



RAZVOJNI IZZIVI SLOVENIJE

REGIONALNI RAZVOJ 2
RAZVOJNI IZZIVI SLOVENIJE



REGIONALNI RAZVOJ 2
**RAZVOJNI IZZIVI
SLOVENIJE**

Uredila:

**Janez Nared
Drago Perko**

Ljubljana 2009

REGIONALNI RAZVOJ 2
RAZVOJNI IZZIVI SLOVENIJE

© 2009, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Urednika: Janez Nared, Drago Perko

Uredniški odbor: David Bole, Andrej Horvat, Marko Hren, Luka Juvančič, Janez Nared, Drago Perko,
Marjan Ravbar, Igor Strmšnik, Mojca Špec Potočar

Recenzenti: David Bole, Andrej Horvat, Marko Hren, Luka Juvančič, Janez Nared, Drago Perko,
Franci Petek, Igor Strmšnik, Mojca Špec Potočar

Izdajatelj: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Za izdajatelja: Drago Perko

Oblikovanje naslovnice: Milojka Žalik Huzjan

Založnik: Založba ZRC

Za založnika: Oto Luthar

Glavni urednik: Vojislav Likar

Računalniški prelom: SYNCOMP d. o. o., Ljubljana

Tisk: Birografika BORI d. o. o., Ljubljana

Naklada: 400 izvodov

Izdajo monografije sta sofinancirala Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

711(497.4)(082)

913(497.4)(082)

332.1(497.4)(082)

RAZVOJNI izzivi Slovenije / uredila Janez Nared, Drago Perko. –
Ljubljana : Založba ZRC, 2009. – (Regionalni razvoj ; 2)

ISBN 978-961-254-147-7

1. Nared, Janez

247000064

VSEBINA

Predgovora	9
<i>Janez Nared</i>	
Uvodnik	11
<i>Ana Murn</i>	
Načrtovanje, spremljanje in vrednotenje razvoja in razvojnih politik	13
<i>Marjan Senjur</i>	
Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija	21
<i>Marko Jaklič, Aljaž Hribernik</i>	
Slovenija: izziv »omogočajočega« razvoja	29
<i>Marko Peterlin, Ana Kosi</i>	
Kam so šla evropska sredstva za regionalni razvoj v prejšnjem programskem obdobju?	39
<i>Tomaž Miklavčič, Janez Nared</i>	
Vloga transnacionalnih programov pri doseganju razvojnih ciljev Slovenije	51
<i>Andrej A. Lukšič, Maja Bahor</i>	
Konceptualna refleksija Strategije razvoja Slovenije	61
<i>Matjaž Hribar, Mateja Šmid Hribar</i>	
Realizacija smernic Kjotskega protokola in Nature 2000 v Strategiji razvoja Slovenije	71
<i>Irena Rejec Brancelj</i>	
Vključevanje okoljevarstvenih meril v sektorske politike	77
<i>Aleš Smrekar, Vesna Kolar Planinšič</i>	
Vloga celovite presoje vplivov na okolje za zagotavljanje trajnostnega razvoja na primeru Kobilarne Lipica	91
<i>Štefan Čelan</i>	
Paradoks lizbonske in slovenske razvojne strategije	103
<i>Marjan Ravbar</i>	
En prostor – en načrt (priložnost za učinkovitejše regionalno načrtovanje)	111
<i>Srna Mandič</i>	
Prebivalstveni in stanovanjski vidiki razvoja slovenskih regij	117
<i>Anka Lisec, Samo Drobne, Marija Bogataj</i>	
Vpliv migracij na potrebe po stavbnih zemljiščih v slovenskih regijah	125
<i>Matija Zorn, Blaž Komac, Karel Natek</i>	
Naravne nesreče kot omejitveni dejavnik razvoja	135
<i>Jani Kozina</i>	
Vloga prometne dostopnosti v strateških prostorskih dokumentih Slovenije	147
<i>Dušan Luin, Massimo Manzin</i>	
Urejanje razvoja igralništva v funkciji razvojne politike države	155
<i>Jaka Vadnjal, Dejan Jelovac, Janez Damjan</i>	
Odnos srednješolcev do podjetništva	161
<i>Nada Stropnik, Nataša Kump</i>	
Spremembe v obsegu in globini relativne revščine, subjektivni percepciji revščine in dohodkovni neenakosti v Sloveniji v obdobju 1997–2007	173
<i>Matjaž Hanžek, Janja Pečar</i>	
Razlike v umrljivosti v Sloveniji	183
<i>Bojan Mevlja</i>	
Razvoj nevladnih organizacij in Strategija razvoja Slovenije	193

<i>Armand Faganel</i>	
Nacionalni razvojni projekti in prepoznavnost države	199
<i>Mateja Šmid Hribar, Saša Petejan, Renata Šolar</i>	
Prost dostop do slovenske e-dediščine in njena vloga pri izgradnji nacionalne identitete	207
<i>Slavko Dolinšek, Urška Konečnik</i>	
Analiza prilagajanja in ustreznosti prioriternih področij znanstvenoraziskovalnih dejavnosti	215
<i>Borut Kodrič</i>	
Statistika cen nepremičnin v luči merjenja kapitala	223
<i>Jože Gričar</i>	
Uporaba e-tehnologij za razvijanje čezmejnih e-regij	233
<i>Andrej Škraba, Bogomir Filipič</i>	
Z informacijsko tehnologijo podprta izvedba sestankov regionalnih razvojnih odborov v fazi zbiranja idej	241
<i>Dušan Vodeb, Davorin Rogina</i>	
Vrednotenje regionalnih razvojnih programov z vidika doseganja skladnosti regionalnega razvoja in uresničevanja lizbonskih kriterijev	251
<i>Katja Vintar Mally</i>	
(Ne)sonaravnost razvoja slovenskih regij	263
<i>Drago Perko</i>	
Tipi naravne pokrajine kot dejavnik regionalnega razvoja in regionalnih razlik v Sloveniji	271
<i>Samo Drobne, Marija Bogataj</i>	
Razvojna ogroženost regij in stalne selitve	285
<i>Vera Djurić Drozdek, Štefan Bojnec</i>	
Občine kot nosilke regionalnega razvoja	295
<i>Miha Staut, Janez Berdavs</i>	
Učinkovitost politike skladnega regionalnega razvoja v obmejnih območjih	303

PREDGOVORA

Simpozij Slovenski regionalni dnevi je pomemben prispevek h krepitvi ideje regionalizma in povezovanja njegovih nosilcev. Monografija, ki je pred vami, je del tega pomembnega dogodka in tudi del same ideje regionalizma; omenjenemu dogodku daje odsev odličnosti, ideji regionalizma pa nove strokovne argumente.

Tako zlita v celoto je pričujoča monografija svojevrsten prispevek v širšo evropsko zakladnico pogledov na razvoj. Promovira namreč Strategijo razvoja Slovenije kot strategijo trajnostnega razvoja, objavljene razprave o različnih vidikih izvajanja razvojne strategije pa kažejo na široko zavedanje o večplastnosti tega pojava. Monografija je tudi sporočilo državi, da se ne sme vdati skušnjavi, da bi sama odredila smer in vsebino razvoja, čeprav se včasih to zdi najlažje in najceneje. Razvoj in zagotavljanje trajnosti sta namreč skupna odgovornost tako občin, razvojnih regij in države kot tudi socialnih partnerjev, organov Evropske unije in civilne družbe. Dejstvo je, da bolj kot so usklajevanja naporna in širši kot je krog udeležencev, bolj kakovostne so odločitve in trdnješe sprejete zaveze. To je še posebej izrazito, kadar je treba usklajevati prioritete po vertikali med Evropsko unijo, državnimi resorji in združenimi lokalnimi interesi na ravni razvojne regije. Ravno čas gospodarske in finančne krize je obdobje, ko ne bi smeli podleči prividom in pristajati na lahke, a cenene rešitve. Pomanjkanje javnih sredstev tako ne sme opravičevati pomanjkanja razvojnega dialoga.

V tej luči Slovenski regionalni dnevi na široko odpirajo prostor za dialog, saj so forum regionalizma in mesto za udejanjanje vizije regionalnega razvoja Slovenije, ki pravi, da je treba razvijati dinamične in ustvarjalne regije z lastno identiteto, torej lastno prepoznavnostjo in specializiranostjo, dobro organizirane in učinkovito upravljane ter sposobne zaznavati in izkoriščati globalne razvojne priložnosti.

mag. Zlata Ploštajner,
ministrica

Ena od pomembnih nalog Geografskega inštituta Antona Melika Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti je vse od njegove ustanovitve leta 1946 tudi izdajanje znanstvenih in strokovnih publikacij, s katerimi na eni strani spodbujamo raziskovanje in na drugi strani širimo znanje.

Od leta 1952 izdajamo znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica*, ki je indeksirana v številnih bibliografskih zbirkah, tudi v *SCI Expanded*, in je v slovenskem in angleškem jeziku v celoti dostopna prek spleta (ags.zrc-sazu.si). Vsako leto izdamo po nekaj monografij v dveh znanstvenih knjižnih zbirkah, Geografiji Slovenije in Georitmju. Vse tri publikacije namenjamo predvsem geografskim in sorodnim vsebinam.

Poleg tega pa vse večjo pozornost namenjamo nekaterim interdisciplinarnim področjem, na katera posega tudi geografija, ki je že sama kot stroka razmeroma interdisciplinarna. Taka področja so tudi geografski informacijski sistemi, naravne nesreče in regionalni razvoj.

Že od leta 1992 izdajamo monografsko zbirko GIS v Sloveniji in organiziramo bienalne simpozije z naslovom Geografski informacijski sistemi v Sloveniji. Na srečanjih predstavimo najbolj zanimive prispevke iz zadnje monografije, s katerimi želimo javnost seznaniti z dosežki različnih strok na tem področju. Leta 2008 je izšla že deveta monografija z 42 poglavij na 441 straneh. Jubilejna deseta monografija bo izšla leta 2010.

Leta 2008 smo prvič organizirali simpozij z naslovom Naravne nesreče v Sloveniji, na katerem je bilo predstavljenih 47 prispevkov 90 avtorjev s 43 ustanov. Simpozij bomo organizirali vsake tri leta, naslednjega leta 2011.

Na področju regionalnega razvoja smo prvo monografijo izdali leta 2007 v zbirki Regionalni razvoj. Naslov knjige je Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj, obsega pa 31 poglavij 47 strokovnjakov. Najbolj zanimive prispevke smo predstavili na simpoziju Slovenski regionalni dnevi istega leta. Monografija, ki je pred vami, pa ima naslov Razvojni izzivi Slovenije in je druga knjiga v zbirki Regionalni razvoj.



Z izdajanjem monografij in organiziranjem simpozijev na interdisciplinarnih področjih želimo spodbujati raziskovalno in strokovno delo na teh področjih, ki so izjemno pomembna na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, a pogosto zelo zapostavljena, saj nimajo »matične« stroke. Poglobiti želimo sodelovanje različnih strok ter uskladiti raziskovalno in strokovno dejavnost na različnih znanstvenih in državnih oziroma javnih in privatnih ustanovah, ki se ukvarjajo z geografskimi informacijskimi sistemi, naravnimi nesrečami in regionalnim razvojem.

Prepričani smo, da na ta način Geografski inštitut Antona Melika prispeva h gospodarsko uspešni, družbeno pravični in okolju prijazni Sloveniji ter da je delček tega tudi knjiga Razvojni izzivi Slovenije.

dr. Drago Perko,
predstojnik GIAM ZRC SAZU

UVODNIK

V zadnjem letu se je svet začel soočati s precej zahtevnejšimi vprašanji, kot smo jim bili priča v preteklih desetletjih. Če je bilo prej temeljno vprašanje, kako zagotavljati nenehno gospodarsko rast in visoko življenjsko raven prebivalcev, posegajo sedanja vprašanja razvoja v filozofske, nazorske in socialne temelje koncepta razvoja sodobne družbe. Ni več temeljno vprašanje, kako rasti, temveč kako obstati. Ideja o trajnostnem razvoju, ki jo je sicer bolj na deklarativni ravni zagovarjala Evropska unija, se namesto ovire vse bolj kaže kot edina realna razvojna možnost. Sedanji razvojni koncept namreč preveč poudarja ekonomsko komponento razvoja in se kljub naši utvari o njegovi neranljivosti kaže kot šibek, s socialnega in okoljskega vidika pa kot nepošten. Se kaže tudi kot prevlada ekonomsko močnejših nad šibkejšimi družbenimi skupinami oziroma prevlada tehnološko napredne družbe nad naravo? Kot ugotavlja eden od avtorjev, ne zadoščajo zgolj tri sestavine trajnostnega razvoja (gospodarska, socialna in okoljska), ampak jih je treba nadgraditi še z etično komponento, ki je lahko ključni moment pri iskanju novih razvojnih paradigem.

Zanimivo, kako otročje in nezrelo se vedemo. Že dolgo nam je namreč jasno, da velikokrat ne delamo prav, da neomejena rast ni možna, da okolje ni neskončno raztegljiva elastika. Pa vendar si zatiskamo oči in preverjamo, kje so meje. In ko nas doleti šiba ali ko nas strgan konec elastike useka po roki, se sprašujemo, kaj smo naredili narobe in zakaj je udarilo ravno nas, ali pa se celo pritožujemo nad krutostjo narave in njenih pojavov.

Koncept »omogočajočega razvoja« smo preoblikovali v koncept, »ki omogoča« marsikatero vedenje, nesprejemljivo z etičnega vidika. Delitvi na razviti in nerazviti svet se pridružuje delitev na premožne in revne tudi znotraj razvitega sveta; sicer to ni nov pojav, ima pa nove razsežnosti, pri čemer ima uspeh nemalokrat zelo šibko moralno zaledje. Če je za socializem veljalo, da se je sesul zaradi svoje ekonomske neučinkovitosti, obstaja nevarnost, da se bo tržno gospodarstvo sesulo zaradi svoje socialne nepravilnosti ali okoljske brezbržnosti.

Naša naloga mora tako biti iskanje rešitev za gospodarsko uspešno, socialno pravično, okolju prijazno in etično odgovorno družbo, k tem ciljem pa morajo stremeti tudi vse naše razvojne paradigme. Strategija razvoja Slovenije, čeprav je bila sprejeta šele pred tremi leti, skladno s prej napisanimi izhodišči in spremenjenimi makroekonomskimi razmerami potrebuje popravke, ki bodo slovensko razvojno pot preusmerile v trajnostno sprejemljivejšo smer. Ne sme nas voditi le želja po kvantiteti, ampak moramo težiti h kakovostnemu razvoju, pravičnemu za vse državljanke in državljane ter za okolje.

To je bil tudi temeljni namen monografije, druge iz zbirke Regionalni razvoj: ugotoviti, katere so pomanjkljivosti slovenske strategije razvoja, katere poti in stranpoti je v preteklosti ubrala ter kakšne so bodoče možnosti. Avtorji so vsak na svoj način odpirali pereča razvojna vprašanja na ravni države, regij, občin ali posameznega sektorja ter iskali možne odgovore, nove spodbude in priložnosti. Ravno to je po našem mnenju ključna prednost knjige, ki je pred vami: konkretni odgovori na stvarna vprašanja, iskanje rešitev namesto demagoškega kritiziranja ali kritizerstva. Ali nam je to resnično uspelo, presodite sami?

dr. Janez Nared

NAČRTOVANJE, SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE RAZVOJA IN RAZVOJNIH POLITIK

dr. Ana Murn

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
Gregorčičeva ulica 27, 1000 Ljubljana
ana.murn@gov.si

UDK: 338.2

IZVLEČEK

N načrtovanje, spremljanje in vrednotenje razvoja in razvojnih politik

Država izvaja različne politike, med katerimi postajajo razvojne vse pomembnejše. Izvajajo se z naborom različnih razvojnih programov in posameznih ukrepov ter projektov, ki imajo javnofinančne posledice ali pa tudi ne. Da so ukrepi medsebojno konsistentni, jih je treba: (1) usklajevati v okviru vlade, pa tudi z nevladnimi institucijami in zainteresirano javnostjo; (2) spremljati njihovo uresničevanje in meriti učinkovitost ter (3) po potrebi spreminjati in dopolnjevati. Takšne postopke je določila leta 2007 sprejeta institucionalna ureditev razvojnega načrtovanja, ki je predvidela tudi oblikovanje enotne evidence in ustrezno metodologijo spremljanja uresničevanja razvojnih politik.

KLJUČNE BESEDE

razvojne politike, dokumenti razvojnega načrtovanja, merila učinkov, evidence

ABSTRACT

Planning, implementing and valuating development and development policies

Among the various policies implemented by government, those concerning development are increasingly gaining importance. Development policies are implemented by a set of programmes, as well as individual measures and projects, which may or may not have an impact on public finances. To ensure consistency of measures, it is necessary to: (1) co-ordinate them within the government, but also in co-operation with non-governmental institutions and stakeholders; (2) monitor their implementation and measure their effectiveness; and (3) change and supplement them as necessary. These procedures were determined by the institutional arrangement for development planning, adopted in 2007, which also anticipated the establishment of a single recording system and the formulation of an adequate methodology for monitoring implementation of development policies.

KEY WORDS

development policies, development planning documents, measures results, evidence

1 Uvod

Vprašanje o razvojni vlogi države je eno temeljnih vprašanj, s katerim se teoretiki srečujejo vse od utemeljiteljev sodobne ekonomije. Izraža se z izbiro programov javnega financiranja, ki imajo na gospodarsko rast in razvoj različne vplive in učinke. Manj učinkovite naj bi države opuščale in prispevale k izbiri učinkovitih programov. V Sloveniji izdelanega sistema ocenjevanja vpliva različnih programov javnega financiranja na gospodarsko rast in razvoj, razen delnih študij, še nimamo. Zahteva po vzpostavitvi takšnega sistema je bila postavljena šele v sredini leta 2007 s sprejetjem Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (2007). Zaradi številnih metodoloških vprašanj se uresničevanje uredbe še ni začelo.

Z izbruhom finančne krize in gospodarske recesije s svetovno razsežnostjo, se programi širijo na področja, ki vplivajo na povečanje povpraševanja, preobrazbo ponudbe in reševanje delovnih mest. Pri izvedbi programov države uporabljajo različne javnofinančne instrumente, ki posegajo v javnofinančne prihodke, izdatke ter dolžniško-upniška razmerja (posojila in državna jamstva). Kakšna bo njihova dejanska učinkovitost je odvisno predvsem od ustrezne izbire politik in programov, njihove pravočasnosti in učinkovitosti ukrepanja. Vsekakor pa naj bi bili ti programi pretežno razvojno usmerjeni, z njimi naj bi presegli stare ekonomske strukture in razvojne vizije ter odprli vrzel novim, kvalitetnejšim izizvom, usmerjenim k razvojnima konceptoma dolgoročne družbene blaginje in trajnostnega razvoja.

Prispevek je sestavljen iz uvoda in treh vsebinskih poglavij. V prvem (drugo poglavje) na kratko opredeljujemo teoretična izhodišča o razvojnih politikah države. V tretjem in četrtem poglavju se seznanjamo z razmerami v Sloveniji in prikazujemo sistemsko ureditev načrtovanja razvojnih politik v tretjem in temeljni dilemi, ki jih normativna ureditev ne ureja, v četrtem poglavju. Prispevek končujemo s sklepnimi ugotovitvami.

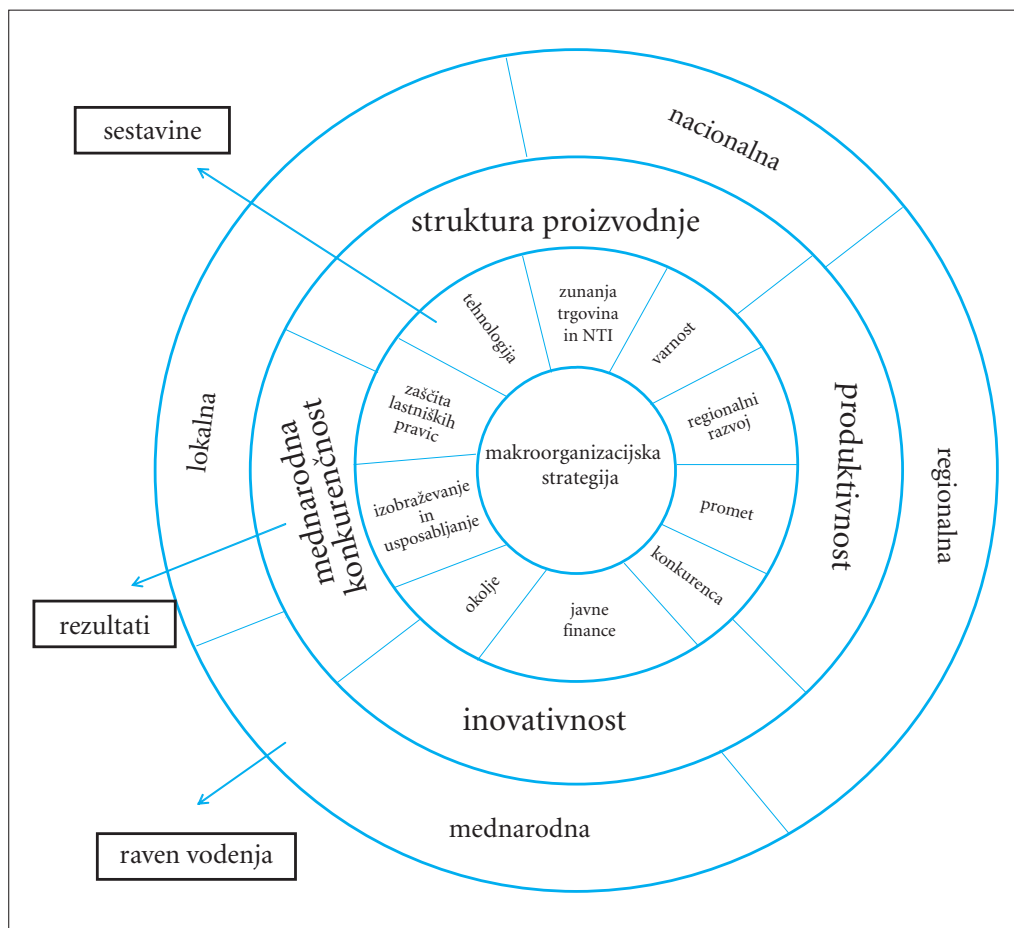
2 Teoretična izhodišča o razvojnih politikah države

V sodobni teoriji je vloga države osredotočena na opravljanje dveh temeljnih nalog. Prva naloga je določanje pravnega okvira za učinkovito delovanje tržnega gospodarstva, druga pa izvajanje makroekonomske stabilizacijske, alokacijske, porazdelitvene in razvojne funkcije. Ti nalogi opravlja s pomočjo politik, med katerimi so v ospredju razvojne politike. Kolikšen del razvojnih politik država opravlja, je odvisno tudi od razpoložljivih javnofinančnih sredstev zanje.

2.1 Razvojne politike

Države izvajajo razvojno funkcijo z različnimi politikami. Izbira števila politik je v tesni povezavi z zastavljenimi glavnimi razvojnimi cilji. Politike so, razen makroekonomske, delne in se med seboj bolj ali manj prekrivajo, zato so tudi njihove opredelitve v ekonomski literaturi zelo različne. Dunning (1992, 24) postavlja v ospredje makroorganizacijsko strategijo, okoli katere so nanizane različne politike (slika 1). Z opredeljenimi politikami je mogoče nadzorovati strukturo proizvodov in storitev, produktivnost, inovacije in mednarodno konkurenčnost.

Vsako politiko poleg deklarativne opredelitve ciljev sestavljajo ukrepi in instrumenti za njihovo uresničitev. Kaj je ukrep in kaj instrument, v teoriji ni jasno določeno. Najpogosteje se pod instrumenti razumejo viri sredstev (na primer dotacije, ugodna posojila, jamstva ...), pod ukrepi pa dejanja (na primer pospeševanje zaposlovanja) (Dmitrović 1998, 25–27). Ukrepi se delijo na dva dela: na tiste, ki delujejo na makroekonomski ravni, in na ukrepe, ki delujejo na mikroekonomski ravni. Za prve navadno velja, da so neselektivni in nediskriminacijski, za druge pa ravno obratno. Z vidika učinka na nacionalno gospodarstvo se mikroekonomski ukrepi delijo še na horizontalne in vertikalne. Horizontalni imajo



Slika 1: Področja ekonomskega upravljanja: makroorganizacijska strategija (Dunning 1992, 24).

v nasprotju z vertikalnimi na splošno nevtralni učinek. Ukrepi se združujejo v programe, ki so usmerjeni v doseganje določenega cilja. Obstajajo pa tudi programi, na primer investicij, ki se izkazujejo s projekti.

V vsakdanji praksi države vodijo različne razvojne politike. Njihova izbira je močno odvisna od tega, kako je država organizirana in ali je njena sestava močna ali šibka glede na njeno politično ureditev (Atkinson in Coleman 1995, 60–61). Šibke države (Amerika, Kanada, Združeno kraljestvo in Avstralija), ki imajo visoko stopnjo demokracije, vodijo politike, ki sledijo interesom osrednjih potreb specifičnih podjetij. Močne države (Japonska, Francija in delno Nemčija), ki so praviloma avtokratske, pa vodijo razvojne politike, ki so dolgoročno načrtovane in usmerjene k strukturnim preobrazbam.

