kobilje, Kostel, Kozje, Kungota, Ljutomer, Loški Potok, Lovrenc na Pohorju, Luče, Majšperk, Markovci, Moravske Toplice, Odranci, Ormož, Osilnica, Podčetrtek, Radlje ob Dravi, Selnica ob Dravi, Slovenske Konjice, Sveta Ana, Šentilj, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Štore, Turnišče, Velika Polana, Videm, Žetale.

Seznam C: Beltinci, Črna na Koroškem, Dobrna, Dornava, Gorenja vas – Poljane, Gornji Grad, Jesenice, Kidričevo, Kočevje, Križevci, Lenart, Lendava, Ljubno, Maribor, Muta, Nazarje, Oplotnica, Prevalje, Radenci, Rogatec, Ruše, Semič, Sodražica, Starše, Šentjernej, Škocjan, Tabor, Tišina, Trbovlje, Velike Lašče, Veržej, Vitanje, Vransko, Vuzenica, Žužemberk.

Za ostale regionalne spodbude se nanašanje projekta na regionalni razvojni program upošteva kot dodatni razpisni kriterij, oziroma kot prednost projekta pri izboru. Opredelitev ostalih regionalnih spodbud je tako metodološko kot praktično zelo kompleksna. Njihova opredelitev ni enkratna odločitev, ampak proces.

Spodbude se usklajujejo in indikativno načrtujejo v okviru DRP-RS in v postopku priprave državnega proračuna, za kar v sodelovanju s pristojnimi ministri poskrbi Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu: agencija). O merilih in indikativnih alokacijah spodbud po regionalnih razvojnih programih razpravlja in jih medresorsko usklajuje Svet za strukturno politiko.

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

- za produktivne investicije;
- za usposabljanje človeških virov;
- za infrastrukturo;
- ostalo.

Spodbude se prednostno dodeljujejo za:

- sofinanciranje projektov za izvedbo podprogramov sprejetega regionalnega razvojnega programa;

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

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

- subvencije;
- ugodna posojila;
- poročstva;
- davčne oprostitve in olajšave, kot so določene z davčnimi predpisi;
- kapitalski vložki;
- prenos državnega premoženja v upravljanje državnim skladom, z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte;
- podeljevanje statusa ekonomskega območja;
- podeljevanje statusa območij za pospeševanje zaposlovanja in prenosa državnega premoženja v last in posest oziroma v upravljanje lokalnih skupnosti z namenom uporabe tega premoženja v razvojne namene.

3.6.2 Institucionalna organiziranost spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja uvaja nosilce regionalne strukturne politike v Sloveniji. To so: Svet za strukturno politiko, Agencija RS za regionalni razvoj, regionalne razvojne agencije, Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.

Svet za strukturno politiko: Svet za strukturno politiko je usklajevalni organ Vlade Republike Slovenije za področje strukturne politike in regionalnega razvoja. Svet za strukturno politiko je odgovoren za usklajenost državnega načrtovanja, načrtovanja in izvajanja strukturne politike na državni ravni ter za oblikovanje in usklajevanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih finančnih pomoči. Svet tudi spremlja in ocenjuje izvajanje državnega razvojnega programa ter obravnava regionalne razvojne programe in jih posreduje v postopek vključevanja v načrt razvojnih programov. Svet vodi minister, pristojen za razvoj. Člani sveta so ministri tistih ministrstev, ki jih v postopku priprave Državnega razvojnega programa Republike Slovenije v tekočem programskem obdobju vlada določi kot nosilna za posamezne državne razvojne prioritete.

Agencija RS za regionalni razvoj: Agencija za regionalni razvoj je organ v sestavi Ministrstva za ekonomske odnose in opravlja razvojne, svetovalne, pospeševalne in usklajevalne naloge države pri spodbujanju razvoja. Agencija je osrednja državna institucija za koordinacijo strukturne politike v Republiki Sloveniji in z

mednarodnimi institucijami. Agencija bo akreditirana kot specializirana implementacijska institucija na državni ravni na področju regionalne strukturne politike.