2.2 Razvojne politike in razvoj

Naloga razvojnih politik je zagotavljanje ustrezne stopnje gospodarske rasti in razvoja družbe. Definicij, ki opredeljujejo gospodarsko rast, je v teoriji veliko. Navadno se opredeljuje kot porast bruto domačega proizvoda v stopnji rasti glede na predhodno obdobje ali pa kot porast kazalnika bruto domači

produkt na prebivalca. Vse glasnejše pa so tudi težnje, da bi namesto gospodarske rasti uporabljali merilo razvoja družbe, ki se izraža z doseženo stopnjo družbene blaginje in/ali s trajnostnim razvojem.

Vloga sodobne države pri poseganju v razvoj družbe je na eni strani vse bolj omejevana, na drugi pa razširjena na področja, na katerih se doslej še ni izvajala. Spreminja se tudi način upravljanja družbe, katere akterji so vse bolj samostojni in želijo sodelovati pri oblikovanju ključnih razvojnih politik. Če je bilo doslej spreminjanje vloge države počasno, bo procese sprememb sedanja gospodarska kriza gotovo pospešila, posebno v primeru, če bo kriza trdovratna in dolgotrajna. Prav gotovo bo prišlo do jasnejše razmejitve med javnimi in tržnimi funkcijami družbe ter povečane vloge države kot osrednjega regulatorja razvoja. Posledično bo razvojno načrtovanje pridobilo pomembnejšo vlogo pri trajnostnem uravnavanju različnih razvojnih komponent družbe, predvsem ekonomske, socialne in okoljske.

2.3 Razvojne politike in javnofinančni izdatki

Pri izvajanju razvojnih politik je, kljub skrbni izbiri programov, učinkovitost državne porabe omejena. Na eni strani jo omejujejo razpoložljivi davčni viri, na drugi pa izdatki za tradicionalne funkcije države. Povečevanje davčnih virov z različnimi kombinacijami sistemov obdavčevanja lahko znižuje gospodarsko rast in zavira razvoj družbe. Preveliko obremenjevanje razpoložljivih javnofinančnih izdatkov z izdatki za tradicionalne funkcije države pa zožuje manevrski prostor razvojnim izdatkom. Strateška vloga javnih financ ter njenega sistema obdavčenja in oblikovanja razvojnih programov je najočitnejša v prelomnih obdobjih, ko stare oblike odmirajo in se porajajo nove (Musgrave 1998, 78). To se že kaže tudi sedaj v povsem drugačnih vlogah države pri reševanju gospodarske krize v Evropski uniji (A European Economic Recovery Plan 2008), ZDA in drugih državah.

Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje celotnih izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti (Romero in Strauch 2003, 22; Tanzi in Schuknecht 2005, 7; Rihterč 2001, 482). Na drugi strani na gospodarsko rast vpliva tudi struktura javnofinančnih izdatkov. Programi trošenja so različni, odvisni od svoje funkcije. Precej posplošene ugotovitve kažejo, da je pri izvajanju alokacijske funkcije pomembna prostorska razsežnost, saj javne dobrine (in izdatki zanje) prinašajo prednosti rezidenčnim regijam, ki trajajo toliko časa, dokler obseg javnih dobrin ne začne izrivati tržnih. Pri distribuciji dohodkov ali zmanjševanju revščine je kakovostni vidik gospodarske rasti verjetno manj pomemben od gospodarske rasti same po sebi, če hkrati ne povzroča nesprejemljivih dohodkovnih razlik med prebivalstvom v celotni državi ali v posameznih regijah (Schwartz in Ter-Minassian 1995, 19). Pri izvajanju stabilizacijske funkcije je skoraj pomembnejša prihodkovna stran javnih financ, predvsem instrumenti davčne politike, ki znižujejo ali zvišujejo ravni obdavčitve (Musgrave in Musgrave 1989, 523–543). Ključna za analizo javnofinančnih izdatkov ali programov trošenja, s katerimi država izvaja svoje funkcije, je torej njihova povezava z makroekonomskimi agregati, pri čemer so pomembni makroekonomski vpliv na proračunski primanjkljaj, trajnostni proračunski primanjkljaj in njegova sestava (Pradhan 1996, 29).

3 Institucionalna ureditev načrtovanja in izvajanja razvojnih politik v Sloveniji

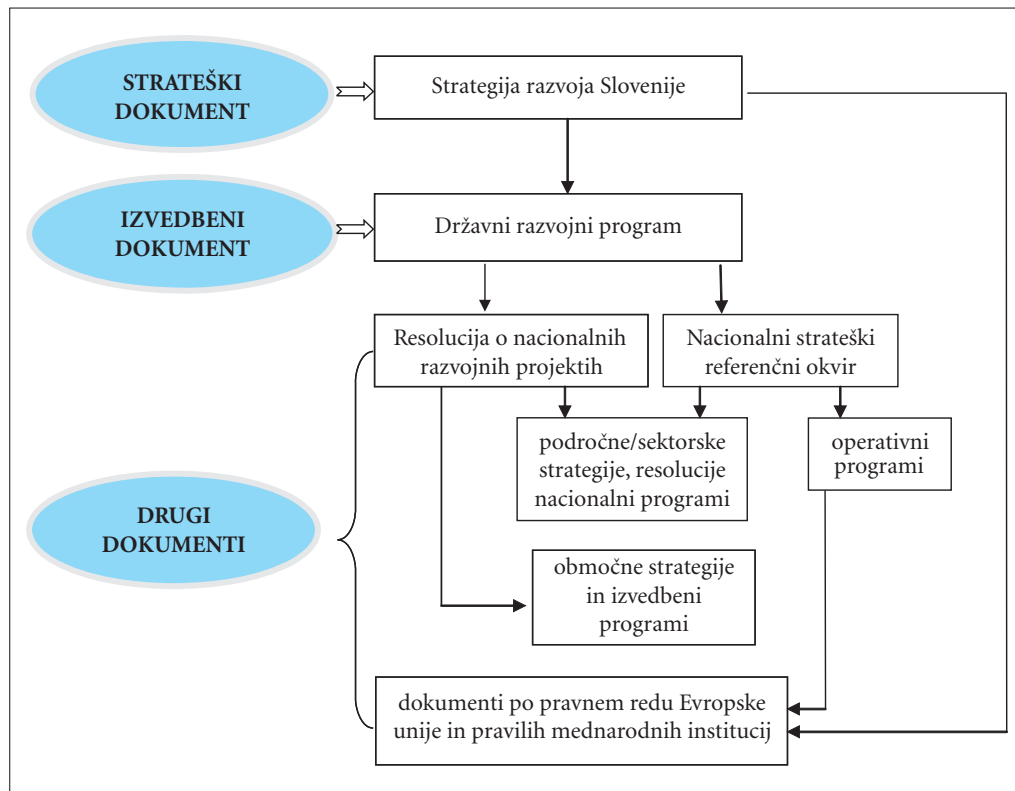
Država mora vzpostaviti institucije (formalna in neformalna pravila obnašanja in organizacijske oblike), ki zagotavljajo vnaprejšnjo usklajevanje razvojnih in drugih politik, predvsem tistega dela, ki s svojimi učinki presegajo cilje posameznega državnega resorja ter omogočajo tvorbo vključevanje javnosti, socialnih partnerjev in stroke v oblikovanje politik. Izkušnje kažejo, da države z ustreznimi ukrepi in usklajenostjo med njimi lahko odločilno vplivajo na pospešen razvoj, z neustreznimi ukrepi in njihovo neusklajenostjo pa lahko samo slabijo konkurenčno sposobnost gospodarstva in povečujejo proračunski primanjkljaj in javni dolg.

Čeprav Slovenija že dolga leta vodi samostojno politiko, je bilo šele sredi leta 2007 institucionalno urejeno področje oblikovanja in spremljanja razvojnih politik (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti 2007). Osrednji cilj uredbe je učinkovito usklajevanje in spremljanje razvojnih politik vlade na nacionalni in nadnacionalni ravni. Rezultat načrtnega vodenja razvojne politike je zmanjšanje implementacijskega deficita pri uresničevanju strateških usmeritev države in boljše uresničevanje osnovnih razvojnih ciljev.

3.1 Razvojno načrtovanje in hierarhičnost posameznih razvojnih dokumentov

Razvojne politike vlade so po uredbi določene z dokumenti razvojnega načrtovanja in zajemajo (i) politike in ukrepe, ki jih za doseganje razvojnih ciljev in za izvajanje razvojnih strategij sprejema ali predlaga vlada, in (ii) razvojne politike Evropske unije in mednarodnih organizacij ter druge mednarodno sprejete obveznosti, ki zavezujejo državo in vplivajo na doseganje njenih razvojnih ciljev.

Razvojne politike vlade se načrtujejo ob upoštevanju temeljnih načel. Načelo upoštevanja razvojnih prednostnih nalog in možnosti je usmerjeno k upoštevanju prednostnih potreb in realnih možnosti (k preprečevanju čezmernega izkoriščanja naravnih, finančnih in drugih virov). Načelo upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev je usmerjeno k neposrednemu povezovanju razvojnega in prostorskega načrtovanja, ki se v Sloveniji medsebojno ne povežujeta. Načelo trajnostnega razvoja predstavlja zahtevo po enakovrednem obravnavanju gospodarske, socialne in okoljske



Slika 2: Hierarhičnost dokumentov razvojnega načrtovanja.

razsežnosti blaginje, kar omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejevali možnosti prihodnjih pri vsaj enako uspešnem zadovoljevanju njihovih potreb. Načelo partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo zagotavlja vključitev različnih partnerjev in zainteresirane javnosti v postopke priprave, izvajanja in spremljanja razvoja. Načelo informiranja omogoča preglednost pri vseh aktivnostih in postopkih ter zagotavlja ustrezno obveščenost zainteresirane javnosti o delovanju vlade na področju razvoja.

Razvojno načrtovanje zajema tri vrste dokumentov: strateške, izvedbene in druge. Dokumenti so med seboj hierarhično povezani, zato morajo biti tudi medsebojno usklajeni (slika 2). Strateški dokument je Strategija razvoja Slovenije (2005), ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojnih politik. Izvedbeni dokument je Državni razvojni program (2008), ki s Strategijo razvoja Slovenije strateške usmeritve in razvojne prioritete operativno razdeli na indikativno finančno ovrednotene programe, pri čemer upošteva oziroma zajame tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja, ter za njih predvidi tudi ustrezne (nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja. Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja se delijo na štiri skupine. (1) Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih (2006) opredeljuje velike razvojnonaložbene projekte državnega pomena v prihodnjem srednjeročnem ali dolgoročnem obdobju. (2) Nacionalni strateški referenčni okvir (2007) je dokument razvojnega načrtovanja, ki določa povezavo med prednostnimi nalogami Evropske unije na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja v Sloveniji na drugi strani. Je tudi podlaga za pripravo operativnih programov v okviru evropskih skladov kohezijske politike. (3) Področne in območne strategije, resolucije in nacionalni programi opredeljujejo razvoj posameznih dejavnosti, sektorjev ali območij države. (4) Dokumenti, ki jih vlada pripravlja oziroma pri pripravi katerih sodeluje v skladu s pravnim redom Evropske unije ali s pravili mednarodnih organizacij, se pripravljajo po postopkih, z vsebino in roki veljavnosti, kakršne določa pravni red Evropske unije ali pravila mednarodnih organizacij.

3.2 Skladnost razvojnih politik vlade

Medsebojna skladnost dokumentov je prvi korak k uravnoteženemu delovanju vseh razvojnih politik. Takšno skladnost je mogoče doseči le z ustreznimi usklajevalnimi postopki, pod pogojem, da imajo strateški, izvedbeni in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja ustrezne vsebine. Zato so v uredbi predpisani tudi obvezni sestavni deli dokumentov. Pri strateškem dokumentu razvojnega načrtovanja sta obvezni sestavini strateška razvojna usmeritev in scenariji razvoja. Za izvedbeni in druge dokumente razvojnega načrtovanja, ki morajo temeljiti na uradnih makroekonomskih ter drugih napovedih in projekcijah, pa so predpisane obvezne vsebine, ki omogočajo medsebojno usklajevanje slednjih, pa tudi spremljanje njihovega izvajanja ter ovrednotenja rezultatov in razvojnih učinkov.

3.3 Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik ter poročanje

Uresničevanje usmeritev, ciljev in prednostnih nalog razvoja, določenih s Strategijo razvoja Slovenije, se spremlja s Poročilom o razvoju (2008). Poročilo se pripravlja letno, in sicer na podlagi posebnega sistema kazalnikov razvoja, strukturnih kazalnikov Evropske unije ter drugih kakovostnih in količinskih meril. Učinkovitost programov in projektov Državnega razvojnega programa se preverja letno s posebnim Poročilom o učinkovitosti ukrepov razvojne politike, pri čemer se ocenjuje učinkovitost ukrepov s fizičnega in finančnega vidika, pa tudi uspešnost in učinkovitost zagotavljanja in porabe različnih virov financiranja. Podobna poročila se pripravljajo tudi za druge dokumente razvojnega načrtovanja.

Da bi prišli do ustreznih podatkov in meril, je uredba predvidela oblikovanje enotne evidence razvojnih politik vlade. Ta evidenca mora biti zasnovana tako, da prikazuje: (1) finančne podatke po programih in projektih (smiselno razdeljenih tudi na nižje ravni), ki zajemajo podatke o financiranjih (virih finan-

ciranja), prejemnikov, namenov, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javno-finančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da se osrednja evidenca uporablja za različne oblike poročanja (naložbe, državne pomoči, strukturne pomoči ...) ter za statistične in analitične namene; (2) podatke o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki vlade, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah po vseh ravneh organizacijske strukture in (3) nabor meril (kazalnikov in drugih celovitejših meril), s katerimi se ocenjuje učinkovitost posameznih programov in projektov glede na delne cilje, ki jih posamezni programi in projekti uresničujejo, in glede na strateške razvojne cilje, opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije.

Dokument razvojnega načrtovanja se dopolni, spremeni ali nadomesti z novim, če se ugotovi, da obstoječi ni uresničljiv, ker se dejanska gibanja močno razlikujejo od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker so se bistveno spremenila izhodišča, na katerih dokument temelji.

4 Temeljni dilemi, ki jih ne ureja normativna ureditev razvojnega načrtovanja

Normativna ureditev razvojnega načrtovanja zahteva na eni strani ustrezen pregled nad dokumenti na tem področju, kar omogoča ugotavljanje njihove medsebojne skladnosti glede na cilje, usmeritve in prednostne naloge. Na drugi strani pa zahteva pregled nad projekti, programi in ukrepi, kar omogoča merjenje uresničevanja sprejetih politik in njihovo učinkovitost. Pri tem ostajata nerazrešeni temeljni dilemi, povezani z opredelitvijo prednostnih nalog in združevanjem ukrepov pod različnimi politikami.

V praksi se srečujemo s štirimi tipi prednostnih nalog, opredeljenih v dokumentih razvojnega načrtovanja. Prvi tip so razvojne prednostne naloge, podrobneje opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije. Povsem jasno je, da morajo biti te naloge osrednje jedro nalog Državnega razvojnega programa kot izvedbenega dokumenta Strategije razvoja Slovenije. Drugi tip so razvojne naloge, ki v Strategiji razvoja Slovenije niso med prednostnimi, so pa navedene v drugih pomembnejših dokumentih razvojnega načrtovanja, kakršna sta Nacionalni strateški referenčni okvir, ki je osnovni dokument za črpanje sredstev Evropske unije, in Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, ki opredeljuje velike dolgoročne razvojne projekte. Tretji tip so razvojne naloge, ki so pomembne za posamezna področja razvoja in jih obravnavajo področni dokumenti razvojnega načrtovanja, ne pa tudi Državni razvojni program. Četrty tip razvojnih dokumentov predstavljajo regionalni razvojni dokumenti kot oblika načrtovanja od spodaj navzgor. Pomembni so, ker se v njih na eni strani izražajo regionalne in lokalne potrebe ter interesi, na drugi strani pa pomembne lokacijske možnosti za uresničitev predvsem investicijskih projektov nacionalne ravni.

Dokumenti razvojnega načrtovanja, razen Strategije razvoja Slovenije, opredeljujejo tudi konkretne projekte, programe in posamezne ukrepe za uresničitev zastavljenih ciljev. Smiselno je, da se razvojni projekti, programi in posamezni ukrepi vodijo po posameznih politikah, saj je njihovo spremljanje tako preglednejše. Pomembno je, da so politike med seboj konsistentne, kar pomeni, da se medsebojno ne izključujejo (ukrepi ene razvojne politike negativno vplivajo na drugo) in tudi ne ponavljajo. Primerjava med načrtovanim in uresničenim nam omogoča ugotavljanje vzrokov za odstopanja.

5 Sklep

V sodobni družbi država izvaja različne funkcije, med katerimi postaja razvojna vse pomembnejša. Ta se izvaja z različnimi politikami, ki se medsebojno prepletajo, zato morajo biti med seboj skladne in konsistentne. Neustrezna konsistentnost povzroča implementacijski deficit, ki se izraža v slabših rezultatih glede na vložena sredstva.

Problem neurejenosti razvojnega načrtovanja in usklajevanja razvojnih politik se je vlekel od začetka državnosti Slovenije. Če je bilo to za prvo obdobje, ki je bilo povezano z zavračanjem vsakega

načrtovanja, še sprejemljivo, zdaj ko smo postali sodobna država, ni več. Vendar je šele leta 2007 zmagala potreba po ustrezni ureditvi načrtovanja, usklajevanja in spremljanja izvajanja razvojnih politik, ki se je odrazila v sprejetju posebne uredbe o razvojnem načrtovanju. Žal tudi leto in pol po sprejetju ureditve, opredeljene v uredbi, v praksi še ni zaživela.

Ugotovimo lahko, da je za urejen sistem načrtovanja, usklajevanja in spremljanja izvajanja razvojnih politik potrebno dvojje. Prvo je nedvomno politična volja po vodenju preglednih tovrstnih politik, usmerjenih v konkretne cilje ter podprtih z učinkovitimi projekti, programi in ukrepi. Drugo pa je vzpostavljen sistem evidenc in meril, s katerimi se oblikovane politike lahko spremljajo glede na njihovo uresničevanje in učinkovitost. Doslej je v Sloveniji obojega primanjkovalo.

6 Viri in literatura

- A European Economic Recovery Plan. Commission of the European Communities, COM (2008) 800. Brussels, 2008.
- Atkinson, M. M., Coleman, W. D. 1995: Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. Industrial Policy. An Elgar Reference Collection. Alderhot.
- Dmitrović, T. 1998: Industrijska politika v državah srednje Evrope. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. Ljubljana.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Dunning, J. H. 1992: The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: Interactions and Policy Implications. New York.
- Musgrave, A. R., Musgrave, B. P. 1989: Public Finance in Theory and Practice. New York.
- Musgrave, A. R. 1998: Schumpetrova kriza davčne države: esej iz fiskalne sociologije. Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana.
- Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007.
- Poročilo o razvoju 2008. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana, 2008.
- Pradhan, S. 1996: Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews. World Bank Discussion Papers. Washington D. C.
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj. Ljubljana, 2006.
- Rihtarič, M. 2001: Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor.
- Romero de Avila, D., Strauch, R. 2003: Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a panel data analysis. European Central Bank. Frankfurt am Main.
- Schwartz, G., Ter-Minassian, T. 1995: The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview. Working Paper. International Monetary Fund. Washington D. C.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. 2005: Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there Trade-offs? European Central Bank. Frankfurt am Main.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS 44/2007. Ljubljana.

STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE IN GOSPODARSKA RECESIJA

dr. Marjan Senjur

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva plošča 17, 1000 Ljubljana

marjan.senjur@ef.uni-lj.si

UDK: 338.124.2(497.4)

IZVLEČEK

Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija

Obstoječa strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 je zastarela in neprimerna. Zastarela je, kar se tiče doktrine, na kateri temelji; neprimerna je, kar se tiče uporabe z vidika tekoče vlade. To je v veliki meri razkrila gospodarska recesija iz leta 2009. Strategija bi morala biti usmerjena tako v institucije kot v faktorje razvoja. Prispevek odpira razpravo o številnih načelnih oziroma strateških vprašanjih.

KLJUČNE BESEDE

strategija, gospodarski razvoj, nepopolna tržna konkurenca, oblikovanje mehanizmov alokacije

ABSTRACT

Strategy of economic development of Slovenia and economic recession

Existing strategy of development of Slovenia is outdated and out of place. It is outdated as far as theoretical fundamentals are concerned; it is out of place as far as usefulness for current government is concerned. This was revealed by present economic recession in 2009. A strategy should pay attention to institutions and to factors of growth and development. The paper opens the discussion on few strategic questions.

KEY WORDS

strategy, economic development, imperfect competition, mechanism design

1 Uvod

Sedaj veljavna Strategija razvoja Slovenije (2005) je bila v osnovi napisana leta 2004, sprejeta leta 2005 in je v letu 2009 še vedno veljavna. Kakšna je to strategija, ki preživi tri različne vlade? Za koga je pisana taka strategija? Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 (v nadaljevanju SRS) je izdelek državne uprave in je namenjena državni upravi v Sloveniji in uradnikom v Evropski uniji (EU). V tem pogledu je splošna in nepolitična. Zato je tudi mogoče, da ena vlada oziroma njena uprava pripravi strategijo, naslednja jo sprejme in tretja prevzame, kar se je zgodilo s Strategijo razvoja Slovenije iz leta 2005. Zaradi tega taka strategija ni osnova za sprejemanje pomembnejših odločitev vlade. Slednje namreč po naravi stvari ne morejo biti posplošene in niso interesno nevtralne. Vprašanje je, kje so zapisane sporne teme in način njihovega razreševanja. Dokument, ki govori o odprtih vprašanjih, je v Sloveniji »Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012« (2008). To je strateški dokument, ki pa ni uradna strategija. Združevanje Strategije razvoja, kot strokovno uradniškega dokumenta, in Koalicijskega sporazuma, kot izvedbeno političnega dokumenta, v Sloveniji še ni formalno urejeno. Normalno bi bilo, da bi vsaka vlada, ko nastopi mandat, sprejela strategijo, ki bi imela strokovno-uradniško plat in bi imela tudi izvedbeno-politično plat, ki obravnava teme, ki so interesno označene, in rešitve, ki prinašajo spremembe.

Prispevek najprej razpravlja o nekaterih načelnih vprašanjih Strategije razvoja Slovenije iz leta 2005. Nato razpravlja o nacionalnem gospodarstvu in strategiji razvoja, o tržnem gospodarstvu in učinkoviti konkurenci ter o oblikovanju mehanizmov učinkovite alokacije na področju gospodarske infrastrukture (železnica, energetika) in družbenih dejavnosti (visoko šolstvo, zdravstvo).

2 Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005

2.1 Visoka in stabilna gospodarska rast

SRS predvideva dvig potencialne gospodarske rasti z ravni pod 4 % na raven nad 5 %. Kako ta dvig stopnje rasti doseči? Državni razvojni program iz leta 2008 (v nadaljevanju DRP) navaja kazalnike o povečanju deleža bruto investicij v osnovna sredstva, o povečani stopnji zaposlenosti, o povečanju deleža prebivalstva s terciarno izobrazbo in o povečanju deleža bruto domačih izdatkov za raziskovalno razvojno dejavnost. Iz tega sledi, da naj bi gospodarska rast bila v veliki meri ekstenzivna, saj bi naj temeljila na večjih vložkih v faktorje razvoja v proizvodni funkciji in deloma intenzivna, ki temelji na učinkovitosti (Senjur 2007a). Taki strategiji ni veliko za oporekati, ker sloni na objektivni danosti razvitosti Slovenije.

Slovenija naj bi rasla po stopnji rasti, ki bi bila za okrog 3 odstotne točke višja od povprečne stopnje rasti v Evropski uniji. Slovenija naj bi dohitela povprečje EU v desetih letih. Pri tem se SRS premalo zaveda, da na predviden način Slovenija lahko zmanjša zaostanek za razvito Evropo do določene mere, na primer do 80 % ravni razvitih, ne more pa dohiti skupine najbolj razvitih. Proces dohitevanja razvitih ni linearen in se v eni točki zaustavi. Po tej točki bi Slovenija morala spremeniti strategijo razvoja, da bi res dohitela razvite evropske države. Za to bi rabila preskok na inovacijsko, to je na novostih osnovano rast (Senjur 2007a). Zato Slovenija potrebuje več znanja, več raziskovanja in več kreativnosti. Na to vprašanje daje SRS 2005 mehaničen odgovor, ki v veliki meri povzema stališča Lizbonske agende.

2.2 Nov razvojni vzorec

Strategija razvoja Slovenije (2005) je pravilno ugotovila, da je za razmišljanje o dolgoročnih razvojnih vprašanjih treba najprej opredeliti socialno-ekonomsko doktrino, na kateri temeljijo prizadevanja za velike spremembe, ki bi Slovenijo zavihtele med razvite evropske države. SRS napoveduje spremem-

bo dotedanjšega razvojnega vzorca. Nov slovenski razvojni model naj bi združeval lastnosti modelov liberalnega gospodarstva in partnerske države. Značilnosti vizije novega modela družbenega razvoja bi naj bile naslednje: (1) deregulacija in liberalizacija trgov; (2) spodbujanje nastajanja in rasti podjetij; (3) odprtost finančnih trgov in konkurence; (4) večja prožnost trga dela; (5) individualne potrebe in odgovornost; (6) privatizacija. Na teh šest osnovnih značilnosti so dodane še značilnosti partnerske države, ki opredeljujejo vlogo države: (7) partnersko sodelovanje velikih socialnih partnerjev; (8) decentralizacija javne uprave in javno zasebno partnerstvo; (9) poudarek na trajnostnem razvoju.

Takšna izhodišča Strategije razvoja Slovenije, ki jih je mogoče razpoznati kot načela tržnega fundamentalizma in jih v literaturi poznajo kot Washingtonski konsens (Williamson 2003), so v letu 2009 postala sporna. Leta 2005 jih je še zagovarjal Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka pa se jim je že odpovedovala (Rodrik 2006). Ena od velikih zamisli, ki jo je prevzela tudi SRS, je bil predlog velikih in sočasnih družbenih in institucionalnih reform kot osnova hitreje rasti. Sistematičen zapis tega je v publikaciji Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005). Razvojna praksa in literatura zadnjih desetih let ni potrdila pravilnosti takega revolucionarnega pristopa k razvojni politiki. Rodrik (2005; 2006) piše, da obsedenost z obsežnimi institucionalnimi reformami vodi v razvojno agendo, ki je brezupno ambiciozna in je v resnici ni mogoče uresničiti. Prednost daje postopnemu spreminjanju in odpravljanju ovir za rast. Pomembna je tudi njegova ugotovitev, da je mogoče na osnovi ene teorije gospodarske rasti (glej na primer Acemoglu 2009) pripraviti različne strategije razvoja (Senjur 2007a), ki so vse tudi strokovno utemeljene.

2.3 Velika recesija

V letu 2008 se je začela v ZDA velika recesija. Hitro se je razširila na Evropo, vključno s Slovenijo. Slovenija v svoji kratki ekonomski zgodovini samostojne države še ni imela recesije. Od leta 1993 do 2007 je bilo slovensko gospodarstvo v poletu. Zato možnost recesije v SRS ni predvidena. Ko je prišla recesija 2009, ki je res bila povzročena zunaj, jo je Slovenija pričakala nepripravljena. Vprašanje je, ali bi SRS lahko državo bolje pripravila na slabe čase in ali je strateško pravilno, da strategija sploh ne razmišlja o možnosti recesije.

Recesija 2009 je pokazala na še eno vprašanje. Gre za vprašanje stabilnosti rasti in na odzivanje slovenskega gospodarstva na asimetrične šoke, ki prihajajo od zunaj in ki lahko povzročajo prevelika nihanja. Predpostavka vključitve v evro območje je bila, da se Slovenija vključuje v bolj stabilno okolje in da bo zaradi tega tudi njen razvoj bolj stabilen. Recesija je pokazala, da asimetrični šoki lahko prihajajo tudi iz evro območja in da je Slovenija močno podvržena močnim nihanjem, ki jih povzročajo šoki iz tujine. Zato bi bilo treba v gospodarski sistem in razvojno politiko sistematično vgraditi stabilizatorje, ki bodo vsaj deloma amortizirali šoke iz tujine. Sestavni del izgradnje stabilizatorjev je, da se posebna pozornost posveti tistim razvojnim dejavnikom, ki niso mobilni ali so manj mobilni (na primer infrastruktura, institucije, človeški kapital). Razvojne dejavnike, ki so povsem mobilni, pa je treba bolj nadzorovati in pravilno dozirati (na primer tuji finančni kapital).

Sedanja recesija 2008–2009 je razkrila veliko strukturno težavo. Ilustriral jo bom na primeru krize avtomobilske industrije. Avtomobilska industrija ima zrel trg, je tehnološko srednje zahtevna, tehnologija je znana, lahko dostopna in ima velike presežne zmogljivosti. Ena od možnih rešitev za svetovno avtomobilsko industrijo je pospešena selitev proizvodnje v Azijo, na Kitajsko, v Indijo, Južno Korejo. Evropa in Severna Amerika sta postali predragi lokaciji za proizvodnjo takih avtomobilov, kot jih poznamo sedaj. Nujno bo prišlo do razgradnje zmogljivosti, premestitve in pocenitve proizvodnje. Za Slovenijo je to strateška tema, ker je njena industrija močno odvisna od avtomobilske industrije. Kar več kot 15 odstotkov slovenskega izvoza je neposredno vezano na motorna vozila. Računati je, da bo zmanjšano izvozno povpraševanje prej trajno kot začasno in na to se mora ta del industrije pripraviti. Podobno usodo je pred nedavnimi doživljala tekstilna industrija. Na korenito prestrukturiranje posameznih panog se morata pripraviti tudi država in družba.

Sistem reševanja brezposelnosti, ki se je porajal v času tranzicijske krize in se nadgrajeval v času hitre gospodarske rasti in upadajoče brezposelnosti, je neustrezen za današnji čas. To je tema za novo strategijo razvoja. Sedanja SRS ponuja koncept prožnosti trga dela, ki ni več zadosten. Nov koncept vprašanja brezposelnosti bi naj bil socialno varen z vidika delavcev, ekonomsko prožen z vidika podjetij, pri tem pa naj spoštuje interese lastnikov in upošteva človeško dostojanstvo delavcev. Operativen sistem varne prožnosti bi naj olajšal soočanja z recesijo in tudi z drugimi asimetričnimi šoki, ki prihajajo iz tujine, vključno s korenitim prestrukturiranjem posameznih industrijskih panog.

3 Nacionalno gospodarstvo in strategija razvoja

Svetovno gospodarstvo se internacionalizira oziroma, kot bi to rekli danes, se globalizira. Sestavni del te globalizacije je nastajanje velikih multinacionalnih oziroma globalnih podjetij. V ekonomski literaturi se že skoraj sto let vodi razprava, kaj to pomeni za vlogo nacionalnih gospodarstev v svetovnem gospodarstvu (Bucharin 1929). V zadnjih dvajsetih letih je vse bolj prevladalo stališče, da so značilnost novega globalnega svetovnega gospodarstva velika podjetja, ki delujejo globalno, ki presegajo meje držav in niso več odvisna od matičnih držav. Države bi naj postopoma izgubljale ekonomski pomen in s tem bi tudi pojem nacionalnega gospodarstva postajal nepomemben. Sedanja recesija je pokazala na slabosti takega koncepta. Vloga velikih globalnih podjetij se bo gotovo omejila. Nova strategija razvoja Slovenije bo morala rehabilitirati pojem vloge države v gospodarstvu, pojem nacionalnega gospodarstva in nacionalnega interesa. Svet se res globalizira, vendar so sestavni del te globalizacije države. To je dejstvo, ki je bilo sicer ves čas prisotno v življenju in sicer pod drugim nazivom, konkurenčne prednosti držav (Porter 1990).

Učinek aglomeracije deluje tudi na meddržavni ravni. Razvojna politika države bi naj skrbela, da priteguje pritok razvojnih faktorjev v državni prostor in destimulira odtok. Slovenija mora krepiti svoje razvojne sposobnosti tako, da se bo sposobna razvijati na podlagi lastnih virov, da bo sposobna razvijati lastne inovacije in najti razvojne niše z visokih dohodkom. Slovenija mora imeti raziskave in razvoj, mora imeti visoko šolane strokovnjake, Slovenija mora imeti razvito podjetništvo in na slovenskem trgu mora biti močna konkurenca. Vse to se mora dogajati na geografskem območju, ki ga zaseda država Slovenija. To je predpogoj, da bo pritegovala razvojne dejavnike tudi iz tujine.

Slovenija mora biti lokacija tudi velikih podjetij. Iz dve razlogov. Velika podjetja zaposlujejo veliko število visoko šolanih in visoko usposobljenih delavcev. Velika podjetja vodijo tudi velike projekte, ki imajo tudi mednarodni domet. Ne gre samo za sedež, temveč gre za to, da je podjetje iz Slovenije center, od koder se širijo posli po svetu. Če Slovenija želi biti razvojno-poslovno središče, ki presega slovenske meje, mora imeti taka podjetja. V takih podjetjih so potem strokovnjaki, ki se ukvarjajo s svetovnimi, globalnimi problemi konkurence. Visoko usposobljeni ljudje se vedno selijo v bolj razvita okolja in ne obratno, mobilnost tovrstnih kadrov je običajno enosmerna. Pojav bega možganov (*brain drain*) ni nepomembna tema za slovenski razvoj.

Vsaka država zaseda določen geografski prostor in je zato pomembno, kaj se dogaja v tem geografskem prostoru. Država je po definiciji odgovorna za celoto. Vlogi tujega kapitala in tujih neposrednih investicij sta za razvoj Slovenije pomembni. Razprave o tako imenovanem nacionalnem interesu ne bi smele izzveneti kot tirada zoper tuji kapital, temveč v prid tujega kapitala. Vse je vprašanje mere.

4 Tržno gospodarstvo in učinkovita konkurenca

Ekonomija obsega govori o tem, da imajo večja podjetja nižje povprečne stroške. Zato je vstop v sektor otežen. Majhna podjetja pogosto sploh ne morejo vstopiti, ker imajo previsoke stroške. Če bi tak

sektor prepustili trgu, bo prišlo do monopola. Prevladala bi velika podjetja z najnižjimi stroški. Ekonomske razmere samodejno silijo v monopolizacijo. Možna rešitev za tak položaj je regulacija. Tržni sistem nepopolne konkurence ne more delovati učinkovito brez regulacije (pojav *market failures*). Zato je vprašanje regulacije zelo pomembno.

Od države predpisana regulacija sektorja tudi ni vedno najboljša rešitev (pojav *government failures*). Posebno še zato, ker je postajala vse bolj obsežna in zahtevna. S časom je preobsežna regulacija postala problem. V takih primerih gre za vprašanje mere in optimalne stopnje regulacije.

Ekonomika raziskav in razvoja (R&R) kaže, da so velika podjetja bolj raziskovalno-razvojno usmerjena. Velika podjetja so sposobna dolgoročno financirati raziskave in razvoj, sposobna so zaščititi dosežke aktivnosti R&R prek zaščite industrijske oziroma intelektualne lastnine, in sposobna so dosežke tudi vpeljati v prakso. Povezava med inovacijami in stopnjo konkurence ni linearna. Nekaj časa sta stopnja konkurence in velikost inovacij pozitivno povezana. Vendar, z večanjem konkurence pridemo v položaj, ko slednja lahko začne negativno vplivati na tok inovacij. Zaradi tega lahko ugotovimo, da je povezava med stopnjo konkurence in inovacijami v obliki obrnjene črke U (Senjur 2008). Razvojna politika mora iskati pravilno razmerje med varstvom konkurence in med regulacijo konkurence, ki dovoljuje podjetjem, da vlagajo v tehnološki napredek in iz njega pridobivajo koristi.

Popolna konkurenca ni ideal z vidika razvojne učinkovitosti. Zato je treba po eni strani varovati konkurenco in po drugi omogočiti določeno nepopolnost tržne konkurence, da se zagotovi čim višja ekonomska učinkovitost z vidika družbene blaginje in gospodarske rasti. Zato konkurenčna zakonodaja (Zakon o omejevanju konkurence 2008) govori o učinkoviti konkurenci. Učinkovitost je mogoče ugotoviti samo z vidika izpolnjevanja določenega cilja. Pojem »učinkovita konkurenca« je izveden pojem in konkurenca je sredstvo za doseganje ciljev. Strategija razvoja Slovenije je osnova za opredelitev, kaj pomeni učinkovita konkurenca.

Slovenija je majhen gospodarski prostor. Z vidika velikih multinacionalk je marginalen trg, ki bi ga lahko obvladovala le ena multinacionalka. Izključna prisotnost velikih tujih firm v Sloveniji bi lahko vodila do nizke stopnje konkurence na tem trgu. Slovenija zato rabi tudi domača podjetja, ki so locirana v Sloveniji, da bodo konkurirala na slovenskem trgu. Ta podjetja bodo majhna in srednje velika. Posebej pa je pomembno, da so na tem trgu tudi velika slovenska podjetja. Tujim podjetjem bodo na slovenskem trgu konkurirala predvsem domača podjetja. Prisotnost domačih podjetij bo potem spodbujala tudi konkurenco med tujimi podjetji. Ilustrativen primer za to je v Sloveniji sektor trgovine.

5 Oblikovanje mehanizmov učinkovite alokacije: uvajanje simulirane konkurence in oblikovanje simuliranega konkurenčnega okolja

Značilnost gospodarske infrastrukture je, da so zanjo po eni strani značilni naraščajoči donosi, ki spodbujajo nastanek velikih in monopolnih podjetij, na drugi strani pa je z njo povezan javni interes (Senjur 2008). Če bi se gospodarska infrastruktura prepustila zasebnemu sektorju na podlagi zasebnega interesa, bi bile zasebne investicije v ta sektor premajhne, prav tako tudi obseg dejavnosti glede na družbene koristi.

Ena od rešitev v preteklosti je bila, da je država prevzela sektor in ga spremenila v javni sektor. Običajno so bila javna podjetja organizirana kot nacionalni sistem ali regionalni sistem. Organizirani so bili vertikalno in so zajemali vse faze gospodarskega procesa. V javnem sektorju je država prevladovala lastniško in z regulacijo. Glede na to, da so težave z ekonomiko javnega sektorja, taka »javna« ali »državna« rešitev ni bila povsem zadovoljiva. Pomisleki so bili ekonomski in politični.

S časom se je pojavilo vprašanje, kako omogočiti večjo konkurenco in angažirati zasebni kapital in zasebno iniciativo, da bi se zmanjšali državni izdatki in povečala učinkovitost gospodarske infrastrukture. Zamisel je bila, da se celoten gospodarski proces razdeli na posamezne faze in se potem posamezne faze delovanja ločijo. Konkurenca in liberalizacija ter zasebna lastnina se uvedejo v tiste faze, ki bi lahko

delovale na trgu v konkurenčnih pogojih. Na primer. Sektor železniškega prometa bi bilo mogoče analitično razčleniti v tri faze: infrastruktura, proizvodnja oziroma prevoz, prodaja na drobno. Železniški prevoz bi načeloma lahko bil tržno pogojen, kar bi pomenilo, da bi nosil vse stroške s ceno in bi bilo zato mogoče angažirati tudi zasebni kapital. Prevozniki bi upravljavcu železniške infrastrukture plačevali uporabnino. V primeru elektrogospodarstva je gospodarski proces mogoče razdeliti na proizvodnjo električne energije, prenos prek prenosnega omrežja in distribucijo (prodajo) končnim uporabnikom. Distribucija oziroma prodaja energije končnemu potrošniku bi lahko bila povsem tržno konkurenčno organizirana. Lahko bi bila tudi v zasebni lasti. Načeloma bi tudi proizvodnja lahko bila v zasebni lasti in povsem tržno organizirana.

Takšen razrez gospodarskega toka na posamezne faze ima tudi svoje težave. Temeljno vprašanje je, da gre za ustvarjanje umetne konkurence. Administrativno uvajanje konkurence je morda ena od rešitev za izboljšanje učinkovitosti v teh sektorjih, vendar se moramo zavedati, da vendarle gre za administrativen postopek. Opravka imamo z virtualno ali umetno konkurenco, ki lahko obstaja samo z močno prisotnostjo države. Če bi se država umaknila, bi se takoj vzpostavil monopol kot naravno stanje. Zato imajo zahteve po deregulaciji in liberalizaciji omejen domet. Administrativno uvajanje konkurence ne odpravlja vloge države v tem sektorju, temveč jo spreminja. Edino država ima pregled čez celoto in edino ona je odgovorna za celoto. Zato je vprašanje obstoja nacionalnih infrastrukturnih sistemov še vedno pomembno.

Tudi na področju javnega sektorja oziroma družbenih dejavnosti (visoko šolstvo, zdravstvo) se pojavlja vprašanje ekonomske učinkovitosti. Rešitev se išče v reformi javnega sektorja in sicer tako, da se ustvari konkurenčno okolje. Tudi pri visokem šolstvu in zdravstvu država poskuša oblikovati mehanizme alokacije tako, da poskuša ločiti in razdeliti proces visokega izobraževanja in zdravstva na faze: proizvodnja, financiranje in razdelitev storitev med uporabnike.

Kombinacija javnega in zasebnega sektorja je ena velikih idej na področju organizacije javnega sektorja. Ta kombinacija pa zahteva tudi večje spremembe javnega sektorja. Na eni strani slovenska država uvaja zasebni sektor, ki bi naj deloval v veliki meri po tržnih načelih in načelih pridobitništva. Na drugi strani pa država pokuši javni sektor visokega šolstva ohraniti in krepiti kot državno uradniški sektor. To je potencialno strateška napaka. Treba bi bilo zagotoviti, da bo javni sektor lahko enakovredno nudil več izbire in da bo lahko enakovredno konkuriral nejavnemu sektorju ter da se bo lahko vsaj deloma odzival na tržne signale. Tako reformirani javni sektor bi potem silil tudi zasebni sektor k večji učinkovitosti in kakovosti.

Če bi se vse bolj uveljavljali tržni vidiki tako na področju proizvodnje, kot na področju financiranja in prodaje storitev visokega izobraževanja, bi zasebni sektor pridobil naravno prednost. Posledica bi bila diferenciacija med uporabniki (kupci) visokošolskih storitev glede na njihovo efektivno kupno moč. S tem bi se stopnja javne dobrine visokega izobraževanja zmanjšala. Visoko izobraževanje bi bilo manj javna dobrina in bolj zasebna in tržna dobrina. To je gotovo strateško vprašanje razvoja Slovenije.

6 Sklep

Prispevek opozarja, da je strategija narejena za nacionalno gospodarstvo, da naj upošteva, da trg deluje v razmerah nepopolne konkurence in da ima država funkcijo oblikovanja mehanizmov učinkovite alokacije resursov. Strategija mora posvetiti posebno pozornost ekonomski infrastrukturi, kot sta promet in energetika. Strategija mora posvetiti posebno pozornost tako imenovanim družbenim dejavnostim, kot sta visoko šolstvo in zdravstvo. Z vsemi temi vprašanji se ne pojavljajo zgolj operativno mehanska vprašanja, temveč konceptualna. Konceptualna vprašanja bi naj bila jedro strategije. Razvoj ekonomskih institucij in mehanizmov je ključno strateško vprašanje in je vsaj enako pomembno, kot so proizvodni faktorji za gospodarski razvoj.

7 Viri in literatura

- Acemoglu, A. 2009: *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton in Oxford.
- Bucharin, N. 1929: *Imperialismus und Weltwirtschaft*. Wien.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Glavne programske prioritete ministrstev v letu 2009. Urad vlade za komuniciranje. Ljubljana 2009.
- Koalicijski sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012. SD, Zares, DeSUS, LDS. Ljubljana, 2008.
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Služba Vlade RS za razvoj. Ljubljana, 2006.
- Porter, M. E. 1990: *The Competitive Advantage of Nations*. New York.
- Rodrik, D. 2005: *Growth strategies. Handbook of Economic Growth, Volume 1A*. Amsterdam.
- Rodrik, D. 2006: *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. *Journal of Economic Literature* 44. Nashville.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Senjur, M. 2007a: *Razvojna politika in razvojni klubi v Evropi. Teorija in praksa* 44, 1–2. Ljubljana.
- Senjur, M. 2007b: *Gospodarska rast Slovenije v evropsko razvojno odličnost*. 19. Forum odličnosti in mojstrstva. Otočec.
- Senjur, M. 2008: *Oblikovanje ekonomskih mehanizmov prepletanja trga in države. Naše gospodarstvo* 54, 1–2. Maribor.
- Zakon o omejevanju konkurence. Uradni list RS 36/2008. Ljubljana.
- Williamson, J. 2003: *From reform agenda to damaged brand name*. *Finance & Development* 40-3. Washington.

SLOVENIJA: IZZIV »OMOGOČAJOČEGA« RAZVOJA

dr. Marko Jaklič, mag. Aljaž Hribernik

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana

marko.jaklic@ef.uni-lj.si, aljaz.hribernik@gmail.com

UDK: 308:331.5(497.4)

IZVLEČEK

Slovenija: izziv »omogočajočega« razvoja

Slovenija stoji pred izzivom prehoda v družbo znanja in razvoja, ki ga poganja inovativnost. Zato je treba preseči do sedaj uveljavljen razvojni model, ki izhaja iz nacionalnega poslovnega sistema Slovenije in je usmerjen v preživetveno delitev posameznikovih tveganj ter temelji na ekstenzivnosti in intenzivnosti dela namesto na znanju in inovativnosti. Skozi zasledovanje ideje omogočajoče socialne države je možna reforma slovenskega tradicionalnega poslovnega sistema, njeni ključni elementi pa so reforma delovanja trga delovne sile skozi okrepljeno vlogo vseživljenjskega učenja ter prestrukturiranje socialnih izdatkov v smeri krepitev omogočajočih socialnih storitev.

KLJUČNE BESEDE

nacionalni poslovni sistem, omogočajoča socialna država, Slovenija, trg dela

ABSTRACT

Slovenia: the challenge of an enabling development

Slovenia has been facing the challenge of developing towards the society of knowledge and innovativeness. In order to progress this way the current model of development based on traditional Slovenian national business system has to be overcome. Intensity and quantity of work as key drivers of Slovenian economic development have to be substituted by knowledge and innovativeness. This could be achieved by pursuing the idea of enabling welfare state. Development should focus on reforming the functioning of the labour market through the enhanced role of lifelong learning and on restructuring of welfare expenditure towards strengthening the enabling social services.

KEY WORDS

national business system, enabling welfare state, Slovenia, labour market

1 Uvod

Slovenija se sooča z izzivom prehoda na razvojno stopnjo, kjer družbeni in gospodarski razvoj poganjajo znanje in inovacije. Kot podrobneje predstavljamo v članku, je slovenski gospodarski razvoj tradicionalno temeljil na produktivnosti in obsegu dela, zaradi česar je preskok na višjo razvojno stopnjo, ki zahteva drugačno razvojno paradigmo, še težavnejši.

Pri preučevanju problematike smo uporabili pristop nacionalnega poslovnega sistema. Le-tega lahko razumemo kot način organizacije ekonomskih aktivnosti v okviru narodnega gospodarstva, ki je odvisen od institucionalnega ustroja države in njenega okolja v najširšem smislu (Whitley 1992).

V članku smo najprej predstavili svoj pogled na tradicionalni slovenski poslovni sistem in omejitve, ki jih njegova notranja logika predstavlja ob razvojnem prehodu. Na podlagi analize smo nato predlagali potrebne spremembe tradicionalnega poslovnega sistema ter vzvode za doseg te sprememb. Pri tem izhajamo iz koncepta »omogočajoče« socialne države (*enabling welfare state*), ki posamezniku omogoča pridobitev znanj in sposobnosti za uspešno tekmovanje v razmerah globaliziranega gospodarstva. Predstavljamo izkušnje skandinavskih držav, ki so na tem področju vodilne. Pri tem smo izpostavili dva ključna vidika: reformo delovanja slovenskega trga delovne sile, za katero je potrebna okrepitev sistema vseživljenjskega učenja ter strukturne spremembe izdatkov za socialno varnost, ki naj gredo v smer krepitve »omogočajočih« storitev.

S člankom želimo prispevati predvsem k razpravi na področju četrte razvojne prioritete Strategije razvoja Slovenije (2005, 8) »Moderna socialna država in večja zaposlenost«, hkrati pa se članek močno navezuje še na razvojni prioriteti 2: »Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta« ter 5: »Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja« (Strategija ... 2005, 9). Pomemben poudarek je namenjen konceptu decentralizacije v kontekstu delovanja socialne države, saj menimo, da le prožno krojenje socialne politike in ukrepov, ki se prilagaja specifičnim potrebam posameznih območij, interesnih skupin in ne navsezadnje posameznikov, omogoča konvergenten razvoj vseh slovenskih pokrajin.

2 Tradicionalni slovenski poslovni sistem: preživetvena orientiranost in delitev tveganj

Tradicionalni slovenski poslovni sistem se je, v obliki kot ga poznamo danes, začel oblikovati v drugi polovici devetnajstega stoletja, ko je bil v tedanji Avstro-Ogrski monarhiji odpravljen fevdalni sistem in so se na novo oblikovala ekonomska pravila delovanja družbe. Konec fevdalizma je zaradi odkupa kmetij od nekdanje fevdalne gospode, davkov ter dednega prava za veliko večino slovenskega podeželskega kmečkega prebivalstva pomenil čas precejšnjih finančnih obremenitev. Hkrati sta majhnost kmetij in neugoden teren za večino kmetov pomenila nepremostljivo oviro pri akumulaciji kapitala, kateri bi jim, v kombinaciji s podjetniškim duhom, omogočil donosnejše gospodarjenje. Odziv prebivalstva na neugodne in celo brezizgledne gospodarske razmere v okviru uradne ekonomije je bil razvoj sive ekonomije v obliki vzajemne izmenjave storitev in dobrin znotraj lokalnih skupnosti. Vaška siva ekonomija je prek povečanja menjave in izogibanja davkom pripomogla k znosnejšemu življenju kmečkega prebivalstva (Jaklič in Kristensen 1997).