Regionalna razvojna agencija: Regionalna razvojna agencija (v nadaljevanju: RRA) se ustanovi za območje ene ali več statističnih regij. RRA ustanovijo občine in osebe javnega in zasebnega prava. RRA se lahko ustanovi tudi kot pogodbeno povezava dveh ali več lokalnih razvojnih institucij v okviru statistične regije. RRA opravlja naslednje naloge:

- priprava regionalnih razvojnih programov in skupnih razvojnih programov;
- koordiniranje dela lokalnih razvojnih institucij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju regionalnega razvojnega programa;
- spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja regionalnih razvojnih programov;
- svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud;
- organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike;
- sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja; Strategije regionalnega razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa.

Regionalna razvojna agencija se financira iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov.

Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja: Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja je finančna organizacija, ki je namenjen za trajnejše doseganje javnih ciljev na področju regionalne politike. Pri tem sklad, ki je pravna oseba, zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko.

Ostale organizacije: Pomembna je vključenost ostalih ministrstev in agencij, predvsem tistih, ki imajo veliko vlogo v spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in niso člani Sveta za strukturno politiko.

3.6.3 Dokumenti regionalne strukturne politike

Temeljni dokumenti za vodenje regionalne strukturne politike so v skladu z Zakonom Strategija regionalnega razvoja Slovenije, sektorski razvojni programi, regionalni razvojni programi in skupni razvojni programi.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije: SRRS je temeljni državni strateški dokument regionalne strukturne politike v Sloveniji in je v Zakonu definirana kot 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. S Strategijo

regionalnega razvoja Slovenije se členijo in dopolnijo cilji, politike in naloge, določene s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Prostorskega plana Slovenije, z vidika pospeševanja skladnega regionalnega razvoja. Strategija regionalnega razvoja Slovenije je podlaga za pripravo regionalnih in skupnih razvojnih programov.

Cilji Strategije regionalnega razvoja Slovenije se upoštevajo v sektorskih razvojnih programih, za katere so odgovorna pristojna ministrstva in v ustreznih prostorskih aktih Republike Slovenije.

Regionalni razvojni program: Regionalni razvojni program (RRP) je temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni, ki vsebuje razvojne prenosne regije in finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za področje regije. Program je sestavljen iz strateškega in izvedbenega dela. Izvedbeni del programa mora biti ustrezno strukturiran, usklajen s strateškim delom RRP in mora vsebovati prikaz glavnih programov in operativnih podprogramov za realizacijo razvojnih prioritet, z utemeljitvijo. Minimalna obvezna vsebina in metodologija priprave je določena v Navodilu o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa.

Skupni razvojni program: Skupni razvojni program je izvedbeni akt na medobčinski ravni, ki se pripravlja za območja več občin za reševanje posameznih zadev skupnega interesa, zlasti problemov razvoja podeželja, gradnje javne infrastrukture ter varovanja okolja in naravnih in kulturnih vrednot in mora biti v skladu z regionalnim razvojnim programom.

3.6.4 Regionalne državne pomoči

V pripravah na vstop v EU je Slovenija dolžna uskladiti obstoječe državne pomoči z določili pravnega reda EU na tem področju. Regionalne državne pomoči so le ena od oblik državnih pomoči in obenem eden od pomembnih instrumentov države za pospeševanje regionalnega razvoja. Te pomoči se razlikujejo od ostalih vrst državnih pomoči po tem, da so osredotočene na območja, ki dejansko najbolj zaostajajo v razvoju, njihov osnovni cilj pa je pospešiti razvoj teh območij. Gre za dva tipa območij, določenih v 87(3)a in 87(3)c členu Pogodbe o Ustanovitvi Evropske skupnosti.

Po 87(3)a členu so to regije na ravni NUTS II, ki imajo nenormalno nizek življenjski standard in je bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca po kupni moči manjši od 75 % povprečja EU.