Zaradi pomembne vloge sive ekonomije pa je skozi čas prišlo do razvoja pasivno orientiranega preživetvenega poslovnega sistema, kjer je obstoj dodatnega zaslužka iz naslova sive ekonomije omogočal obstoj (pre)nizkih realnih mezd v uradnem sektorju. Posameznik se je bil poleg dohodka iz dela pri izgradnji oziroma izboljševanju svojega socialnega statusa prisiljen opreti še na zaslužek iz sive ekonomije, nadalje je pomembno vlogo vseskozi igrala vzajemna pomoč znotraj družine, kasneje pa se je kot četrta pomembna institucija pridružila še socialna država s svojimi transferi in storitvami. Takšen poslovni sistem, v katerem je posameznik svoja tveganja razdelil med štiri institucije, je bil v prvi vrsti

preživetveno usmerjen, saj je temeljil na obilici trdega dela, ne pa na ideji doseganja čim višje dodane vrednosti (Jaklič, Zagoršek in Hribernik 2009).

Opisani tradicionalni slovenski poslovni sistem se je ohranil vse do danes. Skozi čas se je sicer postopoma razvijal in spreminjal, a njegovi osnovni gradniki in notranja logika delovanja so ostali enaki. Radikalne spremembe v strukturi in filozofiji njegovega delovanja nista prinesla niti socializem, niti kasnejši tranzicijski povratek v tržno gospodarstvo. Socialistični ekonomski razvoj je bil v Sloveniji namreč v največji meri prilagojen tradicionalnemu poslovnemu sistemu: industrializacija je bila decentralizirana in lokalizirana, delavski razred pa je svoj materialni standard izboljševal s kmetovanjem, popoldansko sivo ekonomijo in vzajemno izmenjavo storitev, nekaj pa je s transferji, na primer v obliki poceni kreditov, dodala še država.

Tudi tranzicija in njeno nadaljevanje sta, vse do sedaj, presenetljivo pomenila prej utrjevanje tradicionalnega poslovnega sistema, kot pa silo, ki bi vodila v njegovo spremembo. Ob hkratnem nastopu tranzicije in razpadu Jugoslavije ter gospodarski krizi v bivših socialističnih državah je bilo izvozno usmerjeno slovensko gospodarstvo prisiljeno v preusmeritev na zahodne trge. Preusmeritev je bila sicer dosežena zelo hitro, vendar je v veliki meri temeljila na cenovni konkurenčnosti. Le-ta je podjetja od vsega začetka silila v nenehno zmanjševanje stroškov in povečevanje proizvodne učinkovitosti. Razvoj konkurenčnosti se je znova oprl na institucije in filozofijo tradicionalnega poslovnega sistema. Če so v času socializma lokalna podjetja s svojo alokativno in socialno vlogo prispevala k razvoju lokalnih skupnosti in izboljšanju življenjske ravni zaposlenih na račun poslovne uspešnosti, so v času tranzicijskih in posttranzicijskih rezov lokalne skupnosti vrnille uslugo. Da bi obdržali delovna mesta, so bili delavci pripravljeni na stagnacijo realnih plač in velika povečanja intenzitete dela. Večji del bremena socialnih storitev so prevzele država in družina (Črnak-Meglič 2004), obenem se je skozi vse tranzicijsko obdobje in vse do danes ohranila visoka stopnja sive ekonomije (Schneider in Enste 2000 in 2002; Lackó 2000).

3 Omejen razvojni potencial obstoječega slovenskega poslovnega sistema

Slovenija je v zadnjih letih po mnenju številnih strokovnjakov dosegla zgornji prag druge razvojne stopnje in za nadaljevanje uspešnega razvoja potrebuje preboj na tretjo razvojno raven (Jaklič 2005). To pa zahteva prehod na družbo znanja, inovativnosti in višje dodane vrednosti.

Konkurenčnost slovenskega gospodarstva se je z vidika stroškov po letu 2000 zaradi procesov nominalne in realne konvergence z Evropsko unijo (EU) začela hitro topiti. V letu 2005 je po merilu stroška delovne sile Slovenija zasedala enajsto mesto med 25 državami EU z 51 % povprečja EU-15 (Hourly Labour Costs 2006). Vendar je po primerjavi produktivnosti dela Slovenija zasedala šele sedemnajsto mesto med EU-25, s 67 % povprečja EU-15 (Hourly Labour Productivity 2006). S tem je po produktivnosti še prekašala nove članice EU, vendar je vse od sredine devetdesetih let jasen trend zmanjševanja razlike. V obdobju 2001–2004 je Slovenija tako zabeležila 9 % povečanje produktivnosti dela, medtem ko so ostale nove članice EU v povprečju presegle 10-odstotno znamko. V istem obdobju je rast stroškov dela v Sloveniji presegla rast produktivnosti (Hourly Labour Costs 2006; Hourly Labour Productivity 2006), v čemer se kaže učinek nominalne konvergence z EU.

Slovenija je tako po letu 2000 pospešeno izgubljala podlago za svojo stroškovno konkurenčnost, vendar pa izgube ni v zadostni meri nadomestila z rastjo dodane vrednosti, temelječe na inovativnosti. Rebernik, Tominc in Pušnik (2005) ugotavljajo, da je bila v EU-15 v obdobju pred letom 2004 dodana vrednost na zaposlenega pozitivno povezana z velikostjo podjetja, za Slovenijo pa to velja le v absolutnem smislu. Primerjalno gledano so mala slovenska podjetja z do 9 zaposlenimi dosegala 50 % povprečne dodane vrednosti na zaposlenega sorodnih podjetij iz EU-15, velika podjetja pa le 25 % povprečne dodane vrednosti na zaposlenega v velikih podjetjih iz EU-15.

Slovenija bi teoretično lahko vztrajala pri dosedanjem razvojnem modelu in svojo konkurenčnost izboljšala s povečevanjem intenzivnosti dela oziroma produktivnosti ter podaljševanjem delovnika ob

zadrževanju rasti plač. Vendar pregled podatkov pokaže, da je takšna strategija praktično nemogoča. Slovenski delovni teden je bil v letu 2005 peti najdaljši v EU-25 (Fourth European ... 2007), slovenski zaposleni pa so za obdobje 2000–2005 izrazili najmočnejši občutek povečanja intenzitete dela med vsemi novimi članicami EU. Primerjava v evropskem merilu pokaže, da je Slovenija že dosegla zgornjo mejo intenzivnosti dela (Fourth European ... 2007).

Slovenski zaposleni delajo v povprečju enako intenzivno kot skandinavski, vendar med skupinama obstaja pomembna razlika. Kar 38 % vseh slovenskih zaposlenih je nezadovoljnih s svojim delovnim mestom, medtem ko je v skandinavskih državah takih 15 % ali manj (Industrial Relations ... 2004; Fourth European ... 2007).

Del razlage se nedvomno skriva v naravi dela: skandinavski zaposleni so pri svojem delu bistveno bolj avtonomni kot slovenski. Skandinavskim delavcem v povprečju skoraj 80 % delovnega časa določa interakcija s strankami in le približno 10 % stroji. V Sloveniji je vloga strojev pri določanju dela in delovnega ritma več kot enkrat višja. Podobno v Sloveniji kar 33 % zaposlenim delovni ritem odreja nadrejeni, v Skandinaviji pa je takih zaposlenih le 20 % (Fourth European ... 2007). Podobno se Slovenija slabo odreže pri ocenjevanju vpliva dela na zdravje zaposlenih in obsegu bolniških odsotnosti na zaposlenega, kjer je prva med EU-25 (Fourth European ... 2007).

4 Proti konceptu omogočajoče države

Ko govorimo o ključnih sestavnih delih omogočajoče države, se lahko v prvi vrsti opremo na teorijo razvojne ekonomike, veljavno za tretjo stopnjo gospodarskega razvoja, ki ga poganja inovativnost ter na skandinavske, predvsem danske vzorce institucij omogočajoče države. Kot najpomembnejši elementi omogočajoče države se kažejo trg delovne sile, vseživljenjsko izobraževanje, vloga sindikatov in splošne storitve socialnih služb, ki posameznika »osvobajajo« odvisnosti od pomoči družine.

Koncept omogočajoče države ima za Slovenijo še eno pomembno lekcijo. Skandinavske izkušnje kažejo, da razvoj podjetij in njihovo konkurenčnost, ki naj temelji na znanju, poganjajo prav zaposleni in ne obratno. Kristensen (2009) ocenjuje, da povzroča v danskem gospodarstvu kombinacija mobilnosti zaposlenih in njihovega znanja pozitivno selekcijo med podjetji. Najbolje usposobljeni posamezniki zapuščajo slaba podjetja in se selijo k boljšim v iskanju delovnih izzivov. Do zdaj je bila v Sloveniji večina ekonomskih politik, ki naj bi spodbujale gospodarski razvoj, kot so na primer tehnološke platforme, regionalni razvoj, grozdenje ..., usmerjena na podjetja. Vendar je ob podatkih o visokem nezadovoljstvu z delovnimi mesti in zaostajajoči dodani vrednosti na zaposlenega očitno, da je potrebna sprememba. Težišče »omogočanja« je treba preusmeriti s podjetij na posameznika, seveda v sodelovanju s podjetji.

Nujna sestavna elementa omogočajočega okolja sta koncepta decentralizacije in eksperimentiranja v najširšem pomenu. Oblikovalci politik in odločevalci morajo imeti možnost oblikovanja politik in rešitev glede na specifične potrebe lokalnih skupnosti in interesnih skupin ter možnost oblikovanja nestandardnih, alternativnih rešitev. Danski in finski zavodi za zaposlovanje na primer oblikujejo programe na lokalni ravni, v dialogu z lokalnimi sindikati in delodajalci (Kristensen 2009).

Da bi Slovenija napredovala v razvoju, mora omogočiti posameznikom in družinam, da živijo bolj produktivno življenje. Potreben je preskok iz tradicionalnega preživetveno usmerjenega poslovnega sistema, v katerem posameznikova blaginja temelji na »trdem« namesto na »pametnem« delu ter na delni odvisnosti od vzajemne družinske pomoči. Da bi Slovenija tak preskok dosegla, so predvsem potrebne korenite spremembe delovanja trga delovne sile. Glavna vzvoda za to sta po našem prepričanju dva: aktivna politika trga delovne sile in vseživljenjsko učenje. Poleg tega bi bilo treba izboljšati dostopnost in prožnost storitev različnih socialnih služb kot so vrtci, oskrba starejših ..., s čimer bi pomembno razbremenili institucijo družine.

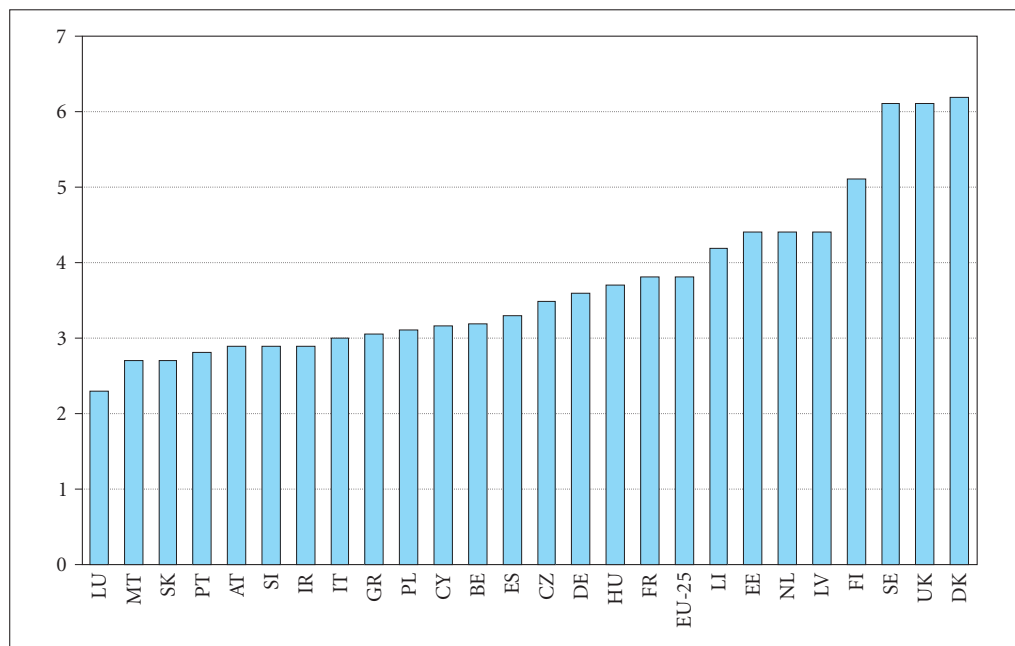
4.1 Trg delovne sile in aktivna politika zaposlovanja

Primerjalni pregled ekonomske aktivnosti prebivalstva pokaže za Slovenijo relativno ugodno sliko na področjih ekonomske aktivnosti vsega aktivnega prebivalstva, zaposlenosti žensk in brezposelnosti mladih. Manj ugodna pa je primerjava na področjih ekonomske aktivnosti v starostni skupini 55–64 let in z vidika dolgoročno brezposelnih, ki predstavljajo več kot polovico vseh slovenskih brezposelnih (preglednica 1).

Preglednica 1: Izbrani kazalniki ekonomske aktivnosti prebivalstva v letu 2006 (Labour Market 2008).

država	ekonomska aktivnost: stopnja zaposlenosti (%)			brezposelnost (%)	
	skupaj	prebivalci med 55 in 64 let starosti	ženske	brezposelni mlajši od 25 let	dolgoročno brezposelni
Slovenija	66,6	33,6	61,8	14,5	53,1
Danska	77,4	60,9	73,4	7,6	20,4
Švedska	73,1	69,5	70,7	26,8	14,2
Finska	69,3	54,2	67,3	26,0	21,4
Češka	65,3	45,4	56,8	17,0	56,2

Prava razlika v delovanju slovenskega trga delovne sile v primerjavi s trgi skandinavskih držav se pokaže pri mobilnosti zaposlenih. Skandinavski zaposleni se v evropskem merilu po mobilnosti uvrščajo na sam vrh, slovenska delovna sila pa je nasprotno ena izmed najmanj mobilnih. Evropska primerjava mobilnosti (Coppin in Vandenbrande 2006) pokaže nekaj zanimivih razlik. V primerjavi dolžine staža



Slika 1: Število služb v času delovne dobe posameznika (upokojenci nad 50 let) po državah EU-25 za leto 2006 (Coppin in Vandenbrande 2006, 12).

zaposlenih na trenutnem delovnem mestu so slovenski zaposleni s povprečjem 12 let na samem vrhu EU, presegajo jih le Belgijci s povprečno 12,1 letom. Povprečje EU znaša 10 let, Danska, Švedska in Finska pa beležijo povprečja 8,4; 9,8 oziroma 11 let. Pričakovano imata tako Slovenija in Belgija najvišji delež zaposlenih (48 %) z več kot 10-letno dobo na trenutnem delovnem mestu, medtem ko je v skandinavskih državah slika ravno obrnjena, saj je kar 35 % vseh zaposlenih na trenutnem delovnem mestu manj kot dve leti.

Skladno s tem se tudi slovenski upokoјenci odrežejo kot skupina, ki je v toku svoje delovne dobe zamenjala relativno majhno število služb, v povprečju nekaj manj kot tri, medtem ko so zaposleni na Danskem, Švedskem in v Veliki Britaniji zamenjali več kot šest služb (slika 1).

Skandinavske države izkazujejo tudi relativno najnižjo sektorsko homogenost karier zaposlenega prebivalstva, kar pomeni, da je mobilnost visoka ne le znotraj posameznih sektorjev, pač pa tudi med njimi.

Za omenjene razlike v delovanju trga delovne sile med Slovenijo in skandinavskimi državami je več vsebinskih razlogov, ki izhajajo iz razlik v nacionalnih poslovnih sistemih.

Slovenski zaposleni so relativno nemobilni zaradi več razlogov. Najprej so v okviru preživetveno usmerjenega nacionalnega poslovnega sistema vezani na družino (vzajemna pomoč med generacijami) in lokalno skupnost (ustvarjanje dodatnega dohodka z izmenjavo storitev ali/in sivo ekonomijo). Nadalje so slovenska podjetja po drugi svetovni vojni po večini zasledovala tako imenovani nemški inovacijski model (Hall in Soskice 2001) postopnih inovacij, kjer zaposleni z daljšanjem delovnega staža pridobiva na vrednosti zaradi podrobnega poznavanja tehnologije in procesov. Hkrati je njegova vrednost v podjetju, ki proizvaja drugačen proizvod ali uporablja drugo tehnologijo, zelo omejena. Tako imamo opraviti z nekakšnim dvojnimi ujetništvom, ki posameznika sili, da vztraja na delovnem mestu oziroma v podjetju, četudi z delom ni zadovoljen.

Mobilnost slovenskih zaposlenih se je skozi tranzicijo povečala, vendar gre za nedvomno negativen razvoj, saj je povečanje mobilnosti moč v veliki meri pripisati dualizaciji trga delovne sile (Stanojević 2000), kjer je na eni strani zaščiten in nizko mobilna skupina zaposlenih s pogodbami za nedoločen čas, medtem ko mladi in manj izobraženi oziroma kvalificirani opravljajočasna dela in so, po anglo-saškem pristopu, prisiljeni v menjave služb. Ta deprivilegirana skupina je prisiljena v ohranjanje preživetvenega vzorca, saj jo nizka stopnja socialne varnosti sili, da se v večji meri opira na pomoč družine oziroma staršev ter išče dodaten zaslužek v sivi ekonomiji.

4.2 Vseživljenjsko učenje

Relativno nizka sektorska homogenost karier posameznikov v skandinavskih državah, še posebej na Danskem, kaže na močan in odločilen vpliv vseživljenjskega učenja na delovanje skandinavskega trga delovne sile, saj predstavlja osnovo za mobilnost zaposlenih in posledično pozitivno selekcijo podjetij s strani zaposlenih (Kristensen 2009).

Različne statistike kažejo, da se Slovenija na področju vseživljenjskega učenja v evropskem merilu uvršča relativno ugodno (Leschke in Watt 2008, 19–20). To velja tako z vidika deleža prebivalstva med 25. in 64. letom, ki je vključeno v izobraževalni sistem (preglednica 2), kot tudi z vidika usposabljanja zaposlenih s strani delodajalcev (Fourth European ... 2007).

Vendar prav tako številne statistike kažejo, da bi morala Slovenija svoj sistem vseživljenjskega učenja še nadalje razviti. Mednarodna raziskava pismenosti odraslih iz 1998 je pokazala, da kar 77 % slovenskih odraslih ni funkcionalno pismenih (Možina 2000), Mohorčič Špolarjeva in sodelavci (2005) pa poudarjajo, da so primarni uporabniki sistema vseživljenjskega učenja v Sloveniji prav družbene skupine, ki so že sicer bolj izobražene, razlika v uporabi pa se skozi čas ne zmanjšuje (Mirčeva in sodelavci 2007, 9–10).

Danski sistem varne fleksibilnosti oziroma tako imenovani *flexicurity*, ki temelji na vseživljenjskem učenju, je morda najboljši dokaz pomena le-tega za konkurenčnost in zaposljivost posameznikov na današnjem trgu delovne sile ter globalno konkurenčnost celotne nacionalne ekonomije. Prepričani smo,

Preglednica 2: Delež prebivalcev med 25. in 64. letom, vključen v izobraževalni proces, po letih (Izobraževanje 2008).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Slovenija	7,2	7,6	9,1	15,1	15,3	15,1	15,0
EU-25	–	7,9	8,0	9,0	9,9	10,2	10,1
Danska	20,8	17,8	18,4	18,9	25,6	27,4	29,2
Švedska	21,6	17,5	18,4	34,2	32,1	32,1	–
Finska	19,6	19,3	18,9	17,6	22,8	22,5	23,1
Češka	–	–	5,9	5,4	5,8	5,6	5,6
Nemčija	5,2	5,2	5,8	6,0	7,4	7,7	7,5

da bi prav okrepljena vloga vseživljenjskega učenja morala igrati osrednjo vlogo pri spreminjanju in dinamizaciji slovenskega trga delovne sile. Tudi v okviru sedanjega sistema dolgoročnih zaposlitvenih razmerij bi okrepljeno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih lahko prispevalo k dvigu inovativnosti in znanja tako na področju produktov kot produkcijskih procesov ter povečalo interno mobilnost zaposlenih. Oboje bi podjetjem omogočilo izboljšano konkurenčnost. Na daljši rok bi okrepljeno vseživljenjsko učenje privedlo do povečane mobilnosti zaposlenih med podjetij, saj bi se povečala njihova socialna omrežja, njihova znanja in sposobnosti pa postale širše oziroma manj omejene s specifikami posameznega podjetja. Večja mobilnost bi posledično vodila do lažje izbire služb, ki bi posameznikom bolj ustrezale, s čimer bi se zmanjšalo nezadovoljstvo na delovnem mestu in bolniške odsotnosti, povečali pa inovativnost in produktivnost.

4.3 Omogočajoča socialna varnost

Poleg vseživljenjskega izobraževanja je za »osvoboditev« in povečanje mobilnosti posameznikov na trgu delovne sile nujno tudi izboljšanje ponudbe storitev socialne države, kar bi v kar največji meri osvobodilo družino, ki v tradicionalnem slovenskem poslovnem sistemu igra vlogo pomembnega ponudnika storitev, na primer pri varstvu otrok, negi starejših.

Izdatke za storitve socialne države delimo na dve široki kategoriji: denarne in nedenarne transfere. Denarni transferi vključujejo pokojnine, nadomestila ..., nedenarni pa na primer storitve zdravstvenega varstva, pomoči na domu ... Ko preučujemo storitve socialne države, ki družino osvobajajo njene tradicionalne vloge, so v ospredju tako imenovani »drugi nedenarni oziroma stvarni transferi« (*other in-kind benefits*), to je nedenarni transferi, ki ne sodijo v sfero zdravstvenega varstva in vključujejo storitve kot so: varstvo otrok, nega starejših, pomoč na domu, stanovanja za mlade družine, strokovno usposabljanje zaposlenih ...

Evropska primerjava (preglednica 3) pokaže, da je bila slovenska poraba iz naslova socialnega varstva kot delež bruto domačega proizvoda (BDP) v obdobju 2000–2005 relativno stabilna in po obsegu primerljiva z Norveško, Veliko Britanijo, Italijo, Finsko in Grčijo. Vendar Slovenija namenja relativno več denarja za denarne transfere (pokojnine in ostale denarne transfere), prav tako pa ima v Sloveniji znotraj nedenarnih transferov relativno večjo težo zdravstveno varstvo. V EU-15 namenja »omogočajočim« storitvam manjši delež BDP le Italija.

Iz primerjave je očitno, da Slovenija socialnemu varstvu namenja dovolj velik delež BDP, vendar je struktura ponudbe neugodna. Denarni transferi in storitve zdravstvenega varstva imajo preveliko težo, medtem ko je ponudba drugih socialnih storitev prenizka. Tako na primer stari starši čuvajo kar 25 % slovenskih otrok, 45 % pa jih vozijo v in iz vrtca (Kanjua Mrčela in Černigoj Sadar 2004). Na drugi strani v Sloveniji primanjkuje več tisoč postelj v domovih za starejše občane. Posledično mora primanjkljaj premoščati institucija vzajemne medgeneracijske solidarnosti znotraj družine.

Preglednica 3: Obseg in struktura izdatkov za socialno varstvo v izbranih državah med leti 2000 in 2005 (Welfare expenditure 2006; Petrašova 2008, 6).

država	socialno varstvo v % BDP (2000–2005)	denarni transferi: pokojnine (%)	drugi denarni transferi (%)	nedenarni transferi: zdravstveno varstvo (%)	drugi nedenarni transferi (%)
Slovenija	24,6–23,4	47	21	28	4
Italija	24,7–26,4	59	13	25	3
Grčija	23,5–24,2	50	13	26	11
Združeno kraljestvo	26,9–26,8	42	17	29	12
Danska	28,9–30,1	38	23	18	21
Švedska	30,7–32,0	41	18	18	23
Norveška	24,4–23,9	34	25	23	18
Finska	25,1–26,7	43	20	21	16
EU-15	27,0–27,8	47	20	24	9

5 Sklep

V prispevku smo izhajajoč iz pristopa nacionalnih poslovnih sistemov opisali model in delovanje tradicionalnega slovenskega poslovnega sistema. Le-ta je zaradi zgodovinskih okoliščin socialnoekonomskega razvoja Slovenije usmerjen preživetveno in ne podjetniško-inovativno. Temelječ na ekstenzivnosti in intenzivnosti dela namesto na maksimizaciji dodane vrednosti in inovativnosti se tradicionalni poslovni sistem kaže kot ovira pri slovenskem preboju na raven socialnoekonomskega razvoja, ki ga poganjata znanje in inovativnost.

Menimo, da je ključ do razvojnega preboja zasledovanje koncepta omogočajoče države, ki svoj fokus usmerja na posameznika in mu zagotavlja okolje in vzvode za dosego mobilnosti in konkurenčnosti v globalnem okolju. Pri tem je v kontekstu Slovenije ključna reforma delovanja trga delovne sile, institucijo vseživljenjskega učenja pa razumemo kot glavni vzvod za njegovo reformo. Poleg tega menimo, da bi Slovenija morala prestrukturirati izdatke za socialno varstvo v smeri večje ponudbe omogočajočih socialnih storitev, s čimer bi se zmanjšala odvisnost posameznika od institucije vzajemne medgeneracijske pomoči znotraj družine.

6 Viri in literatura

- Coppin, L., Vandenbrande, T. 2006: The Mobility Profile of 25 EU Member States. Leuven.
- Črnak-Meglič, A. 2005: Otroci in mladina v prehodni družbi. Analiza položaja v Sloveniji. Ministrstvo za šolstvo in šport. Ljubljana.
- Fourth European Working Conditions Survey. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin, 2007.
- Hall, P.A., Soskice, D. 2001: Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage. New York.
- Hourly Labour Costs. Eurostat, 2006. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_lc&language=en&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (8. 7. 2006).

- Hourly Labour Productivity. Eurostat, 2006. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_na/t_nama/t_nama_gdp&language=en&product=REF_TB_national_accounts&root=REF_TB_national_accounts&scrollto=0 (8. 7. 2006).
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_livcon/t_spr&language=en&product=REF_TB_living_conditions_welfare&root=REF_TB_living_conditions_welfare&scrollto=0 (8. 7. 2006).
- Industrial Relations in Europe. European Commission, DG for Employment and Social Affairs. Brussels, 2004.
- Izobraževanje. Statistični urad Rpublike Slovenije, 2008. Medmrežje: http://www.stat.si/letopis/2008/33_08/33-06-08.htm (16. 2. 2009).
- Jaklič, M. 2005: Osredotočanje v Sloveniji: inovativno in visokotehnoško podjetništvo. Pogovori o prihodnosti Slovenije, Pogovor 7, Krepitev konkurenčnosti Slovenije v Evropski uniji. Urad predsednika republike. Ljubljana.
- Jaklič, M., Kristensen, P. H. 1997: Atlantis' Valleys: Local continuity and industrialisation in Slovenia compared to West Jutland, Denmark and third Italy. Tipkopis.
- Jaklič, M., Zagoršek, H., Hribernik, A. 2009: Slovenian Evolutionary Business System Dynamics. New Models of Globalising: Experimentalist forms of economic organisation and enabling welfare institutions – lessons from the Nordic countries and Slovenia. Helsinki.
- Kanjuo Mrčela A., Černigoj Sadar N. 2004: Starši med delom in družino. Zaključno poročilo. Teorija in praksa 43-6. Ljubljana.
- Kristensen, P. H. 2009: The Danish Case: Complementarities of Local and National Dynamics. New Models of Globalising: Experimentalist forms of economic organisation and enabling welfare institutions – lessons from the Nordic countries and Slovenia. Helsinki.
- Labour market. Eurostat, 2008. Medmrežje: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ&language=en&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (16. 2. 2009).
- Lacko, M. 2000: Hidden Economy – an Unknown Quantity? Comparative Analyses of Hidden Economies in Transition Countries in 1989–95. Economics of Transition 8-1. Edinburgh.
- Leschke, J., Watt, A. 2008: Job Quality in Europe. Working Paper 2008.07. ETUI-REHS. Bruselj.
- Mirčeva, J., Mohorčič Špolar, V. A., Beltram, P., Ivančič, A. 2007: Lifelong Learning Policies in Slovenia. Working paper 13. Institute for International and Social Studies. Tallinn University. Tallinn.
- Mohorčič Špolar, V., Mirčeva, J., Ivančič, A., Radovan, M., Možina, E. 2005: Evaluating the Achievements of the Strategic Objectives of Adult Education until 2006: Report. Slovenian Institute for Adult Education, Ljubljana.
- Možina, E. 2000: Adult Literacy in Slovenia. IB. 34, 3–4, Ljubljana.
- Petrášová, A. 2008: Population and social conditions. Statistics in focus 46/2008. Eurostat. Brussels.
- Rebernik, M., Tominc, P., Pušnik, K. 2005: Slovene Entrepreneurship Monitor, Maribor.
- Schneider, F., Enste, D. H. 2000: »Shadow Economies: Size, Causes and Consequences.« Journal of Economic Literature 38-1. Nashville.
- Schneider, F., Enste, D. H. 2002: The Shadow Economy: An International Survey. Cambridge.
- Stanojević, M. 2000: Slovenian Trade Unions – The birth of labour organisations in post-communism. Mechanisms of social differentiations in Slovenia. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Welfare expenditure. Eurostat, 2006. Medmrežje:
- Whitley, R. (ur.) 1994: European Business Systems: Firms and markets in their national contexts. London.

KAM SO ŠLA EVROPSKA SREDSTVA ZA REGIONALNI RAZVOJ V PREJŠNJEM PROGRAMSKEM OBDOBJU?

Marko Peterlin, Ana Kosi

Inštitut za politike prostora

Trg prekomorskih brigad 7, 1000 Ljubljana

marko.peterlin@ipop.si, ana.kosi@ipop.si

UDK: 711.2(497.4)

IZVLEČEK

Kam so šla evropska sredstva za regionalni razvoj v prejšnjem programskem obdobju?

Namen prispevka je prikazati porabo sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada po slovenskih regijah v pretekli finančni perspektivi. Prispevek se osredotoča na sredstva Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj, od koder so se črpala sredstva v okviru Cilja 1 in pobude skupnosti Interreg IIIA. Več kot polovico evropskih sredstev za regionalni razvoj je Slovenija v obdobju 2004–2006 dobila iz Kohezijskega sklada, največ sredstev pa je bilo dodeljenih regijam v vzhodni Sloveniji. Okoli dve tretjini sredstev iz omenjenih skladov je bilo namenjenih za področje osnovne infrastrukture, slaba tretjina pa za produktivno okolje. Analiza podrobneje prikazuje razporeditev dodeljenih sredstev po posameznih regijah na ravni NUTS 3, po skladih, po področjih oziroma kategorijah porabe ter glede na število prebivalcev v regiji.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, Evropski sklad za regionalni razvoj, Kohezijski sklad

ABSTRACT

Where did the European funds for regional development go in the previous programming period?

The paper aims to show the use of the funds from the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund across Slovenian regions in the past financial perspective. The contribution focuses on the Cohesion Fund and the European Regional Development Fund, from which the funds under Objective 1 and Community Initiative Interreg IIIA have been used. More than half of European funds for regional development of Slovenia in the period 2004–2006 were from the Cohesion Fund and the majority of funds have been allocated to regions in eastern Slovenia. About two thirds of the amount from those funds was earmarked for the category of basic infrastructure, and less than a third to the category of productive environment. The analysis further shows the breakdown of funds in each region at NUTS 3 level, by fund, by area or category of spending, and in terms of population in the region.

KEY WORDS

regional development, European Regional Development Fund, Cohesion Fund

1 Uvod

Generalni direktorat za regionalno politiko pri Evropski komisiji je leta 2007 naročil študijo o porabi sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada po regijah v vseh državah Evropske unije, ki so bile upravičene do evropskih sredstev. Študijo je izvajal SWECO International AB iz Stockholma, Inštitut za politike prostora pa je v študiji sodeloval kot nacionalni partner za Slovenijo. Namen raziskave *Study on Regional expenditure of the European Regional Development Fund and Cohesion Fund in 2000–2006* (2008), je bil pridobiti celovito sliko o uporabi sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada po regijah v pretekli finančni perspektivi 2000–2006. Podatki so se zbirali za vse članice Evropske unije za Evropski sklad za regionalni razvoj (Cilj 1, Cilj 2, Urban, Interreg IIIA) in Kohezijski sklad na ravni NUTS 3 (za 1205 regij) po posameznih kategorijah izdatkov. Prispevek predstavlja slovenski del študije, pri čemer v nasprotju s končnim poročilom študije uporablja izvirne (ne modelirane) podatke za Interreg IIIA, ter komentira rezultate raziskave. V prispevku so prikazana dodeljena sredstva iz naslova Cilja 1, Kohezijskega sklada ter pobude skupnosti Interreg IIIA.

2 Metodologija

Cilj evropske študije je bil zbrati podatke o dodeljenih sredstvih ter o že povrnjenih plačilih Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada. Ker v času poteka študije plačila še niso bila v celoti povrnjena, je bilo ocenjeno, da so dodeljena sredstva boljši kazalnik uporabe sredstev po regijah. Primerjava razpoložljivih podatkov o dodeljenih sredstvih in plačilih je tudi pokazala, da so razlike v razporeditvi po regijah in glede na kategorije izdatkov le minimalne (Study on ... 2008a). V prispevku zato obravnavamo zgolj rezultate dodeljenih sredstev.

Podatke o dodeljenih sredstvih smo pridobili po posameznih projektih in jih skladno z enotno metodologijo evropske študije razporedili med posamezne regije na ravni NUTS 3 (Uredba ES št. 1888/2005 ... 2005). Poleg tega smo dodeljena sredstva razporedili tudi glede na štiri glavne kategorije izdatkov ter na njihove podkategorije (The New Programming period ... 1999):

1. produktivno okolje, ki obsega podkategorije kmetijstvo, gozdarstvo, spodbujanje razvoja podeželskih območij, pomoč velikim podjetjem, pomoč malim in srednje velikim podjetjem ter obrtnemu sektorju, turizmu, raziskavi, tehnološki razvoju in inovacij;
2. človeški viri, ki obsega podkategorije politike trga dela, socialna vključenost, razvoj izobraževanja in poklicnega usposabljanja, prilagodljivost delovne sile, podjetništvo, inovacije, informacijske in komunikacijske tehnologije, pozitivni ukrepi na trgu dela za ženske;
3. osnovna infrastruktura, ki obsega podkategorije prometna infrastruktura, telekomunikacijska infrastruktura in informacijska družba, energetska infrastruktura, okoljska infrastruktura, planiranje in prenova, socialna in javna zdravstvena infrastruktura; 4. tehnična pomoč in inovativni ukrepi.

Največji izziv z vidika metodologije je bila tako za evropsko študijo kot za njen slovenski del razporeditev sredstev projektov po regijah. Kakor se je izkazalo skozi potek študije, sta bila za razporeditev sredstev po posameznih regijah uporabljana vsaj dva temeljno različna pristopa (Study on ... 2008b):

- lokacija upravičenca, pri čemer ni pomembno v kateri regiji ali celo državi je bil denar dejansko porabljen; med variacije tega pristopa sodijo tudi pristopi, ki uporabljajo za določitev regije lokacijo vodilnega partnerja ali posameznih projektnih partnerjev pri projektih pobude Interreg;
- lokacija predvidenega vpliva projekta, pri čemer gre bodisi za končno lokacijo porabljenih sredstev ali pa za težavno oceno, na katere regije bo imel projekt dejansko učinek.

Čeprav so dobljeni podatki o dodeljenih sredstvih za veliko večino projektov že vsebovali podatke o prostorski opredelitvi na ravni NUTS 3, pa za vse projekte ni bilo mogoče ugotoviti, kateri od obeh osnovnih pristopov ali njunih kombinacij je bil uporabljen. Podatkov tako ni bilo mogoče poenotiti,

zato nismo posegali v izvirno prostorsko opredelitev. Tudi pri projektih, ki so segali prek več regij NUTS 3 je bil praviloma uporabljen pristop enakomerne razdelitve glede na število regij, kar je najpreprostejša možna metoda modeliranja približka prostorske razporeditve dodeljenih sredstev. Za del projektov v vrednosti 16,3 % vseh dodeljenih sredstev podatki o prostorski opredelitvi na ravni NUTS 3 niso bili dosegljivi in so bili modelirani skladno z metodologijo evropske študije (Study on ... 2008a).

Težave so bile tudi pri razvrstitvi v kategorije, saj nekateri projekti niso bili razvrščeni nikamor, ali pa se šifre kategorij niso ujemale s kategorijami, ki jih je določila Komisija. Z vidika določanja geografskega območja in kategorij so bili najbolj problematični podatki za projekte Interreg IIIA, kjer smo omenjene kategorije morali določiti ročno za vsak projekt posebej.

Podatke o Kohezijskem skladu, Cilju 1 in deloma Interregu IIIA (Slovenija–Madžarska–Hrvaška ter Slovenija–Avstrija) so nam posredovali na Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, podatke o pobudi skupnosti Interreg IIIA Slovenija–Italija pa so nam posredovali iz Regionalne pisarne Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v Štanjelu. Vključeni so bili le projekti Interreg IIIA, katerih prijavitelji so bili iz Slovenije, ne pa tudi iz sosednjih držav oziroma regij.

3 Obravnavana evropska sredstva

Kot že omenjeno, je študija obravnavala evropska sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in iz Kohezijskega sklada. Evropski sklad za regionalni razvoj prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij s podpiranjem vlaganj v proizvodnjo, infrastrukturo, zdravstvo in izobraževanje. Za te ukrepe je bilo v obdobju 2004–2006 Sloveniji na voljo okoli 136,5 milijona evrov, skupaj z nacionalnimi sredstvi pa nekaj manj kot 184,2 milijona evrov. Sredstva so bila predvidena za (medmrežje 2) pomoč podjetjem (še posebej malim in srednje velikim podjetjem) pri ustvarjanju trajnih delovnih mest, izgradnjo infrastrukture za raziskave, inovacije, telekomunikacije, okolje, energijo in transport, finančne instrumente za podporo regionalnemu in lokalnemu razvoju ter za pospeševanje sodelovanja med mesti in regijami ter za tehnično pomoč.

Sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj so se v Sloveniji financirala v okviru Cilja 1 in pobude skupnosti Interreg IIIA. Cilj 1 predstavlja pomoč regijam, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z večjimi težavami glede gospodarske razvitosti, zaposlovanja, pomanjkljive infrastrukture. V Cilj 1 so vključena območja (regije NUTS 2), ki ne dosegajo 75 % povprečja razvitosti Evropske unije (merjene s kazalnikom bruto domačega proizvoda na prebivalca). Pobuda skupnosti Interreg IIIA je usmerjena v čezmejno sodelovanje med regijami, ki imajo skupno državno mejo in predstavlja nadaljevanje programov čezmejnega sodelovanja Phare. Namen programov je spodbujati trajno rast območja s povezovanjem čezmejne regije in odpravljanjem obstoječih socialno-kulturnih ovir in posledic obrobnega položaja obmejnih regij. Pobuda je v Sloveniji razdeljena na tri programe čezmejnega sodelovanja s sosednjimi državami (medmrežje 2): Program pobude Skupnosti Interreg IIIA Slovenija–Avstrija (Gorenjska, Koroška, Savinjska, Podravska in Pomurska regija); Program pobude Skupnosti Interreg IIIA Slovenija – Italija (Gorenjska – občina Kranjska Gora, Goriška in Obalno-kraška regija); Sosedski program Slovenija–Madžarska–Hrvaška (Pomurska, Podravska, Savinjska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Notranjsko-kraška in Obalno-kraška regija).

Poleg tega je bila Slovenija v obdobju 2004–2006 upravičena tudi do sredstev Kohezijskega sklada. Kohezijski sklad prispeva h krepitvi ekonomske in socialne kohezije in sofinancira projekte s področja okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture v tistih državah članicah, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 % povprečja skupnosti. Sloveniji je iz Kohezijskega sklada za obdobje 2004–2006 dobila 190,6 milijona evrov. Sredstva so se delila med področjema okolja in prometa v razmerju 50 : 50 (medmrežje 2).

4 Razporeditev dodeljenih evropskih sredstev po regijah

4.1 Dodeljena sredstva po skladih

Po naših podatkih je bilo v obdobju 2004–2006 Sloveniji dodeljeno 438,7 milijona evrov iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada. Da bi Slovenija do konca obdobja upravičenih izdatkov (konec junija 2009 – obdobje je bilo zaradi finančne in gospodarske krize podaljšano za pol leta) porabila vsa sredstva iz strukturnih skladov, je razpisala in dodelila več sredstev, kot jih je na voljo za programsko obdobje 2004–2006. Lahko bi se namreč zgodilo, da na posameznih razpisih pri oceni upravičenosti stroškov vsi stroški ne bi bili upravičeni. Za optimalno črpanje so bili na začetku leta 2006 sprejeti tudi finančni ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe. Z vladnim sklepom so bile posameznim ministrstvom povečane pravice porabe v skupni višini približno 15 % (medmrežje 2). Ne glede na to so po naših podatkih dodeljena sredstva ob koncu leta 2007 presegala razpoložljiva sredstva kar za 21 % (Study on ... 2008a).

V Sloveniji smo okoli 58 % sredstev prejeli iz Kohezijskega sklada, sledijo sredstva za Cilj 1 (38 % sredstev) ter Interreg III (4 %). Največ sredstev so dobile manj razvite regije (glede na BDP na prebivalca) v vzhodni Sloveniji: Savinjska (74,9 milijona evrov), Podravska (63,2), Pomurska (55,7) ter Spodnjeposavska regija (55,3). Regije, ki jim je bilo dodeljeno najmanj sredstev, pa so prav tako med najmanj razvitimi regijami v Sloveniji: Notranjsko-kraška (10,1 milijona evrov), Koroška (12,2) ter Zasavska regija (13,6).

Največ sredstev iz Kohezijskega sklada je prejela Savinjska regija (21 % sredstev Kohezijskega sklada) za štiri okoljske infrastrukturne projekte in prometni infrastrukturni projekt. Na drugi strani so najmanj sredstev dobile Notranjsko-kraška (1 %), Goriška (2 %) in Jugovzhodna Slovenija (2 %).

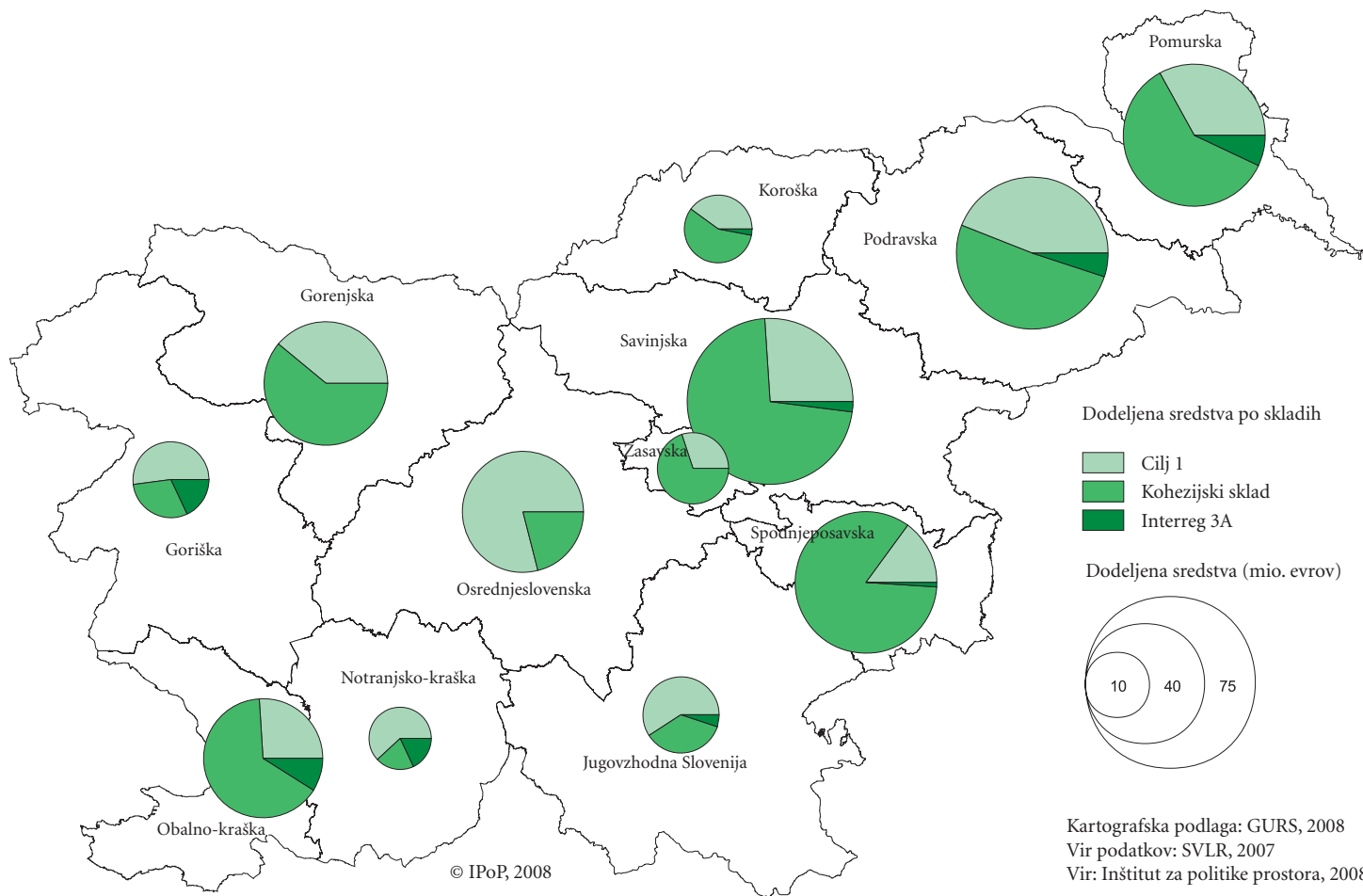
Iz Cilja 1 je največ evropskih sredstev priteklo v Osrednjeslovensko regijo (20 % sredstev Cilja 1), ki je po prebivalcih največja regija, najmanj pa v Zasavsko regijo, ki je po prebivalcih najmanjša regija. Tudi sicer se delež sredstev, prejetih iz naslova Cilja 1, razmeroma lepo ujema z deležem prebivalcev glede na celotno Slovenijo (preglednica 2).

Največ sredstev v okviru Interrega je prejela Pomurska regija (21 %), ki je kandidirala tako v okviru Interrega IIIA Slovenija–Avstrija kot Sosedskega programa Slovenija–Madžarska–Hrvaška. Zasavska regija ni bila vključena v nobeno od pobud skupnosti.

Preglednica 1: Dodeljena sredstva regijam po skladih v evrih.

regija	Cilj 1	Kohezijski sklad	Interreg 3A	skupaj
Pomurska	18.108.075	33.566.521	3.981.414	55.656.009
Podravska	27.753.640	32.144.049	3.291.163	63.188.851
Koroška	4.822.843	6.996.982	370.107	12.189.932
Savinjska	19.671.763	53.792.002	1.462.135	74.925.899
Zasavska	4.069.510	9.536.281	0	13.605.790
Spodnjeposavska	8.473.420	46.234.010	593.352	55.300.781
Gorenjska	16.347.923	25.663.288	359.959	42.371.169
Notranjsko-kraška	6.212.866	2.012.554	1.868.455	10.093.875
Goriška	8.207.076	4.664.152	2.766.470	15.637.698
Obalno-kraška	10.071.020	25.766.369	3.528.793	39.366.182
Jugovzhodna Slovenija	9.262.608	5.591.657	875.034	15.729.299
Osrednjeslovenska	32.234.779	8.344.538	52.333	40.631.650
skupaj	165.235.520	254.312.402	19.149.213	438.697.136

Slika 1: Dodeljena sredstva po skladih. ►



Preglednica 2: Delež prejetih sredstev iz Cilja 1 glede na delež prebivalcev (medmrežje 1).

regija	število prebivalcev (31. 12. 2006)	delež prebivalcev (%)	sredstva iz Cilja 1 (evri)	delež sredstev Cilja 1 (%)
Spodnjeposavska	70.058	3,48	8.473.420	5,13
Pomurska	122.068	6,07	18.108.075	10,96
Obalno-kraška	106.162	5,28	10.071.020	6,09
Zasavska	45.229	2,25	4.069.510	2,46
Savinjska	258.480	12,86	19.671.763	11,91
Gorenjska	199.902	9,94	16.347.923	9,89
Podravska	319.706	15,90	27.753.640	16,80
Notranjsko-kraška	51.483	2,56	6.212.866	3,76
Koroška	73.619	3,66	4.822.843	2,92
Goriška	119.477	5,94	8.207.076	4,97
Jugovzhodna Slovenija	140.258	6,98	9.262.608	5,61
Osrednjeslovenska	503.935	25,07	32.234.779	19,51
	2.010.377		165.235.523	

Daleč največji delež sredstev po skladih v večini regij predstavljajo sredstva Kohezijskega sklada za okoljsko in prometno infrastrukturo. Najbolj pri tem izstopa Spodnjeposavska regija, ki je iz Kohezijskega sklada dobila kar 84 % vseh sredstev. Namenjena so bila zgolj za dva velika infrastrukturna projekta: izgradnjo avtocestnega odseka Smlednik–Krška vas ter čiščenje odpadnih voda v spodnjem toku Save. Poleg Spodnjeposavske regije delež sredstev iz Kohezijskega sklada prevladuje tudi v drugih regijah v vzhodni Sloveniji ter Gorenjski in Obalno-kraški regiji.

V osrednji in južni Sloveniji je bil največji delež pridobljenih sredstev iz Cilja 1. Največji delež je bil v Osrednjeslovenski regiji (79 % vseh sredstev), Notranjsko-kraški (62 %) in Jugovzhodni Sloveniji (59 %).