Po 87(3)c členu pa gre za regije, ki so določene dvostopenjsko. Najprej Komisija določi prag populacije v okviru 87(3)c člena na nivoju celotne Skupnosti in procenite populacije za posamezne države članice. Na drugi stopnji pa države članice priglajajo metode in indikatorje, ki jih želijo uporabiti za določitev regij, katerim bodo lahko dodeljevale regionalne pomoči na podlagi tega člena in seznam regij, ki jih želijo uvrstiti med po tem členu.

Osnovni nameni za katere se lahko daje regionalne državne pomoči so: (i) podjetniške investicije (ii) ustvarjanje novih delovnih mest (iii) v območjih po 87(3)a členu pod določenimi pogoji tudi pomoč za tekoče poslovanje. Intenzivnost pomoči je pri regionalnih državnih pomočeh višja, kot sicer velja za državne pomoči in zanaša na območjih člena 87(3)a do 50 % vrednosti investicije, na območjih člena 87(3)c pa do 20 % vrednosti investicije (NGE¹³). Za majhna in srednja podjetja pa se ta višina lahko še dodatno poveča za 15 %. Pogoji pod katerimi se lahko dodeljujejo državne pomoči se določijo v tako imenovani shemi.

Evropski sporazum v četrtem odstavku 65. člena določa, da se v prvih štirih letih po veljavnosti Sporazuma vsaka državna pomoč, ki jo dodeljuje Republika Slovenija, ocenjuje ob upoštevanju dejstva, da se na Republiko Slovenijo gleda kot na območje, ki je enako območjem Skupnosti, opisanim v točki 87(3)a Pogodbe o Ustanovitvi Evropske skupnosti. Evropski sporazum tudi določa, da lahko Pridružitveni svet, upoštevajoč gospodarski položaj Republike Slovenije odloči, da se status območja po 87(3)a členu Pogodbe podaljša za nadaljnja štiriletna obdobja. Prvo štiriletno obdobje se izteče 31.12.2000. Na 2. zasedanju Pridružitvenega odbora, 23. marca 2000 v Bruslju, je Republika Slovenija vložila prošnjo za podaljšanje tega obdobja za nadaljnja štiri leta, kar pomeni, da pričakujemo, da bo Slovenija lahko dodeljevala regionalne državne pomoči na celotnem območju še nadaljnja štiri leta.

Za obdobje po pristopu v EU je Republika Slovenija pripravila predlog regionalne karte za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči in jo je tudi priložila pogajalskemu izhodišču za področje politike konkurence in državnih pomoči. S to karto predlaga ohranitev statusa območja po 87(3)a členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za SKTE-2 enoto "Preostala Slovenija" in uveljavlja status območja po 83(3)c členu iste pogodbe za SKTE-2 enoto "Ljubljanska urbana regija". Obenem predlaga v Ljubljanski urbani regiji maksimalno možno 20 % višino pomoči od vrednosti investicije, ob tem, da se srednja in majhna podjetja zgornja meja lahko povečala za 10 odstotnih točk. V regiji Preostala Slovenija pa predlaga maksimalno 40 % višino pomoči od vrednosti investicije (NGE).

Vlada Republike Slovenije je sprejela Zakon o nadzoru državnih pomoči in Uredbo o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določiti pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči (v nadaljnjem besedilu: uredba) s katerima je že v predpristopnem obdobju uveljavila osnovna pravila, ki veljajo za dodeljevanje državnih pomoči v EU. V predpristopnem obdobju se tako lahko dodeljujejo državne pomoči le na osnovi shem, ki jih predhodno potrdi državna Komisija za državne pomoči. Za regionalne državne pomoči je odgovorno Ministrstvo za gospodarstvo, kar pomeni, da bo le-to v pri-

¹³ Net grant ekvivalent – enota s katero se izračunava višina pomoči.

hodnje tudi pripravljalo sheme regionalnih državnih pomoči. Predvideno je, da bo za regionalne državne pomoči pripravljena ena shema, v kateri bodo opredeljeni vsi pogoji za njihovo dodeljevanje — nameni, oblike in višine.