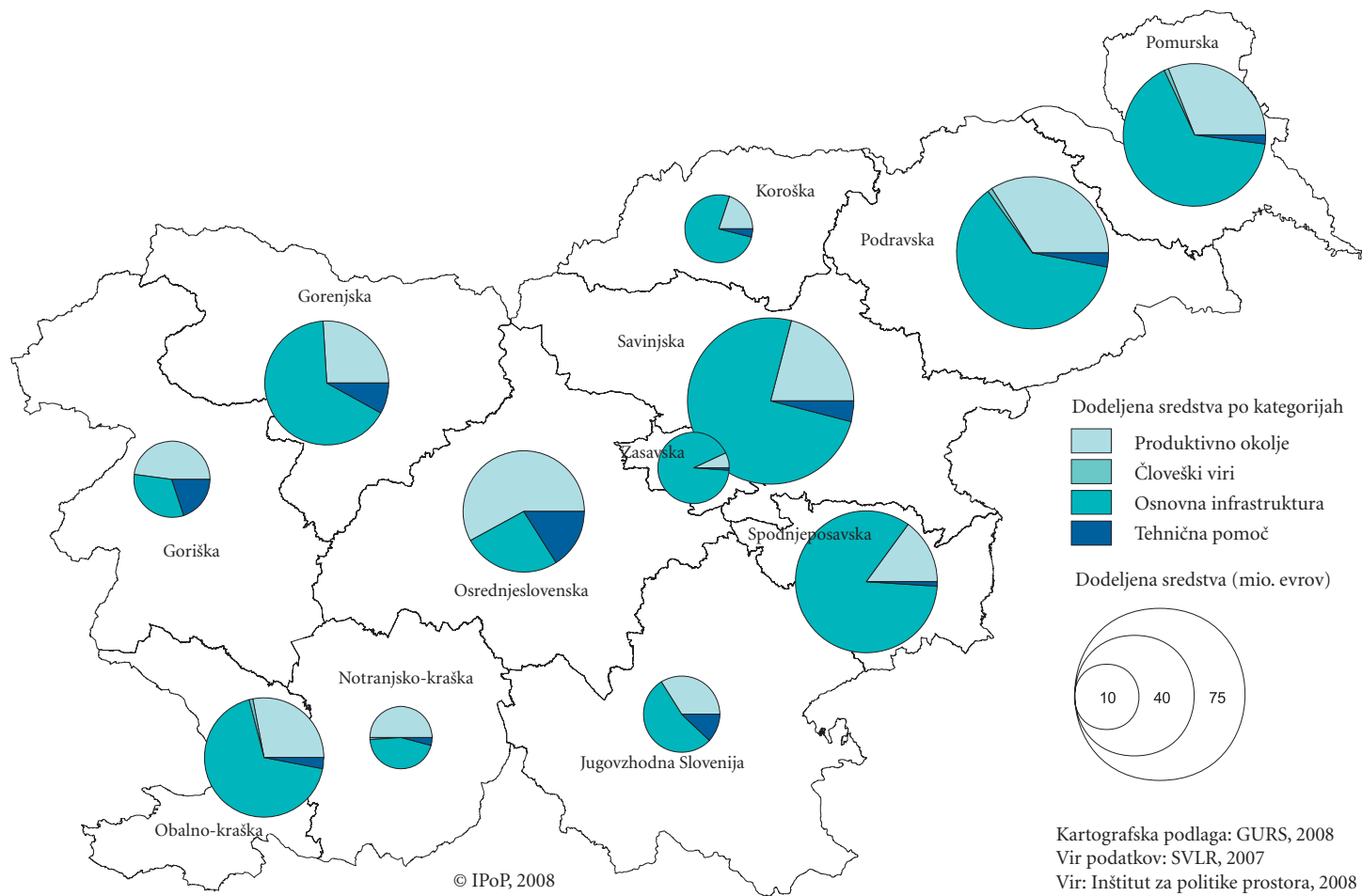
Sredstva v okviru pobude Interreg niso v nobeni regiji predstavljala prevladujočega deleža, kljub temu pa lahko kot najbolj uspešne pri črpanju sredstev izpostavimo obmejne regije v zahodni polovici Slovenije: Notranjsko-kraško regijo (19 % sredstev v regiji), Goriško (18 %) ter Obalno-kraško (9 %).

4.2 Dodeljena sredstva po kategorijah porabe

Okoli 65 % dodeljenih sredstev je bilo v Sloveniji namenjenih za osnovno infrastrukturo, predvsem zaradi prevlade sredstev iz Kohezijskega sklada. Pri tem izstopata prometna in okoljska infrastruktura, medtem ko je bil za druga podpodročja namenjen znatno manjši delež sredstev. Slaba tretjina sredstev (30 %) je šla za produktivno okolje, predvsem za področja turizma, raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij ter za mala in srednje velika podjetja in obrt. Nič sredstev ni bilo namenjenih za projekte na področju kmetijstva, ribištva in velikih podjetij. Za tehnično pomoč in inovacije je bilo namenjenih okoli 5 % sredstev, manj kot odstotek pa za človeške vire. Projekti za človeške vire so se v glavnem sofinancirali iz Evropskega socialnega sklada, ki pa ni bil predmet raziskave.

Na področju osnovne infrastrukture je največ dodeljenih sredstev odšlo v Savinjsko (20 %) in Spodnjeposavsko regijo (16 %). Na področju produktivnega okolja (18 %) in tehnične pomoči (29 %) je največ pridobila Osrednjeslovenska regija.

Slika 2: Dodeljena sredstva po kategorijah porabe. ►



Preglednica 3: Dodeljena sredstva po kategorijah porabe in regijah v evrih.

regija	produktivno okolje	človeški viri	osnovna infrastruktura	tehnična pomoč in inovativni ukrepi	skupaj
Pomurska	17.465.429	650.225	36.866.277	674.079	55.656.009
Podravska	21.550.453	490.780	39.089.717	2.057.901	63.188.851
Koroška	2.497.916	0	9.286.019	405.997	12.189.932
Savinjska	15.872.428	269.358	55.847.767	2.936.347	74.925.899
Zasavska	911.847	0	12.468.321	225.622	13.605.790
Spodnjeposavska	8.224.771	265.095	46.315.934	494.981	55.300.781
Gorenjska	10.823.602	0	28.020.990	3.526.578	42.371.169
Notranjsko-kraška	5.059.147	150.076	4.516.217	368.435	10.093.875
Goriška	7.468.549	0	5.042.384	3.126.764	15.637.698
Obalno-kraška	11.167.503	213.188	26.691.296	1.294.194	39.366.182
Jugovzhodna Slovenija	5.409.654	59.425	8.541.689	1.718.531	15.729.299
Osrednjeslovenska	23.376.940	0	10.367.811	6.886.898	40.631.650
skupaj	129.828.240	2.098.147	283.054.422	23.716.328	438.697.136

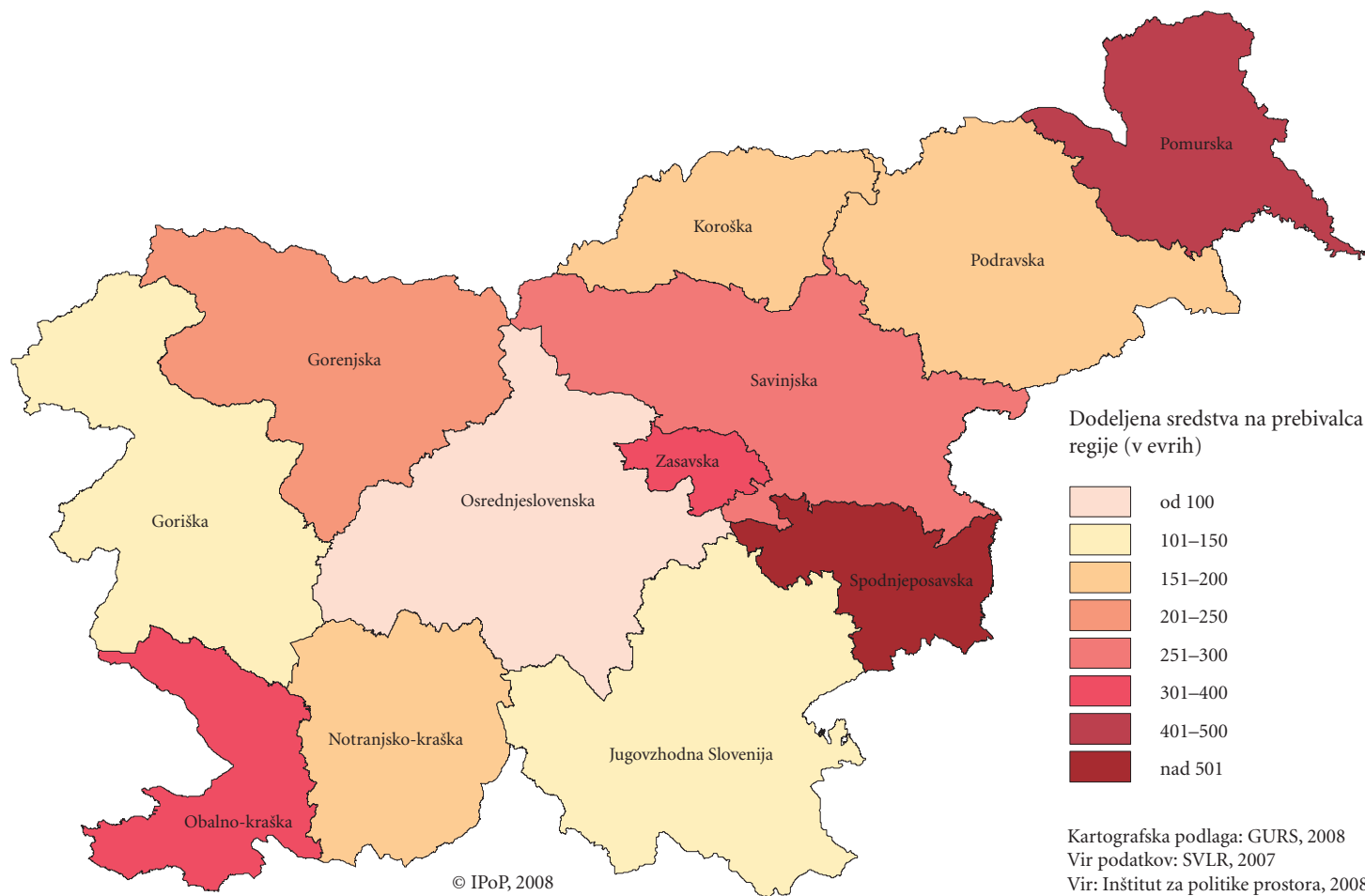
V vseh regijah, razen Notranjsko-kraške, Goriške in Osrednjeslovenske, prevladujejo sredstva za osnovno infrastrukturo. Delež sredstev za osnovno infrastrukturo je največji v Zasavski (92 % sredstev v regiji), večina teh sredstev je bila namenjena okoljskemu projektu čistilnih naprav odpadnih voda in kanalizacijskih sistemov v povodju Srednje Save. Sredstva za proizvodno okolje prevladujejo v Notranjsko-kraški (50 % sredstev v regiji), Goriški (48 %) in Osrednjeslovenski regiji (58 %). Sredstva za tehnično pomoč in človeške vire v nobeni od regij ne predstavljajo večjih deležev.

4.3 Dodeljena sredstva na prebivalca v regiji

Preglednica 4: Dodeljena sredstva na prebivalca po regijah (medmrežje 1).

regija	dodeljena sredstva (evri)	število prebivalcev (31. 12. 2006)	dodeljena sredstva na prebivalca (evri)
Spodnjeposavska	55.300.781	70.058	789
Pomurska	55.656.009	122.068	456
Obalno-kraška	39.366.182	106.162	371
Zasavska	13.605.790	45.229	301
Savinjska	74.925.899	258.480	290
Gorenjska	42.371.169	199.902	212
Podravska	63.188.851	319.706	198
Notranjsko-kraška	10.093.875	51.483	196
Koroška	12.189.932	73.619	166
Goriška	15.637.698	119.477	131
Jugovzhodna Slovenija	15.729.299	140.258	112
Osrednjeslovenska	40.631.650	503.935	81

Slika 3: Dodeljena sredstva na prebivalca v regiji. ►



O pomenu evropskih sredstev za razvoj posamezne regije izvemo največ, ko primerjamo dodeljena sredstva s številom prebivalcev v regiji. Izkaže se, da je daleč največji delež sredstev na prebivalca prejela Spodnjeposavska regija (789 evrov na prebivalca). Sledita ji še dve najmanj razviti regiji v Sloveniji (glede na BDP na prebivalca): Pomurska (456 evrov) in Zasavska regija (301 evro), pa tudi bolj razvita Obalno-kraška regija (371 evrov). Le desetino sredstev na prebivalca v primerjavi s Spodnjeposavsko regijo je prejela Osrednjeslovenska regija (81 evrov).

5 Je dobljena slika realna?

Prvi zadržek glede dobljene slike je bil izražen že pri opisu metodologije, saj iz izvirnih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti, kateri pristopi so bili uporabljeni za prostorsko opredelitev dodeljenih sredstev po regijah pri posameznih projektih, precej očitno pa so bili pristopi različni. Pridobljeni podatki tako niso v celoti primerljivi.

Vprašanje pa ni le metodološko temveč vsebinsko. Med obema temeljnima pristopoma namreč obstaja precejšnja razlika glede vprašanja, kam so šla sredstva. Medtem ko je pristop, ki temelji na lokaciji upravičenca oziroma upravičencev, upravljavsko pragmatičen in je še posebej smiseln pri prostorski opredelitvi dodeljenih sredstev, je pristop, ki temelji na lokaciji predvidenega vpliva projekta, smiseln predvsem z vidika vrednotenja dejanskih učinkov evropskih sredstev na regionalni razvoj.

Težavo z opredelitvijo lokacije evropskih sredstev lahko ilustriramo na primeru Spodnjeposavske regije, ki naj bi prejela daleč največji delež evropskih sredstev na prebivalca. Pri tem je bilo skoraj 34 milijonov evrov od skupno dobrih 55 milijonov evrov, kolikor jih je opredeljenih za Spodnjeposavsko regijo, dodeljenih za en sam velik infrastrukturni projekt, namreč za izgradnjo avtocestnega odseka Smlednik–Krška vas.

Če bi bil uporabljen pristop lokacije upravičenca, bi bila omenjena sredstva pripisana Savinjski regiji, saj je sedež upravičenca, DARS d. d., v Celju. Če bi se želeli približati pristopu lokacije dejanskega vpliva projekta, bi lahko uporabili kot merilo lokacijo končnega upravičenca sredstev, ki bi bil v tem primeru izvajalski konzorcij SCT d. d., Primorje d. d. in CGP Novo mesto (medmrežje 3). V tem primeru bi se sredstva razporedila med regije Osrednjeslovenska, Goriška in Jugovzhodna Slovenija. Očitno pa je bilo uporabljeno merilo končne lokacije projekta, ki v celoti leži v Spodnjeposavski regiji.

Vendar pa je z vidika dejanskega vpliva projekta na regionalni razvoj uporabljeno merilo več kot vprašljivo. Zakaj? Učinke prometnih projektov na regionalno gospodarstvo sestavlja več elementov. Kratkoročni pozitivni učinki so predvsem neposredni učinki na sektor gradbeništva ter posredno na druge sektorje, dolgoročni pozitivni učinki pa obsegajo na primer neposredne učinke iz obratovanja infrastrukture ter posredne učinke na zaposlenost, dohodke ali investicije zaradi novih priložnosti, ki so nastale z novo infrastrukturo (Rietveld in Nijkamp 1992). Kakor smo ugotovili že predhodno, kratkoročnih neposrednih učinkov na sektor gradbeništva v pretežni meri ne gre iskati v Spodnjeposavski regiji, možni pa so nekateri posredni učinki na druge sektorje. Ostanejo še dolgoročni učinki. Ker gre za daljinsko cestno povezavo, ki le manjši del prometa na novem odseku pridobi iz Spodnjeposavske regije, so neposredni učinki iz obratovanja infrastrukture za to regijo razmeroma majhni. Iz enakega razloga so majhni tudi dolgoročni posredni učinki na zaposlenost, dohodke ali investicije. Čeprav bi bili za natančnejšo oceno potrebni kompleksnejši izračuni, je verjetno, da so tovrstni posredni učinki na primer večji v regiji Jugovzhodna Slovenija, kjer je več močnih zaposlitvenih središč v navezavi na omenjeno daljinsko cestno povezavo.

6 Sklep

V obdobju 2004–2006 je bilo v Sloveniji dodeljenih 438,7 milijona evrov sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada. Največji delež so predstavljala sredstva iz Kohezijskega

sklada, v okviru katerega so se v največji meri sofinancirali projekti okoljske in prometne infrastrukture. Razporeditev sredstev po regijah poda pestro sliko. Zasavska regija na primer, ki je imela ob Pomurski regiji drugi najnižji BDP na prebivalca, se je za razliko od Pomurske regije bistveno slabše odrezala pri uporabi evropskih sredstev, morda tudi na račun ne vključenosti v program Interreg IIIA. Manj uspešni sta bili pri dodeljenih sredstvih tudi slabše razviti Koroška in Notranjsko-kraška regija, medtem ko je na drugi strani dobro razvita Obalno-kraška regija prejela razmeroma veliko sredstev na prebivalca. Pri uporabi sredstev iz Cilja 1 je bila najbolj uspešna Osrednjeslovenska regija, kjer prevladujejo projekti v okviru proizvodnega okolja. Največ sredstev v okviru Interrega IIIA je prejela Pomurska regija, ki je bila vključena v Interreg IIIA Slovenija–Avstrija in Sosedski program Slovenija–Madžarska–Hrvaška.

Pri dodeljenih sredstvih na prebivalca izstopa Spodnjeposavska regija, kjer so dodeljena sredstva na prebivalca skoraj desetkrat višja kot v Osrednjeslovenski regiji, kjer so dodeljena sredstva na prebivalca najnižja. Pri tem je kar 84 % vseh sredstev prejela za le dva velika infrastrukturna projekta. Prav na tem primeru pa se najbolj jasno zastavlja vprašanje, kam so dejansko šla evropska sredstva, oziroma kje lahko iščemo njihove učinke na regionalni razvoj, ter nepopolnost podanega odgovora. Učinke infrastrukturnih projektov na regionalno gospodarstvo namreč sestavlja več elementov, med katerimi so kratkoročni pozitivni učinki predvsem neposredni učinki na sektor gradbeništva ter posredno na druge sektorje, dolgoročni pozitivni učinki pa obsegajo na primer neposredne učinke iz obratovanja infrastrukture ter posredne učinke na zaposlenost, dohodke ali investicije zaradi novih priložnosti, ki so nastale z novo infrastrukturo (Rietveld in Nijkamp 1992). Med uporabljenimi opredelitvami lokacije sredstev tako kompleksnih vrednotenj učinkov projektov najbrž ni bilo prav veliko, zato je treba zlasti pri regijah z velikim deležem sredstev iz Kohezijskega sklada, kjer prevladujejo veliki infrastrukturni projekti, rezultate študije jemati z nekoliko rezerve. Poleg tega zaradi različnih uporabljenih pristopov za prostorsko opredelitev projekta podatki med posameznimi projekti niso v celoti primerljivi.

Kljub omenjenim pomislekom pa so tako rezultati evropske študije (Study on ... 2008a) kot naše študije eden redkih poskusov prikaza prostorske razporeditve dejanske porabe evropskih sredstev, ki ne glede na vse dosega zadovoljivo natančnost.

7 Viri in literatura

Medmrežje 1: <http://www.stat.si/> (23. 3. 2009).

Medmrežje 2: <http://www.euskladi.si/> (15. 6. 2008).

Medmrežje 3: <http://www.sct.si/> (7. 6. 2009).

Rietveld, P., Nijkamp, P. 1992: Transport and Regional Development. Serie Research Memoranda, Research-Memorandum 1992-50. Amsterdam.

Study on Regional expenditure of the European Regional Development Fund and Cohesion Fund in 2000–2006. Final Report – ERDF and CF Regional Expenditure Contract No 2007.CE.16.0.AT.036. Stockholm, 2008a

Study on Regional expenditure of the European Regional Development Fund and Cohesion Fund in 2000–2006. 2nd Interim Report – ERDF and CF Regional Expenditure Contract No 2007.CE.16.0.AT.036. Stockholm, 2008b.

The New Programming period 2000–2006: methodological working papers. Working Paper 1: Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents. Annex 1: Categorisation of areas of intervention. Medmrežje: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/vm20002006/vademecum_en.htm (7. 6. 2009).

Uredba (ES) št. 1888/2005 Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) zaradi pristopa Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške k Evropski uniji. Uradni list Evropske unije L 309/1. Strasbourg.

VLOGA TRANSNACIONALNIH PROGRAMOV PRI DOSEGANJU RAZVOJNIH CILJEV SLOVENIJE

Tomaž Miklavčič

Sektor za mednarodne odnose, Direktorat za evropske zadeve in investicije, Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
tomaz.miklavcic1@gov.si

dr. Janez Nared

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU
Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana
janez.nared@zrc-sazu.si

UDK: 911.3:332.1(497.4)

711(497.4)

IZVLEČEK

Vloga transnacionalnih programov pri doseganju razvojnih ciljev Slovenije

Razvoja regij in nacionalnih držav ne moremo načrtovati, ne da bi upoštevali razvoj in značilnosti sosednjih držav in regij. Mnogi razvojni izzivi in problemi, kakor tudi potenciali za prostorski razvoj držav in regij so skupni geografsko večjim območjem. Z namenom doseganja višje ravni sodelovanja teh območij so evropska komisija in države članice vzpostavile programe teritorialnega sodelovanja. Programi Pobude skupnosti INTERREG so v finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 postali samostojen, tretji cilj evropske kohezijske politike. Ta cilj podpira teritorialno sodelovanje na čezmejni, medregionalni in transnacionalni ravni. V prispevku so prikazani temeljni nameni transnacionalnega sodelovanja, območja, v katera je vključena Slovenija, izkušnje Slovenije pri izvajanju tovrstnih programov, pripravili pa smo tudi oceno učinkovitosti sodelovanja.

KLJUČNE BESEDE

ekonomska geografija, regionalno planiranje, transnacionalno teritorialno sodelovanje, teritorialna kohezija, vrednotenje programov, regionalni razvoj, Slovenija

ABSTRACT

The role of transnational programs in the implementation of Slovenia's development objectives

A country's regional and national development cannot be planned without considering the development and characteristics of neighboring countries and regions. Just like national and regional spatial development potentials, most development challenges and problems are shared by larger geographical areas. In order to facilitate a higher level of cooperation in these areas, the European Commission and member states have established territorial cooperation programs. In the 2007–2013 financial framework, the INTERREG Initiative has become an independent, third goal of EU cohesion policy. This goal supports territorial cooperation at the cross-border, interregional, and transnational levels. This article demonstrates the basic purpose of transnational cooperation, the areas in which Slovenia is included, and Slovenia's experience in implementing these types of programs.

KEY WORDS

economic geography, regional planning, transnational territorial cooperation, territorial cohesion, programme evaluation, regional development, Slovenia

1 Uvod

Številni razvojni izzivi in problemi kakor tudi potenciali za prostorski razvoj držav in regij so skupni geografsko večjim območjem, zato razvoja regij in nacionalnih držav ne moremo načrtovati ločeno od razvoja in značilnosti sosednjih držav in regij. Za krepitev sodelovanja tovrstnih razvojno povezanih območij so evropska komisija in države članice vzpostavile programe teritorialnega sodelovanja, prej poznane kot Pobuda skupnosti INTERREG, v finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 pa kot samostojen, tretji cilj evropske kohezijske politike. Njegov namen je krepitev teritorialnega sodelovanja na čezmejni, medregionalni in transnacionalni ravni, spodbujanje uravnoveženega prostorskega razvoja, izboljšanje teritorialne kohezije in integracije ter spodbujanje sodelovanja med regijami. Cilj programov je doseči višjo raven razvoja območij sodelovanja, predvsem v luči doseganja ciljev Lizbonske in Gothenburške strategije, ter izboljšati njihovo konkurenčnost, predvsem s prepoznavanjem endogenih potencialov območij, njihovim aktiviranjem in trajnostno naravnano rabo. Za doseganje teh ciljev je treba pri pripravi razvojnih odločitev celovito upoštevati lastnosti in potencialne posameznih območij ob hkratnem vključevanju ciljev različnih politik.

V prispevku se bomo osredotočili na transnacionalne programe, ki predstavljajo skupni mehanizem za razvoj programskih območij. Temeljni poudarek bo na programih iz programskega obdobja 2000–2006, deloma pa bomo obravnavali tudi programe iz tekočega programskega obdobja.

Pobuda skupnosti INTERREG je bil edini program Evropske unije (EU), ki je bil neposredno namenjen obravnavi prostorskega razvoja, ter v katerem je potekal proces teritorialnega sodelovanja med akterji na lokalni, regionalni in nacionalni ravni. Pobuda skupnosti INTERREG III je v letih 2000–2006 potekala v sklopu petih vej:

- INTERREG III A – čezmejno sodelovanje,
- INTERREG III B – transnacionalno sodelovanje na področju prostorskega razvoja,
- INTERREG III C – medregionalno sodelovanje,
- ESPON – *European Spatial Planning Observation Network*,
- INTERACT – vzpodbujanje prenosa izkušenj in dobrih praks med institucijami.

Programi INTERREG IIIB so bili ključen instrument za uresničevanje Evropskih prostorsko razvojnih perspektiv (EPRP; Evropske prostorsko razvojne perspektive 2000).