Regionalne državne pomoči so namenjene vsem sektorjem razen proizvodnji, predelavi in trgovini kmetijskih proizvodov, ribištvu in premogovništvu. V državah članicah EU je pogosta praksa, da se uporabljajo "kombinirane sheme" državnih pomoči, kar pomeni, da se horizontalna shema na območjih po 87(3)a ali 87(3)c členu Pogodbe uporablja pod ugodnejšimi pogoji. Tako prakso bomo izvajali tudi v Sloveniji.

3.7 Spremljanje in vrednotenje slovenske regionalne strukturne politike

V letu 1998 smo v Sloveniji začeli z reformo regionalne politike in sicer na osnovi analize stanja in na osnovi predvidevanja prihodnosti. S sprejetjem Zakona smo tudi pravno vzpostavili sistem spodbujanja regionalnega razvoja v Sloveniji. Zaradi vrste razlogov prihaja v izvajanju politike do odstopanja od zamišljenega. Odstopanja lahko ogrozijo uspešnost same politike, saj lahko onemogočijo dosego ciljev, ki so bili postavljeni v fazi oblikovanja politike. Tako je potrebno stalno spremljanje izvajanja programa, saj je potrebno hitro ugotoviti odstopanja, preden so ta prevelika. Potrebno je ugotoviti koliko in v kateri smeri izvajanje odstopa od zastavljenega programa in predložiti ukrepe za prilagoditev nastalemu položaju. To je naloga spremljanja (monitoringa), ki ga je možno opredeliti kot stalni proces spremljanja fizičnega in finančnega izvajanja politike, programa ali projekta, kjer se merijo tudi učinki politike, programa ali projekta v skladu z vnaprej postavljenimi cilji.

Pomembno pa ni le spremljati izvajanje politike, programa ali projekta, temveč je izredno pomembno tudi oceniti kvaliteto in učinke same politike, programa, projekta saj želimo doseči določene kratkoročne in dolgoročne rezultate. To je funkcija vrednotenja (evalvacije).

V Sloveniji dosedaj ni bilo razvita praksa spremljanja in vrednotenja, niti v regionalni politiki niti v okviru sektorskih politik. Vzpostavitev in učinkovito delovanje spremljanja in vrednotenja je potrebno zaradi doseganja uspešnosti in učinkovitosti. To je potrebno zaradi slovenske regionalne strukturne politike, kakor tudi zaradi zahtev predpristopne pomoči in bodočih strukturnih skladov.

Za spremljanje in vrednotenje regionalne strukturne politike je odgovorna Agencija RS za regionalni razvoj. Agencija RS za regionalni razvoj izvaja vrednotenje v sodelovanju z usposobljenimi strokovnimi organizacijami. Statistične podatke potrebne za izvajanje regionalne strukturne politike (regionalna raven, občinska raven) zbira Statistični urad RS.

Za spremljanje in nadzor posameznega RRP je odgovoren pristojen program-

ski odbor, ki je organ na ravni regije, ki ga regionalna razvojna agencija zadolži za vsebinsko usmerjanje in spremljanje RRP. Programi in operativni podprogrami, ki so del RRP vsebujejo fizične in finančne indikatorje, potrebne za kvantitativno spremljanje uresničevanja RRP. Podatki morajo biti predvsem kvantitativni in po možnosti javni. Regionalna razvojna agencija je dolžna pripravljati in predložiti Agenciji Republike Slovenije za regionalni razvoj letna poročila in končno poročilo o izvajanju RRP.