Slovenija se je še pred vstopom v EU vključevala v programe transnacionalnega sodelovanja. Vključena je bila že v programe INTERREG IIC, v programih INTERREG IIIB pa se je njeno sodelovanje še okrepilo. Pobuda skupnosti INTERREG IIIB je vključevala trinajst programov. Slovenija je sodelovala v dveh, v programu Območje Alp in Programu za prostor srednje, jadranske, podonavske in jugovzhodne Evrope – CADSES.

V novem programskega obdobju Slovenija sodeluje v štirih programih transnacionalnega sodelovanja – Območje Alp, Srednja Evropa, Jugovzhodna Evropa in Mediteran. Programi finančno sicer ne predstavljajo velikega deleža sredstev strukturnih skladov (le okoli 2,5 %), se pa od njih pričakuje pomemben prispevek in dodano vrednost na področju doseganja ciljev teritorialne kohezije in uravnoveženega prostorskega razvoja (Colomb 2007). Dodana vrednost teh programov je obravnavata transnacionalnih tem, katere vplivajo na čezmejni razvoj, in ne morejo biti enakovredno obravnavane na lokalni, regionalni ali državni ravni, pač pa zahtevajo širše sodelovanje na problemsko homogenih območjih (na primer: ugotavljanje razvojnih trendov, upravljanje porečij, varovanje okolja, načrtovanje transportnih in logističnih poti), ter skupnih tem, ki vplivajo na posamezne tipologije prostora večjih prostorskih enot, sicer rešljivih na lokalni, regionalni ali državni ravni, vendar pa jim transnacionalno sodelovanje omogoči pripravo boljših, inovativnejših ali ustrežnejših rešitev (Central Europe 2008).

V prispevku smo prikazali vlogo projektov transnacionalnega sodelovanja v Sloveniji in izkušnje Slovenije pri izvajanju tovrstnih programov. Na podlagi analize projektov transnacionalnega sodelovanja smo v grobem ocenili njegove učinke.

2 Metodologija

Pri vrednotenju vplivov smo upoštevali že opravljena vrednotenja in preučili izvajanje programa. Zaradi njegove specifičnosti, ozemeljskega obsega in raznolikosti pa smo se soočali s številnimi omejitvami. Težave nam je namreč povzročalo pomanjkanje ustreznih informacij o doseženih rezultatih projektov, še bolj pa razdrobljenost projektov med posameznimi alpskimi državami, pa tudi znotraj njih. Poleg tega projekti niso imeli vedno jasno opredeljenih ciljev, zaradi česar je njihovo vrednotenje oteženo.

Ocene rezultatov projektov temeljijo na rezultatih predhodnih analiz (Cigale 2007; Cigale in Miklavčič 2006; Peterlin in Kreitmayer McKenzie 2007), vrednotenj (Mid-Term Evaluation ... 2003; Mid-Term Evaluation Update ... 2008), deloma pa smo jih oprli tudi na ekspertno oceno avtorjev, ki sta bila v projekte vključena kot predstavnik struktur programov ter kot projektna partnerja.

3 Transnacionalno sodelovanje v obdobju 2000–2006: Programa INTERREG IIIB Območje Alp in CADSES

Slovenija je v letih 2000 do 2006 sodelovala v dveh programih INTERREG IIIB programu Območje Alp in Programu CADSES. Pri obeh programih je sodelovala že v fazi priprave, kar ji je zagotovilo vpliv na odločanje in omogočilo zasledovanje lastnih interesov ter sooblikovanje prednostnih nalog programa skladno s slovenskimi posebnostmi (Cigale in Miklavčič 2006).

V programu CADSES so bili v letih 2002 do 2006 odprti štiri razpisi. Odobrenih je bilo 133 projektov, v katerih je sodeloval 1601 partner iz 18 držav, od tega 66 partnerjev iz Slovenije (INTERREG IIIB 2008). Slovenski projektni partnerji so bili udeleženi v 50 projektih, v treh kot vodilni partnerji.

V okviru programa INTERREG IIIB Območje Alp je bilo pet razpisov, pri tem pa sta bila v okviru prvega razpisa dva roka za oddajo projektnih predlogov. Za sofinanciranje je bilo odobrenih 58 projektov. Med 680 projektnimi partnerji je v 38 različnih projektih sodelovalo 60 partnerjev iz Slovenije (Program ... 2006; Bridging potentials ... 2009). Za razliko od programa CADSES nobeden izmed njih ni bil vodilni partner.

Pred vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo leta 2004 slovenski udeleženci v projektih programov INTERREG IIIB niso bili upravičeni do povračil stroškov sodelovanja s strani evropskih strukturnih skladov. Kljub temu so slovenski partnerji, predvsem iz javnega sektorja, sodelovali z lastnimi sredstvi v kar 44 projektih v okviru obeh programov (25 v Programu CADSES in 19 v programu Območje Alp). Peterlin in Kreitmayer McKenzie (2007) razlog za to vidita v že prej pridobljenih izkušnjah slovenskih partnerjev z mednarodnim sodelovanjem, še zlasti v okviru Delovne skupnosti Alpe–Jadran. Te izkušnje so bile dobra spodbuda in popotnica za sodelovanje v kasnejših razpisih, saj se je število slovenskih partnerjev v projektnih predlogih vztrajno večalo, povečeval pa se je tudi finančni delež partnerjev v projektih. V obeh programih je bilo iz Slovenije v tem obdobju 5,2 % vseh projektnih partnerjev, njihov finančni delež v programih pa je znašal le 3,1 % (Peterlin in Kreitmayer McKenzie 2007). Na zadnjem razpisu programa CADSES se je ta podoba izboljšala, saj so slovenski projektni partnerji dosegli povprečno višino proračuna drugih partnerjev; 4,04 % slovenskih partnerjev je doseglo 4,14 % celotnih sredstev razpisa.

3.1 Rezultati projektov INTERREG IIIB

INTERREG IIIB je bil prvenstveno namenjen uresničevanju ciljev EPRP, sicer pa so programi spodbujali projekte in ukrepe na različnih področjih, ki so zasledovali cilje tega dokumenta. Pobuda skupnosti INTERREG je omogočala nove načine sodelovanja med regijami in vzpostavljanje omrežij različnih organizacij na makroregionalni ravni. Glede na vsebinsko povezanost pobude INTERREG IIIB z EPRP

so imeli ti programi pomembno vlogo pri vzpodbujanju horizontalnih procesov na področju prostorskega načrtovanja na evropski ravni (Waterhaut 2008). Ker je v programih INTERREG IIIB sodelovalo več kot 10.000 ljudi, je to po mnenju nekaterih avtorjev moralo imeti določen uspeh na področju evropeizacije državnega, regionalnega in urbanističnega planiranja, pa čeprav je bil ta disperzen (Faludi 2008).

Böhme (2005) izpostavlja pomen socialnega kapitala kot vira regionalne konkurenčnosti, katerega koristi se v projektih teritorialnega sodelovanja izkazujejo kot izmenjava informacij, prenos znanj, vzpostavitev skupnih identitet, izboljšana komunikacijska omrežja, vzpostavitev trajnega sodelovanja, izboljšanje medsebojnega zaupanja in povečana samozavest. Ti programi so bili in so namenjeni sodelovanju institucij, krepitvi znanj in izmenjavam dobrih praks med udeleženci projektov. V nekaterih okoljih je to izboljšalo kakovost regionalnega upravljanja, spodbudilo razvoj regionalnih nadzornih zmogljivosti, mobilizacijo finančnih virov ter omogočilo inovacije pri pripravi novih regionalnih blagovnih znamk, standardov in postopkov (Wilke 2009). Transnacionalno sodelovanje je krepilo teritorialno kohezijo, rezultati projektov pa so bili vključeni v politične razprave na različnih ravneh, od lokalne ravni do evropske. V okviru projektov so bile razvite skupne strategije ter razvojni koncepti na makroregionalni ravni, pripravljeni so bili predlogi možnih oblik ter vsebinski okviri povezovanja institucij in uprav na različnih ravneh odločanja. Slovenske institucije so s svojim vključevanjem v projekte tvorno prispevale k oblikovanju tovrstnih rezultatov.

Če se osredotočimo na oceno uspešnosti programa INTERREG IIIB Območje Alp, lahko skladno z ugotovitvami vrednotenja in študij (Mid-Term Evaluation ... 2003; Mid-Term Evaluation Update ... 2008; Faludi 2008, Hachman 2008; Dax in Parvex 2008) programu pripišemo dodano vrednost v obliki krepitve mednarodnega sodelovanja na področju trajnostnega razvoja, večanja medsebojnega poznavanja, razvoja skupne identitete in perspektiv, velik pomen pa lahko pripišemo tudi prenosu dobrih praks in

Preglednica 1: Število projektov po prioritetah in ukrepih v programu INTERREG IIIB za Območje Alp 2000–2006 (Alpine Space Programme Project Booklet 2006).

Prioriteta 1: Spodbujanje območja Alp kot tekmovalnega in atraktivnega območja za življenje in delo v okviru policentričnega prostorskega razvoja Evropske unije		
ukrep	naziv ukrepa	število projektov
Ukrep 1.1	Skupno znanje in skupne perspektive	11
Ukrep 1.2	Konkurenčnost in trajnostni razvoj	14
Prioriteta 2: Razvoj trajnostnih prometnih sistemov s poudarkom na njihovi učinkovitosti, intermodalnosti in boljši dostopnosti		
ukrep	naziv ukrepa	število primerov
Ukrep 2.1	Perspektive in analize	3
Ukrep 2.2	Izboljšanje obstoječih prometnih sistemov in spodbujanje novih s pomočjo različnih ukrepov	6
Prioriteta 3: Preudarno upravljanje naravne, pokrajinske in kulturne dediščine, varovanje okolja in zaščita pred naravnimi nesrečami		
ukrep	naziv ukrepa	število primerov
Ukrep 3.1	Narava in viri, zlasti voda	8
Ukrep 3.2	Upravljanje in spodbujanje pokrajinske in kulturne dediščine	8
Ukrep 3.3	Sodelovanje na področju naravnih nesreč	8

vzajemnemu učnemu procesu, ki se je razvil v okviru projektnega sodelovanja. Na drugi strani manjka konkretnjša implementacija programskih ciljev in vizij na ravni posameznih programskih območij. Ta bi morala izostreno opredeliti probleme, izzive in priložnosti programskega območja in izoblikovati skupne razvojne usmeritve. Poleg tega bi bilo treba poiskati vzode, ki bi ugotovitve projektov prenesli v planerske prakse in politike, kar bi zagotovilo uresničitev strateškega načrtovanja.

3.2 Uporaba rezultatov projektov pri pripravi razvojnih dokumentov v Sloveniji

Ob zaključku programov INTERREG IIIB je Ministrstvo za okolje in prostor slovenskim projektnim partnerjem poslalo kratek vprašalnik, katerega namen je bil ugotoviti, v kolikšni meri so dosegli zadane si cilje, kakšna je uporabna vrednost rezultatov projektov in koliko bodo ti rezultati uporabljeni v prihodnje. Na vprašalnik je odgovorila slaba polovica vseh projektnih partnerjev. Med tistimi, ki so odgovorili na zastavljena vprašanja, je bilo 19 (48,7 %) tistih, ki so sodelovali v projektih Programa CADSES, 18 (46,2 %) tistih, ki so sodelovali v projektih programa Območje Alp, dva projektna partnerja pa sta sodelovala v obeh programih.

Skladno z odgovori so bili rezultati projektov uporabljeni pri pripravi zelo različnih razvojnih dokumentov ali pa se tovrstno uporabo še predvideva. Služili so kot strokovna gradiva pri pripravi občinskih prostorskih dokumentov (deset projektov) in pri izdelavi strokovnih podlag posameznih sektorjev za pripravo smernic za prostorsko načrtovanje ter načrtov upravljanja z vodami – po dva projekta. Rezultati so bili uporabljeni še za pripravo študije izvedljivosti, načrta upravljanja zavarovanega območja, komunikacijske strategije, učnih načrtov, regionalnega razvojnega programa, nacionalne strategije za e-upravljanje in načrta regionalnega razvoja kulinarike za turistične namene.

3.3 Razlogi za sodelovanje slovenskih institucij v projektih

Glavni razlog za sodelovanje v projektu je bil pri slovenskih partnerjih povezan z dostopom do novih znanj in z izmenjavo izkušenj (35 % odgovorov), zelo pomemben pa je bil seveda tudi finančni motiv (skupaj pri 25,2 % odgovorih). Deloma je šlo za nadgradnjo aktivnosti v projektu, ki je že potekal na nacionalni ali drugi ravni (6,8 % odgovorov), še pogosteje pa za nov projekt (18,4 % odgovorov). Pomemben razlog za sodelovanje je bila tudi rešitev konkretnega problema (pri več kot petini odgovorov). Med drugimi razlogi za sodelovanje so navajali oblikovanje usmeritev za strateški prostorski razvoj na nadnacionalni ravni in harmoniziranje pristopov, en partner pa je kot razlog navedel kompatibilnost že obstoječega projekta s projektom drugih partnerjev (Cigale 2007).

Preglednica 2: Razlogi za sodelovanje v projektu (Cigale 2007).

odgovor	število odgovorov	delež odgovorov (%)	delež projektov (%)
dostop do znanja, izmenjava izkušenj	36	35,0	92,3
pridobitev finančnih sredstev – nadaljevanje aktivnosti na kakšnem že potekajočem projektu	7	6,8	17,9
pridobitev finančnih sredstev – nov projekt	19	18,4	48,7
rešitev konkretnega problema	20	19,4	51,3
vzpostavitev omrežja	12	11,7	30,8
ni odgovora	6	5,8	15,4
drugo	3	3,0	7,7
skupaj	103	100,0	

4 Transnacionalno sodelovanje v obdobju 2007–2013

V okviru kohezijske politike Evropske unije za obdobje finančne perspektive 2007–2013 so oblikovani trije cilji: Konvergenca, Regionalna konkurenčnost in sodelovanje, ter tretji cilj Evropsko teritorialno sodelovanje (Cilj 3). Pobuda skupnosti INTERREG iz prejšnjih obdobj teritorialnega sodelovanja je tako postala integriran del evropske kohezijske politike. Za Cilj 3 se kot sinonim tako marsikje pojavlja kar izraz INTERREG IV. Tako kot v prejšnjem obdobju ta cilj podpira teritorialno sodelovanje na čezmejni, medregionalni in transnacionalni ravni. Programi transnacionalnega teritorialnega sodelovanja pa niso več usmerjeni v implementacijo EPRP, pač pa podpirajo aktivnosti, določene v štirih tematskih prioritetah:

- inovacije,
- okolje in preprečevanje tveganj,
- povezljivost in mobilnost,
- urbani in regionalni razvoj.

Te teme se glede na geografske značilnosti območij sodelovanja in identificirane razvojne probleme ter potenciale, ki jih imajo ta območja na voljo, med programi nekoliko razlikujejo.

Ne glede na poudarke posameznega programa pa je njihov osnovni namen krepitev teritorialnega sodelovanja na transnacionalni ravni, ki naj bi pripomogla k hitrejšemu razvoju območij sodelovanja, zlasti v luči doseganja ciljev Lizbonske in Gothenburške strategije, ter k izboljšanju njihove konkurenčnosti predvsem s prepoznavanjem endogenih potencialov območij, njihovim aktiviranjem in trajnostno naravnano rabo. Namen programov je še spodbujanje uravnoveženega prostorskega razvoja, izboljšanje teritorialne kohezije in integracije ter spodbujanje sodelovanja med regijami.

Sedaj lahko upravičenci iz Slovenije sodelujejo v kar štirih programih transnacionalnega teritorialnega sodelovanja, programih Jugovzhodna Evropa, Mediteran, Srednja Evropa in Območje Alp. To prinaša slovenskim organizacijam obilo priložnosti za sodelovanje v raznovrstnih projektnih partnerstvih na geografsko zelo velikem in raznolikem delu Evrope.

V letu 2008 so potekali prvi razpisi programov za sofinanciranje projektov, do začetka aprila leta 2009 so bili zaključeni štirje razpisi. Odziv in uspešnost slovenskih prijaviteljev sta dobra. 93 slovenskih partnerjev sodeluje v 64 projektih izmed 133 do sedaj odobrenih projektov (upoštevani so podatki z razpisov, zaključenih do aprila 2009 – 1. razpisi programa Območje Alp, Srednja Evropa in Mediteran). Med partnerji so raziskovalne in izobraževalne institucije, regionalne razvojne agencije in občine, v projektih so udeležene tudi javne agencije in zavodi na državni ravni. V petih projektih, štirih v programu Jugovzhodna Evropa in enem v programu Mediteran, so slovenski prijavitelji tudi vodilni partnerji. Med partnerji v do sedaj odobrenih projektih ni ministrstev, ki bi lahko ta instrument uporabila kot učinkovito orodje za implementacijo svojih politik ter pridobitev dodatnih sredstev za izvedbo njihovih ciljev. Potreba po sodelovanju je razvidna iz vključevanja nekaterih ministrstev v projekte s statusom opazovalca – brez finančnih obveznosti (Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za promet).

5 Ovire na poti še aktivnejšega vključevanja slovenskih institucij v transnacionalne projekte

Slovenija spada med evropske regije z nadpovprečno intenzivnostjo sodelovanja v projektih pobude skupnosti INTERREG IIIB, med področji sodelovanja posebno izstopa področje priprav skupnih prostorsko razvojnih strategij (ESPON 2006). Kot ugotavlja Böhme (2005) je eden izmed pomembnejših učinkov projektov krepitev »institucionalnega učenja« (*institutional learning*) pri čemer udeleženci v projektih prenašajo pridobljena znanja, izkušnje in spretnosti v svoje vsakdanje delovne prakse. Pri tem je pomembno število vključenih oseb v projektne aktivnosti.

Kljub relativno ugodni sliki pa so pri vključevanju slovenskih institucij v projekte opazne nekatere pomanjkljivosti.

Najpogostejša ovira pri vključevanju v projekte je zagotavljanje celotnega financiranja projektnih aktivnosti. Programi transnacionalnega sodelovanja zagotavljajo do 85 % sofinanciranje projektov (Območje Alp 76 %), razlika do polne vrednosti pa je v domeni nacionalnega sofinanciranja. Nekatere države sofinancirajo celoten nacionalni delež (na primer Italija), nekatere krijejo del stroškov (Slovenija v obdobju 2000–2006), nekatere pa nacionalno sofinanciranje v celoti prepustijo projektnim partnerjem. V novi finančni perspektivi Slovenija nacionalnega sofinanciranja še ni zagotovila, kar postavlja v neugoden položaj partnerje brez lastnih virov financiranja (raziskovalne institucije, regionalne agencije, zavodi). Stanje je še zlasti težavno pri zasebnih podjetjih in organizacijah (na primer nevladne organizacije), ki morajo že pred prijavo projekta zagotoviti nacionalno sofinanciranje iz javnih sredstev. Če jim pri tem ne pristopijo na pomoč državne institucije, kar je v zadnjem obdobju bolj izjema kot pravilo, so tovrstne organizacije praktično onemogočene pri vključevanju v projekte. Da bi takšno stanje izboljšali in s tem prispevali k učinkovitejši rabi strukturnih sredstev, je treba spodbuditi organe javne uprave in lokalne samouprave, da skozi financiranje udeležbe drugih organizacij (predvsem raziskovalnih institucij in zasebnega sektorja) v izbranih projektih, implementirajo lastne cilje in ukrepe. S financiranjem aktivnosti, katere bi sicer financirali na državni ravni, bi pridobili boljše rezultate ter mednarodno primerljive rešitve, hkrati pa bi to olajšalo prijavljanje zlasti zasebnim projektnim partnerjem. Po našem prepričanju bi tovrstno financiranje spodbudilo organizacije predvsem pri vključevanju v projekte z jasno opredeljenimi cilji ter znanimi uporabniki rezultatov.

Zaželeno je, da se v projekte transnacionalnega sodelovanja vključujejo zlasti ustanove, ki imajo vpliv na izvajanje politik ter so tako pristojne tudi za uporabo projektnih rezultatov v praksi. Kot je pokazala analiza sprejetih projektov, je bilo med slovenskimi partnerji le malo državnih ustanov, nekoliko več je bilo organov na regionalni (regionalne razvojne agencije) in lokalni ravni (občine). Nevključevanje državnih ustanov v projekte transnacionalnega sodelovanja je, kljub interesu posameznih strokovnih delavcev, dostikrat posledica težavnega zagotavljanja financiranja vključevanja pri neposrednih porabnikih proračuna Republike Slovenije. Le ti morajo finančno udeležbo v projektih zagotavljati v celoti, s strni Evropskega sklada za regionalni razvoj povrnjena sredstva pa se ne vračajo proračunskim uporabnikom, pač pa v državni proračun. Takšno financiranje pogosto destimulira posamezne državne institucije, saj morajo za sodelovanje trošiti sredstva, namenjena izvajanju njihovih zakonskih nalog. Rešitev problema bi lahko bila v dejavnem povezovanju in vključevanju različnih ustanov, kot je navedeno v prejšnjem odstavku, ali pa z rezervacijo namenskih sredstev za vključevanje neposrednih proračunskih uporabnikov v projekte na ravni države. Dejavno sodelovanje bi prispevalo k večji finančni učinkovitosti celotne državne uprave, saj bi se del državnih nalog lahko izpeljal z evropskimi sredstvi.

Težave se pojavljajo tudi pri razumevanju vsebine in namena programov transnacionalnega sodelovanja. Projekti transnacionalnega sodelovanja naj se ukvarjajo s temami, ki vplivajo na čezmejni razvoj, ki za rešitev potrebujejo širše sodelovanje ter so učinkoviteje rešljive na transnacionalni kot pa na državni, regionalni ali lokalni ravni; ter s skupnimi temami, za katere transnacionalno sodelovanje omogoča pripravo boljših, inovativnejših in ustrežnejših rešitev. Ker programska območja niso vedno funkcijsko povezana območja, pač pa predstavljajo dogovorjen, referenčni okvir, znotraj katerega se razvija transnacionalno sodelovanje, identifikacija transnacionalnih tem ni vedno preprosta. Mnogokrat se transnacionalnost projektov enači kar z geografsko pokritostjo projektnega partnerstva, kar pa ni pravilno. Geografsko široka in zelo kompleksna partnerstva, katerih namen je sicer izvedba aktivnosti na velikem območju in katerih pričakovanje je pomemben teritorialen vpliv, pogosto ne izpolnijo pričakovanj. Tovrstna partnerstva so sicer dostikrat prepoznana kot strateška tudi s strani ocenjevalcev projektov in programskih struktur samih, vendar projekti, ki se lotevajo ožjih regionalnih tem, z manjšo, prilagodljivejšo in obvladljivejšo strukturo, pogosto dosežejo boljše rezultate. Kot orientacija prijaviteljem projektov pri izboru ustreznih tem lahko služijo različni že sprejeti razvojni dokumenti in mednarodni sporazumi, katerih ukrepe za doseganje skupnih razvojnih ciljev lahko pripravimo v okviru programov teritorialnega sodelovanja.

6 Sklep

Transnacionalni projekti so učinkovita oblika povezovanja območij s skupnimi razvojnimi problemi, potenciali ali/in priložnostmi. Zato imajo lahko veliko vlogo pri doseganju razvojnih ciljev držav, regij in lokalnih skupnosti. V Sloveniji se v teritorialno sodelovanje vključujejo bolj predstavniki z regionalne ter lokalne ravni, deležniki na nacionalni ravni pa priložnosti, ki jih nudi transnacionalno sodelovanje, ne koristijo v zadostni meri.

Cilj Slovenije pri prihodnjem sodelovanju bi, po našem mnenju, moral biti povečanje vključenosti ključnih deležnikov na različnih področjih, ki bi morali izkoristiti možnosti programov za pripravo in izvedbo razvojnih ukrepov in zavez, sprejetih in zapisanih v različnih razvojnih in drugih dokumentih na nacionalni, lokalni in tudi mednarodni ravni. V mislih imamo predvsem državne institucije. S pomočjo tovrstnih projektov je namreč težave lažje zaznati, z usklajenimi aktivnostmi pa je njihovo reševanje tudi cenejše in oprto na izkušnje več udeleženih držav oziroma partnerjev. Priložnosti za Slovenijo so velike še zlasti v zadnjem programskem obdobju, ko Slovenija sodeluje kar v štirih programskih območjih. Tako lahko za svojo že pregovorno pestrost zagotovi različne, a vendarle dovolj prilagojene predloge razvojnih ukrepov.