4. Sklep

Vse razvite države želijo zmanjšati socio-ekonomske razlike med regijami, saj spontano delovanje trga povečuje regionalne razlike. Regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem politične in socialne motive, zdaj postaja tudi ekonomsko potrebna, saj so danes prav regionalna rastišča gospodarskih dejavnosti viri rasti nacionalne ekonomije v celoti. Regionalna politika tako postaja hkrati nacionalna razvojna politika in zmanjševanje razlik med posameznimi območji v državi ne več njen edini cilj. Za sodobno regionalno razvojno politiko je značilna globalizacija, fleksibilnost, kakovost, partnerstvo (mreženje), manjše serije, odločilen pomen znanja in inovacij, sodobna tehnologija, bolj ploske organizacijske strukture. S tem so lokacijski dejavniki postali odločilni in konkurenčnost posamezne lokacije zahteva dostopnost trde ali (transportna, informacijska, komunalna, ...) in mehke (izobraževalne organizacije, R&R organizacije, tehnološka infrastruktura, svetovalne organizacije, finančna podpora, ...) infrastrukture, razpoložljivo visoko izobraženo in usposobljeno delovno silo, kakovostno življenjsko okolje, fleksibilno in strateško razmišljujočo regionalno, nacionalno in nadnacionalno upravo.

To zahteva vodenje nove sodobne regionalne politike, ki temelji na strategiji endogenega razvoja (razvoj regije zasnovan na razvojnih potencialih regije), ki je dopolnjena z ukrepi za pritegovanje novih podjetij in investicij v regijo. Tako politiko imenujemo tudi regionalno razvojna politika, saj predstavlja regionalni pristop k razvoju celotnega narodnega gospodarstva in regionalno razvojna politika tako presega izključljivost (trade-off) dveh temeljnih ciljev regionalne politike, cilja narodnogospodarske učinkovitosti na eni in uravnoteženega medregionalnega razvoja na drugi strani, ki je značilen za tradicionalno regionalno politiko.

Slovenska regionalna strukturna politika sledi trende sodobne regionalne razvojne politike in vzpostavlja nov sistem spodbujanja regionalnega razvoja, ki je skladen s sodobno regionalno razvojno politiko v razvitih državah, vendar pa bo celovita vzpostavitev sistema, ki bo uspešen in učinkovit zahtevala še nekaj časa.

5. Literatura

- A brief guide for future member states. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998. 31 str.
- Alden, J., Boldar, P., 1996: Regional Development Strategies: A European Perspective. London: Jessica Kingsley, 319 str.
- Arzeni, S., Pellegrin, J.-P., 1997: Entrepreneurship and Local Development. The OECD Observer, 204 (February-March), str. 27–29.
- Bachtler, J., Taylor, S., 1999: Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications. Glasgow: EPRC, 280 str.
- Bachtler, J., Taylor, S., 1999: Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications: Final Report. Glasgow: EPRC, 280 str.
- Bachtler, J., 1992: The Reshaping of Regional Policy in Western Europe. Gorzelak Grzegorz, Kuklinski Antoni, ed., Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe. Warszawa: European Institute for Regional and Local Development, str. 165–182.
- Batchler, J., Turok, I., 1997: The Coherence of EU Regional Policy. London: Jessica Kingsley, 405 str.
- Begg, I., Gudgin, G., Morris, D., 1995: Regional Policy in the European Union. Oxford Review of Economic Policy, Oxford, 11, 2, str. 1–17.
- Bela knjiga o regionalnem razvoju Slovenije, Delovni osnutek, Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, 1999, Ljubljana.
- Best, M., 1990. The New Competition, Cambridge: Polity Press.
- Briggs, M., 1994: A Regionally Based Enterprise Development Program for Australia. UIC/AMA Research Symposium, INSEAD, Fontainbleau, 22 str.
- Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998. 35 str.
- Competition Law in the European Communities, 1990. Rules Applicable to State Aids, Bruselj: Commission of the European Communities.
- Cooke, P., Morgan, K., 1994: The Creative Milieu: A Regional Perspective on Innovation. Dodgson Mark, Rothwell Roy *et al.*: Handbook of Industrial Innovation. Cheltenham: Edward Elgar, str. 25–32.
- D'Arcy E'Amon, Guissani, B., 1996: Local economic development: changing the parameters? Entrepreneurship & Regional Development, 8, str. 159–178.
- Drumchapel Opportunities – Five year Economic Development Strategy. Glasgow, 1993. 26 str.
- Ernst & Young: Ex-Post Evaluation of the 1989–1993 Objective 2 programmes: Synthesis Report. 125 str.
- Farič, M., 1999: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 93 str.
- Glas, M. *et al.*, 1996: Stanje v slovenskem malem gospodarstvu. Ljubljana: RCEF, 101 str.

- Glas, M., 1991: *Sodobna vloga države*. Seminar pri Politični ekonomiji 2: Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 33 str.
- Hollet, M., 1997: *National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance*. Economic Paper No 120. Luxembourg, 51 str.
- Koschatzky, K., 1995: *Utilisation of Innovation Resources for Regional Development – Empirical Evidence and Political Conclusions*. Shonan Village: RESTPOR 95, 26 str.
- Kristensen, P.H., 1994. *Spectator Communities and Entrepreneurial Districts*, *Entrepreneurship & Regional Development*, 6/2, str. 177–98.
- Kukar, S. *et al.*, 1993: *Vloga države v spodbujanju skladnejšega regionalnega razvoja*. Gulič Andrej, Kukar Stanka, ed., *Regionalni razvoj in regionalizacija Slovenije*. 3. Faza. Ljubljana: Urbanistični inštitut RS, str. 161–193.
- Lavrač, Kavaš, D., Kukar, S., Ravbar, M., 1998: *Teze za strategijo regionalnega razvoja Slovenije*. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 55 str. + priloga.
- Mešl, M., 1998: *Načini uresničevanja strategije – spodbujanje regionalne in lokalne iniciative: prispevek za Teze za regionalno strategijo Slovenije*, 6 str.
- OECD 1998: *Fostering Entrepreneurship*. Paris.
- Stöhr, Walter, B., 1996: *Local Synergy and Innovation in Peripheral Areas*. In Vence-Deza, X., Metcalfe, J.S. (eds.): *Wealth from Diversity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, str. 229–240.
- Strategija gospodarskega razvoja Slovenije: Približevanje Evropi – rast, konkurenčnost in integriranje*, Zavod za makroekonomske analize in razvoj, 1995, Ljubljana.
- Strategija Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo*, Urad za makroekonomske analize in razvoj, 1998, Ljubljana.
- Strmšnik, I., 1998: *Prenova regionalne politike v Sloveniji*, tipkopis. Ljubljana: Urad za makroekonomske odnose in razvoj, 27 str., pril.
- Strmšnik, I., 1997: *Slovenija v Evropi regij: regionalne strukture razširjene Evropske Zveze*. Delovni zvezki ZMAR, Ljubljana, 6, 11, 56 str.
- Yuill, D., Bachtler, J., Wislade, F. 1997: *European Regional Incentives 1997–1998*. 17th Edition. London: Bowkersaur, 500 str. pril.

Viri

- AGENDA 2000: *The Challenge of Enlargement*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 62 str.
- Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions*, Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1994, str.
- Concil Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural

- development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations (OJ, L No 160/99).
- Concil Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (OJ, L, No 161/99).
- Council Regulation (EC) No 1164/94) Establishing a Cohesion Fund (OJ L, No 130/94).
- Council Regulation (EC) No 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance (OJ L, No 161/99).
- Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89 (OJ L, No 161/99).
- Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession (OJ L, No 161/99).
- Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period (OJ L, No 161/99).
- Državni program za prevzem pravnega reda EU (Poročevalec DZ, št. 11/99).
- Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Uradni list RS, št. 13/97.
- First Report on Economic and Social Cohesion 1996. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 159 str.
- Guide to Innovative Actions for Regional Development (ERDF Article 10) 1995–1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994. 60 str.
- Guidelines on National Regional Aid. (OJ C, No 74/98).
- Navodilo o minimalni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, št. 52/00).
- Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, št. 52/00).
- Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije RS za regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 52/00).
- Presidency Conclusions: Berlin European Council 24 and 25 march 1999.
- Regulation (EC) No 1261/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Regional Development Fund (OJ, L, No 161/99).
- Regulation (EC) No 1262/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Social Fund (OJ, L, No 161/99).
- Structural Funds and Cohesion Fund 1994–1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996. 125 str.
- Tentative Draft Outline of National Development Plan for Ireland 2000–2006. Forwarded by the Ministry for Finance, 3.7.1999.

- The Structural Funds and their Coordination with the Cohesion Fund: Guidance for programmes in the period 2000–2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 34 str.
- Treaty on European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. 252 str.
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna ((Uradni list RS, št. 56/00).
- Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/00).
- Vademecum: Plans and programming documents for the Structural Funds 2000–2006.
- Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/92).
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90 in 12/92).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 60/99).
- Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 45/95).
- Zapisnik dvostranskega pregleda usklajenosti zakonodaje. Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, april 1999.

Reform of the Slovene regional policy: formation of regional structural policy

Summary

Stimulation of the regional development is representing an important part of national economic policy of developed countries. Nowadays regional growing-centers of economic activities are the sources of growth of the national economy in whole therefore economic motives took over the predominant position from social and political motives, which used to be the major stimulating factors. The result was also the change of the regional policy (formation of the contemporary regional development policy). It is mostly caused by the transfer from fordistic to post-fordistic production, which is influencing considerably also the regional development. Post-fordistic production is characterised by globalisation, flexibility, quality, partnership (networking), smaller series, decisive role of knowledge and innovations, contemporary technology, more flat organisational structures. Location elements have so become decisive and concurrence of individual location is requiring accessibility of hard and (transport, informational, communal, etc.) and soft (educational organisation, R&R organisations, technological infrastructure, advisory organisations, financial support, etc.) infrastructure, disposal with working force of high educa-

tion and qualifications, living environment of good quality, regional, national and over-national management of flexibility and strategic way of thinking.

All above stated requires the introduction of new contemporary regional policy, based on the strategy of endogene development (development of region based on the developmental potentials of the region), supplemented with the measurements for attracting new companies and investments into the region. Such kind of policy is called also the regional development policy, since it represents regional approach to the development of entire national economy, therefore regional development policy is exceeding the trade-off of the two basic aims of the regional policy, the aim of national-economic effectiveness on one side and balanced inter-regional development on the other side, significant for traditional regional policy. So contemporary regional policy or regional development policy is uniting two policies: regional and development. According to this the same could be comprehended in two different manners: 1. as a new approach to the development of the national economy, based upon the regional principles and 2. as a new approach to the regional development with emphasized wider developmental effect for entire national economy.

Also the structural and cohesion policy¹⁴ is advancing in the direction towards formation of the contemporary regional development policy, both being economically of much importance within the European Union and its Member States since one third of all sources of the European Union's budget is at their disposal. Basic aim of the structural and cohesion policy of the European Union is to decrease the differences among the countries and regions regarding the level of development and living standard. The meaning of the same is indicated in the Maastricht Treaty and Amsterdam Treaty, in the second article of which three "mechanisms" for achievement of economic and social development are stipulated:

- Uniform market;
- Economic and social cohesion and
- Economic and monetary unit.

Structural and cohesion policy of the European Union is being performed through the policy of structural funds, cohesion policy, European Investment Bank and policy of help of the state.

The European Union Member States, as all developed countries, are stimulating economic and social cohesion, more or less successful. Differences in GDP per capita and in the level of unemployment are decreasing within the European Union

¹⁴ Also the European Union itself (its institutions) is not very strict when giving names. Presently the term "economic and social cohesion" is in use. Recently also the expression structural and cohesion policy is becoming more and more frequent while regional policy is considered to include operation of ERDF and Cohesion fund which belong under general directorate for regional policy. Inside the framework of negotiations of applicant countries for entering the European Union, the expression "Regional policy and coordination of structural funds" is used for the field of work of the 21st working group.

Member States, while inter-regional differences inside the European Union and in its Member States are increasing¹⁵. The European Union Member States are stimulating the economic and social cohesion by the means of macroeconomic policy, structural reforms, redistribution and also by the means of their own regional policy. Regional policies of the Member States are important however differences among big and small Member States of the European Union are present. In less developed European Union's countries the support of the structural funds is of vital importance for development of the whole country as well as of the less developed regions. All European Union Member States are possible to be classified into 4 groups¹⁶:

- Cohesion countries (Greece, Ireland, Portugal, Spain): development on the national level is the basic aim of these countries, although development on regional level is important. These countries are including the majority of the least developed regions of the European Union;
- Germany and Italy: these two countries are considered to be dual countries from the developmental point of view (in Italy relationship north-south, in Germany relationship west-east) where the regional policy is focused on the less developed area, however both countries are performing regional policy also in the developed part of the country (structural adaptation);
- "North Europe" (Benelux, Denmark, France, Great Britain, Austria): regional problems in these countries are not as big although being important in some regions, from the point of view of structural adaptation as well as the level of unemployment. Although regional policy itself is not of such importance in these countries, they are stating regional concurrence as one of the basic national aims;
- Nordic countries (Finland, Sweden): regional problems of these two countries are connected to the exceptionally thick population of the land (former aim 6) and in case of Finland also with high level of unemployment.

Stimulation of regional development of Slovenia will have to become of bigger importance for entire governmental policy. New strategy of the economic development and of renewal of regional policy as its component are required by the new globalisation challenges and by membership of Slovenia in the European Union (internal reason), and on the other side the reform of the Slovene regional policy is required also because of the unsatisfactory up-till-now regional policy. Slovene regions are to develop their own innovative potentials, exceed present dispersed and unconnected local communities and enter the concurrence battle with the neighborhood regions. Therefore the regions will have to develop, by the assistance of the state, inside the new European context their specific concurrence

¹⁵ Cohesion Report, 1996, p. 49.

¹⁶ European Regional Incentives, 1999, p. 9-10.

advantages, however they have to make connection also among themselves in the infrastructural, informational, cultural and other sense, into uniform Slovene development pole. Therefore elimination of internal developmental differences can not be the only purpose of the new Slovene regional policy any more, but also and first of all that should be stimulation of developmental poles and international concurrency of all parts of the country. Instruments of Slovene regional policy (in Slovenia the Law on stimulation of uniform regional development) enforced the term regional structural policy which is contextually correspondingly reflecting the interlacement of the regional and structural (sectoral or territorial) dimension of the state's activity) will have to operate inside the framework of the concurrence rules of the internal European market and instruments, developed by the European Union for achievement of the aim of social and economic cohesion. Therefore the Slovene regional policy is based mostly upon the sectoral policies, which are taking into consideration at their operation regional effects and are financed from the budget and/or from the side of the European Union within DRP. Renewal of the regional policy is so indicating a new (integral) approach to the stimulation of the regional development which is striving to achieve at the same time formation of strategy, instrumentarium and organisation for execution of regional policy on all administrative levels (combination of the "top down" and "bottom up" approach). Also program and financial coordination of regional policy with structural policies (sectoral and territorial policies, in particular with those of big regional influence) is desired to be achieved. National strategy (from upstairs) does therefore not exclude regional and other strategies and initiatives (from downstairs), but is stimulating and supplementing the same.

Also the limitations of the regional policy in Slovenia are to be aware of. The fact is that the central point of stimulation of the economic development shall not be transferred to the national level since there are no landscapes existing in Slovenia yet with the function of the second levels of the local self-management. The state administration is organised in accordance with the principle of strong ministries or sectoral and territorial development policies of quite considerable importance. The biggest part of the stimulation of the regional development shall, until the landscapes shall be formed, be executed on the national level or through the measurements of different ministries. This does not exclude the possibility to enforce already at this moment the elements of the principle of subsidiarity. The initiatives for the developmental project are to be submitted from downstairs to upstairs and organisation of the local communities on the regional level is to be stimulated as well as concentration of personnel and financial potentials on the regional level.

Slovene regional structural policy is following the trends of contemporary regional developmental policy and is improving new system of stimulation of the regional development which is accordant to the contemporary regional developmental policy in developed countries, however introduction of the successful and effective system shall take some more time.