7 Viri in literatura

- Alpine Space Programme: INTERREG IIIB Community Initiative. 2006. Medmrežje: http://www.alpinespace.org/uploads/media/CIP-_Alpine_Space.pdf (27. 3. 2009).
- Alpine Space Programme: INTERREG IIIB Project Booklet 2000–2006. Joint Technical Secretariat. Rosenheim, 2006.
- Bausch, T., Dax, T., Janin Rivolin, U., Parvex, F., Praper, S., Vanier, M. 2005: Alpine Space Prospective Study. Sustainable Territorial Development in the Alpine Space: Towards Long Term Transnational Cooperation. Full report. Medmrežje: http://www.alpinespace.org/uploads/media/ASPS_Full_Report_nov05.pdf (27. 3. 2009).
- Böhme, K. 2005: The Ability to Learn in Transnational Projects. Informationen zur Raumentwicklung Heft 11–12. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR). Bonn.
- Bridging potentials ..., Projects of the INTERREG IIIB Alpine Space Programme Diverse, Visionary, Connecting. Joint Technical Secretariat. Munich, 2009. Medmrežje: http://www.alpinespace.org/uploads/media/IIIB_Bridging_potentials..._01.pdf (27. 3. 2009).
- Central Europe: Application Manual, 2nd Call. Joint Technical Secretariat. Dunaj, 2008.
- Cigale, D. 2007: Analiza vprašalnik o sodelovanju slovenskih partnerjev v programih INTERREG IIIB. Interno, neobjavljeno gradivo MOP. Ljubljana.
- Cigale, D., Miklavčič, T. 2006: Pobuda Skupnosti INTERREG III B (2000–2006) v Sloveniji, Poročilo o dejavnosti v Sloveniji, povezanih s programoma INTERREG IIIB CADSES in Območje Alp. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana. Medmrežje: http://www.cilj3.mop.gov.si/uploads/file/26_sl_interreg_iiib_v_sloveniji.pdf (27. 3. 2009).
- Colomb, C. 2007: The Added Value of Transnational Cooperation: Towards a new Framework for Evaluating Learning and Policy Change. Planning, Practice & Research, 22–3. Oxfordshire.
- Dax, T., Parvex, F. 2008: Strengthening Cooperation Strategies in Mountain Areas: Assessment of the Interreg IIIB Alpine Space Program. DISP 172. Zürich.
- ESPON, 2006. Project 2.4.2, Integrated Analysis of Transnational and National Territories Based on ESPON Results, Final Report. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Evropske prostorsko razvojne perspektive: V smeri uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Evropske unije. Slovenska verzija. Ljubljana, 2000.
- Faludi, D. 2008: European territorial cooperation and learning. DISP 172. Zürich.

- Hachman, V. 2008: Promoting Learning in Transnational Networks. DISP 172. Zürich.
- INTERREG IIIB CADSES Results. Issue 3, Advancing territorial cooperation. Joint Technical Secretariat. Dresden, 2008.
- Mid-Term Evaluation INTERREG IIIB Alpine Space Programme 2000–2006: Final report. Österreichisches Institut für Raumplanung. Vienna, 2003.
- Mid-Term Evaluation Update INTERREG IIIB Alpine Space Programme 2000–2006. Österreichisches Institut für Raumplanung. Vienna, 2006.
- Peterlin, M., Kreitmayer McKenzie, J. 2007: The Europeanization of Spatial Planning in Slovenia. Planning, Practice & Research 22-3. Oxfordshire.
- Program »Območje Alp« Interreg IIIB: Projekti 2000–2006. Skupni tehnični sekretariat. Rosenheim, 2006.
- Waterhaut, B. 2008: The institutionalisation of European spatial planning. Delft University of Technology. Delft.
- Wilke, N. (ur.) 2009: Impacts and Benefits of Transnational Projects (INTERREG IIIB). Federal ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS), Federal Office for Building and Regional Planning (BBR). Bonn.

KONCEPTUALNA REFLEKSIJA STRATEGIJE RAZVOJA SLOVENIJE

dr. Andrej A. Lukšič, mag. Maja Bahor

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana

andrej.luksic@fdv.uni-lj.si, maja.bahor@fdv.uni-lj.si

UDK: 338.1(497.4)

502.131.1(497.4)

IZVLEČEK

Konceptualna refleksija Strategije razvoja Slovenije

Avtorja si zastavljata vprašanje, kakšen koncept trajnostnega razvoja je vtkan v Strategijo razvoja Slovenije, če pristajamo na tezo, da je mogoče nešteto opredelitev trajnostnega razvoja vendarle uvrstiti v štiri idealnotipske skupine, ki se med seboj bistveno razlikujejo. Konceptualna refleksija Strategije razvoja Slovenije nam namreč omogoča, da najprej razkrijemo tip trajnostnega razvoja v Strategiji razvoja Slovenije, nato pa se nam oblikuje še večplastni vpogled v možnosti drugačnega, še boljšega razvoja Slovenije. S svojimi politikami mora namreč javna oblast poskrbeti, da se zagotavljajo tudi dolgoročne razmere za preživetje določene skupnosti (nacije) v mejah svoje suverenosti, upoštevajoč globalne procese znotraj naravnih in okoljskih danostih in omejitev.

KLJUČNE BESEDE

razvojna strategija, kapitalistična država, javna oblast, trajnostni razvoj, konceptualna refleksija

ABSTRACT

Conceptual reflection of Slovenia's development strategy

Authors examine a concept of sustainable development in Slovenia's development strategy. There are hundreds of definitions of sustainable development, but authors argue that all of them can be installed in four different models. A conceptual reflection of Slovenia's development strategy give us an opportunity to reveal the model of sustainable development in the strategy and afterwards the path to different and better development of Slovenia. The government has to elaborate adequate policies to secure the long-term conditions of nation survival within its sovereignty with respect to the limits of natural resources and environment.

KEY WORDS

development strategy, capitalist state, government, sustainable development, conceptual reflection

1 Uvod

V zadnjih dveh desetletjih so vlade predvsem v industrijsko razvitih državah spodbudile procese, katerih rezultat so bile državne strategije za trajnostni razvoj ali pa načrti za državne okoljske politike. K tem državam se je pridružila tudi Slovenije s svojimi strategijami razvoja. Zaradi novih finančnih, okoljskih, energetskih, prehranskih, podnebnih ... izzivov si je smiselno postaviti vprašanje, ali so te razvojne strategije še ustrezne in ali so utemeljene na takšnih konceptualnih osnovah, da bodo kos novim izzivom časa. S tem namigujemo na misel, da problemov, ki so nastali kot stranski produkt nekega koncepta, niso rešljivi znotraj tega koncepta in si je treba z njegovo refleksijo odpreti nove realne možnosti in alternativne poti. Če je v nacionalnih razvojnih strategijah in načrtih mogoče zaslediti deklarativne cilje po pomiritvi ekonomske, socialne in okoljske dimenzije razvoja, in sicer tako, da omogočajo širok, povezan in dolgoročen pristop upravljanja tudi z okoljem, potem lahko ugotovimo, da gre za pomemben vpliv mednarodnih organizacij in institucij, ki eksplicitno pozivajo nacionalne vlade k uvajanju trajnostnega razvoja skozi »nacionalne strategije, načrte, politike in procese« (Agenda 21 1992). Čeprav je bil trajnostni razvoj široko sprejet kot koncept razvoja, ki proces načrtovanja gradi od spodaj navzgor, pa strategija oblikovanja politik na nacionalni ravni še vedno določujoče vpliva, kaj se bo dogajalo z razvojem na lokalni ali na mednarodni ravni. Zato je premislek o strateških dokumentih na nacionalni ravni potreben in nujen tudi s konceptualnega vidika, saj v načelu te strategije veliko prispevajo k udejanjanju oziroma neudejanjanju koncepta trajnostnega razvoja sploh.

Primerjave prvih razvojnih strategij razvitih industrijskih držav v devetdesetih letih (Kanada, Nizozemska, Avstralija, Nova Zelandija, Velika Britanija, Danska, Japonska ...) razkrijejo, da obstaja nekaj skupnih potez: najprej so te razvojne strategije sprejele veliko bolj vključujoč in obsegajoč pristop z namenom, da poskušajo najprej prepoznati in oceniti okoljska bremena ter nato predlagati opcije za njihovo reševanje znotraj svojega ozemlja. Druga značilnost je ta, da imajo vse po vrsti povezovalne ambicije, ki v ozadju skrivajo idejo o ujemanju biofizične in socialne soodvisnosti, o povezovanju analitičnih, regulacijskih in korektivnih strategij, ki so osnovane na meddisciplinarnem, medsektorskem in medpravnim delovanjem. Tretja značilnost teh strategij je ta, da so praviloma sprejele koncept dolgoročnega pristopa, kar pomeni, da so usmerjene na naslednjih nekaj let, toda v kontekstu možnih scenarijev razvoja za naslednjih dvajset, trideset let. Namen dolgoročnega vpogleda je v tem, da se skupaj premišljata dolgoročna okoljska degradacija in strukturno ugnjezdni vzorci človeškega delovanja, ki prenesajo le postopno spreminjanje. Četrta značilnost je razpravljanje o nacionalnih problemih in političnih predlogih v okvirih mednarodnih pobud in obveznosti z namenom, da se tako prispeva k reševanju globalnih problemov, ki izhajajo iz razmerja med okoljem in razvojem. Peta značilnost teh strategij pa je uveljavljanje ideje »trajnostnega razvoja«, ki je ključno konceptualno sidro za vse te dokumente in strategije. Kljub tem skupnim točkam pa obstaja med razvojnimi strategijami in okoljskimi načrti cela vrsta razlik na različnih ravneh.

Evalvacijski proces, ki se ukvarja s trajnostnim razvojem v politikah, razvojnih strategijah, programih in projektih in ki se je razvil v zadnjih nekaj letih kot rezultat teoretskih razprav v okviru mednarodne skupine EASY – ECO (Hardi 2007, 23), lahko razumemo kot večplastni proces, ki obsega preizpraševanje na treh razvrednotenje samega okvira, saj običajno naročnik evalvacije že sam z naročilom ta okvir predpostavi oziroma določi. Tako evalvatorjem ni dana možnost, da bi se ukvarjali z obema gradnikoma okvira evalvacije: na eni strani s preizpraševanjem koncepta trajnostnega razvoja, ki prežema neko politiko, razvojno strategijo, program in podobno, po drugi strani pa z evalvacijskim pristopom. Vso svojo pozornost lahko zato evalvatorji usmerijo le na vsebinsko obravnavo vrednotenih dokumentov.

Da ne bi bil evalvacijski proces konkretnih strateško-razvojnih dokumentov, v našem primeru Strategije razvoja Slovenije (2005), usmerjen samo na vsebinsko raven in da bi v evalvacijski proces vrnili tudi razpravo na konceptualni ravni, bomo v nadaljevanju premišljali različne koncepte trajnostnega razvoja kot okvire različnih velikosti, ki zato omogočajo tudi postavljanje različnih strateško-razvojnih ciljev in njihovo prioriteto. Pokazati želimo, da ni vseeno, kako velik je okvir, oziroma da ni vseeno

kateri koncept trajnostnega razvoja je služil in služi kot osnova za strateško-razvojni dokument, v našem primeru Strategije razvoja Slovenije.

Širša zastavitev vrednotenja nam omogoči kakovostnejši premislek na zgoraj zastavljeno vprašanje o aktualnosti Strategije razvoja Slovenije in o možnih spremembah v novonastali situaciji.

2 Koncept(i) trajnostnega razvoja

Koncept trajnostnega razvoja se je na zgodovinskem odru pojavil v trenutku, ko je bilo treba zagotoviti nadaljnje možnosti ekonomskega in družbenega razvoja ob sočasnem upoštevanju okoljskih dimenzij, toda tako, da bodo ostala proizvodna razmerja nedotaknjena. Pri ohranjanju teh razmerij, kot smo nakazali zgoraj, ima kapitalistična država svoje mesto, in vsaka demokracično izbrana javna oblast mora ob upoštevanju globalnih trendov in usmeritev nadnacionalnih institucij to razmerje z razvojnimi strategijami in politikami ustrezno usmerjati in regulirati.

Enoznačnost razumevanja trajnostnega razvoja kljub velikim željam mnogih ni bila nikoli dosežena. Prej obratno. V devetdesetih letih se je Brundtlandino opredelitev trajnostnega razvoja modificiralo na vse možne načine in nabralo se je na stotine opredelitev. Trajnostni razvoj je predvsem v izvedbenih dokumentih dobival različne predelave in modifikacije, odvisne predvsem od razumevanja trajnostnega razvoja pri katerih na različnih ravneh odločanja in od razmerja moči med njimi. Omenjeno je določujoče vplivalo na to, katero razumevanje bo zapisano v razvojnih dokumentih. Opredelitve trajnostnega razvoja so torej oblikovali akterji na različnih ravneh odločanja, ki so bili vključeni v komunikacijski in odločevalski proces sprejemanja tovrstnih dokumentov.

Težava pri evalvaciji strateško-razvojnih dokumentov nastane torej že takoj na začetku, ko želimo opredeliti trajnostni razvoj kot nek koncept, ki vsebuje enoznačne standarde, ali koncept s trdno znanstveno utemeljenostjo, ki bi bila široko sprejeta tako znotraj znanstvenih krogov kot v politični praksi. Namesto tega pa dejansko obstaja cela vrsta različnih opredelitev in interpretacij trajnostnega razvoja. Za lažjo in boljšo orientacijo je bilo zato treba narediti poskuse v smeri klasificiranja teh opredelitev in interpretacij in teh poskusov je v znanstveni literaturi mogoče najti kar nekaj.

Tu naj najprej omenim klasifikacijo Petra Hardija (2007, 15–16), ki je oblikoval štiri skupine razumevanja trajnostnega razvoja, in sicer trajnostni razvoj kot:

- stvar življenjskega sloga,
- stvar procesa,
- stvar ekonomije,
- stvar razvoja.

Razprava o trajnostnem razvoju se je začela z močno navezavo na okoljsko degradacijo in na politične želje po njenem omejevanju, zmanjšanju njenih vplivov in preprečevanja njenega nadaljnjega širjenja. Ta razprava je prepoznala za glavni vzrok degradacije sveta z omejenimi viri človekovo dejavnost in njegov način življenja.

Če je bil politični proces od konca osemdesetih let usmerjen k spreminjanju načina življenja, pa je bil znanstveni proces usmerjen k boljšemu razumevanju meja, ki jih zarisujejo omejeni viri. Oba procesa sta bila na globalni ravni sprožena z opredelitvijo trajnostnega razvoja (Brundland 1987) in od tedaj dalje sta oba tudi prežeta s konceptom trajnosti. Če je bil politični proces na različnih ravneh javne oblasti (od globalne do lokalne) usmerjen na iskanje političnih rešitev za pojavljajoča se nasprotja med ekosistemom na eni strani in socioekonomskim sistemom na drugi strani, pa je bil znanstveni napor usmerjen k temu, da je poskušal poskrbeti za racionalno (znanstveno) argumentacijo, zakaj bi bilo treba spremeniti način življenja. Pri tem je imel prevladujočo vlogo termodinamični sistemski pristop, ki je predstavljal prevladujoč znanstveni diskurz in ki je izhajal iz predstave, da je zemlja zaprt sistem z omejeno odprtostjo energetske izmenjave. Na tem znanstvenem diskurzu je utemeljena ekološka interpretacija trajnostnega razvoja. Osrednje vlogo v tej interpretaciji pa igra prav hierarhija sistemov; ekonomski in

socialni sistem sta subsistema globalnemu okoljskemu sistemu. Iz tega sledi, da je trajnost v ekonomskem in socialnem subsistemu podrejena trajnosti ekosistema, razumevajoč trajnost kot prožnost sistema oziroma kot sposobnost sistema, da se prilagodi na spremembe in motnje, ki prihajajo od zunaj.

Omenjeni znanstveni diskurz pa vpeljuje še koncept zamenljivosti (Hardi 2007, 19), ki še nekoliko bolj zaplete stvari. Koncept zamenjave je praktični koncept, ki je osnovan na človeški invenciji in tehnološkem napredku ter zatrjuje, da je naravni kapital (ne)mogoče zamenjati s kapitalom, ki ga proizvede človek. V tem pogledu sta se znotraj termodinamičnega znanstvenega diskurza oblikovala dva pristopa, ki se med seboj bistveno razlikujeta. Če prvi pristop vztraja na prepričanju, da je lahko človeško proizveden kapital le dopolnilo naravnemu kapitalu in da zato z njim ni mogoče zamenjati naravnega kapitala, pa drugi dopušča zamenjavo nekaterih oblik naravnega kapitala s človeško proizvedenim kapitalom. Na teh dveh pristopih termodinamičnega znanstvenega diskurza lahko vpeljemo razlikovanje med šibko in močno trajnostjo. Ohranjanje kritičnih ekosistemskih faktorjev spodbuja vztrajanje na močni interpretaciji trajnosti, saj je treba opredeliti zgornji in spodnji prag, pod oziroma nad katerima zamenjava ni dovoljena. V primeru nekritičnih faktorjev pa opredelitev pragov zamenjave ni potrebna in zato je mogoče sprejeti pristop šibke trajnosti. Praktične posledice obeh pristopov pa so ogromne. Opredelitev za močno trajnost zahteva takojšnje delovanje in terja številne omejitve v sedanjem načinu življenja (predvsem v razvitem svetu) in v prihodnje. Opredelitev za šibko trajnost terja znatno manj takojšnjih omejitev, ki se lahko uvajajo postopoma. Zagovorniki skrajne različice šibke trajnostnosti celo verjamejo, da bo znanstveni in tehnološki napredek sposoben najti rešitve za vse probleme, ki so povezani z izčrpavanjem naravnega kapitala.

Pri našem nadaljnjem premišljanju se bomo oprli na modele trajnosti, ki so jih oblikovali Baker, Richardson, Kousis, Young, Liberatore (Baker in sodelavci 1997). Ti so zasnovali štiri idealnotipske modele, v katere lahko analitično umestimo katerokoli interpretacijo trajnostnega razvoja, s katero se legitimirajo posamezni razvojni in/ali strateški dokumenti.

2.1 Prvi model: Zelo šibka trajnost (model globalnega trga)

Model zelo šibke trajnosti ponazarja skrajno točko netrajnostnih praks na kontinuumu trajnostnega razvoja. Temelji na predpostavki, da zaloge človeškega in naravnega kapitala ostajajo ves čas neomejene. Naravno okolje, ki je v tem pristopu le v funkciji zagotavljanja virov, potrebnih za poganjanje ekonomskega sistema, je popolnoma ekonomsko izmerljivo. V tem pristopu ni govora o družbeni enakosti, saj temelji na individualiziranem posamezniku, ki se mora sam znajti v ekonomskem in družbenem sistemu. Trajnostni razvoj je sinonim za ekonomsko rast, ki je merjena le z zviševanjem bruto domačega proizvoda, saj se razvoj enači z njegovo rastjo. V težnji po maksimizaciji proizvodnje in ekspanziji posameznih ekonomij, lokalnih in nacionalnih, je tehnologija tista, ki je sposobna rešiti katerikoli okoljski ali tehnični problem. Prav tako kot ekonomski so tudi politični instrumenti usmerjeni predvsem v maksimizacijo proizvodnje in rasti. Ta pristop, ki ga poganja le imperativ proizvodnje brez kakršnegakoli ozira na okoljske posledice, zadovoljuje ekonomske potrebe samo dela sedanje generacije. Zaradi politične moči, ki jo ima ta del sedanje populacije, bo zadovoljeval ekonomske potrebe samo dela prihodnjih generacij. Zastavlja se vprašanje, ali lahko tiste koncepte, ki okolja ne vzamejo vsaj kot minimalni element pri koncipiranju razvoja, sploh uvrstimo med tipe trajnostnega razvoja. Ali ne gre v tem primeru za ideološko operacijo preimenovanja starih razvojnih modelov samo zato, da bi dobili sprejemljivejšo oznako in tako lažje opravljali legitimacijsko vlogo?

2.2 Drugi model: Šibka trajnost

Model šibke trajnosti temelji na podmeni, da je obstoječi politični in ekonomski sistem sposoben rešiti vse okoljske probleme inkrementalno z uvajanjem načel in standardov, ne pa s korenitimi reformami. Zanj je značilen tudi utilitaristični pogled na živi in neživi svet narave, ki nima notranje vrednosti,

zato je njegova zaščita omejena le na to, ali ohranitev določene vrste/vira prispeva k neposredni ekonomski koristi ali k neposredni koristi ohranjanja ekološkega sistema (Muschett 1997, 11). Pri tem gre po večini še vedno za substitucijo naravnih virov, ne usmerja pa se v zmanjševanje njihove porabe. Namen tega pristopa je povezati kapitalistično rast s skrbjo za okolje. Ta pristop je blizu neoklasičnemu ekonomskemu pogledu na reševanje okoljskih problemov. Prednostni cilj politik je še vedno ekonomska rast, zato so okoljski problemi izpostavljeni prek postopka ocenitve škode v okolju, ki jo je mogoče učinkovito omiliti s tako imenovanimi tehnologijami »na-koncu-pipe«. To je mogoče zato, ker je po tem pristopu okolje popolnoma ekonomsko merljivo, v njem pa ne prepozna njegove polne vrednosti, na primer v kulturnem, zdravstvenem in duhovnem pogledu. Trg že delno upošteva okoljsko politiko, to pa se kaže tudi v spremembah vzorcev porabe. Okolje je potisnjeno v sektorsko politiko, ki se formalno sicer povezuje, vendar visokosektorski pristop v resnici onemogoča učinkovito transsektorsko povezovanje z drugimi politikami. Prav tako je družbena enakost v tem modelu le postransko politično vprašanje. Blaginja razvoja je namenjena samo delu sedanjih generacij. Ker okoljsko upravljanje največkrat ignorira ali podcenjuje izkušnje lokalnega prebivalstva, politični odločevalci marsikdaj prevzemajo tveganje za neustrezne rešitve okoljskih problemov.

2.3 Tretji model: Močna trajnost

V nasprotju z modelom šibke trajnosti, po katerem je ključni pogoj za ohranitev okolja in družbene enakosti ekonomski razvoj, za model močne trajnosti velja, da ohranitev in razvoj okolja ter izboljševanje razmer na področju družbene enakosti potekajo sočasno z ekonomskim razvojem. V tem modelu se vse tri dimenzije koncepta trajnostnega razvoja razvijajo v medsebojni odvisnosti. Pozicija močnega trajnostnega razvoja zagovarja takšne razvojne politike, ki jih vodijo imperativ razvoja in ohranitve okolja, transsektorsko povezovanje in zavezujoči mednarodni sporazumi. Močna trajnost se opira na široko razumevanje načela previdnosti. Kadar je le mogoče, je treba uporabo neobnovljivih naravnih virov nadomestiti z obnovljivimi, za takšne prakse pa je treba razviti učinkovito okoljsko upravljanje. Tak pristop zahteva tržno regulacijo in državno intervencijo z uporabo širokega spektra mehanizmov, ki naj bi vplivali na spremembe v ravnanjih in vedenju tako gospodarstva kot posameznikov. Na področju okolja to pomeni ustrezno pravno ureditev, načrte za uporabo zemljišč, finančne spodbude in ekonomske instrumente, kot so ekodavki, nadomestila za onesnaževanje, dovoljenja, subvencije in različni skladi, ter ozaveščanje in s tem spodbujanje sprememb v vedenju in ravnanju. Pogled sodobne okoljske ekonomije v tem pristopu zavrača ugotovitve neoklasične ekonomije, da so stroški in koristi ekonomsko izračunljivi in merljivi ter da jih je mogoče izraziti v denarju. Kot pravi Munda (glej Baxter 1999, 109), obstajajo določeni naravni viri, ki so zaradi svojih značilnosti ključni za zdravje biosfere in tako nezamenljivi s sredstvi človekove produkcije in tehnologije, zato je treba razviti nedenarne kazalnike okoljske trajnosti. Prav tako po tem modelu niso sprejemljive vse tehnologije, saj je pomemben vpliv, ki ga imajo na okolje, zato spodbuja le razvoj čistih tehnologij. Kljub temu, da je ekonomska rast še vedno pomembna, pa je manj poudarka na kvantitativni rasti. Razvoj v to smer, pravi Dryzek (glej Baxter 1999, 109), lahko postopno privede do odpiranja prostora za radikalnejšo ekološko prestrukturiranje kapitalizma, ki si prizadeva tudi za implementacijo okrepljene politike distribucije, torej tudi za izboljšanje in zmanjšanje družbene neenakosti.

2.4 Četrty model: Zelo močna trajnost (idealni model trajnostnega razvoja)

Zelo močna trajnost se izenaučuje z radikalnimi oblikami ekologizma in globoke ekologije. Ta pristop ponuja temeljito strukturno spremembo v družbi, ekonomiji in političnem sistemu, ki se kaže v radikalni spremembi odnosa človeštva do okolja. Poudarja obliko čistega trajnostnega razvoja, po kateri človeštvo prav toliko vrne v ekosistem, kot iz njega vzame, hkrati pa si prizadeva za povečanje in zaščito biotske raznovrstnosti. V tem pristopu ni skupne rasti v kvantitativnem pomenu, kot je tradicionalno merjena, ker človeštvo živi znotraj okoljskih omejitev – bolj je merjena s kakovostjo življenja kot

Preglednica 1: Trajnostni razvoj kot kontinuum v razvitih industrijskih družbah (prirejeno po Baker in sodelavci 1997).

	model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	model šikega trajnostnega razvoja	model močnega trajnostnega razvoja	idealni model trajnostnega razvoja (zelo močna trajnost)
javne politike in povezovanje sektorjev	nobenh sprememb, cilj je maksimiranje rasti, le govori o sektorskem povezovanju	formalno povezovanje politik, sektorski pristop	inkorporiranje okoljskih politik med sektorji, zavezujoče povezovanje politik, močni (zavezujoči) mednarodni sporazumi	holistično medsektorsko povezovanje, močne mednarodne konvencije, zakonsko predpisana podpora in skrb
vloga ekonomije in narava rasti	eksponentna rast, multinacionalke, trajnostni razvoj = trajnostna rast, razvoj = rast BDP, le manjše krpanje z ekonomskimi instrumenti	trg se delno opira na okoljsko politiko, spremembe v vzorcih potrošnje, prestrukturiranje mikroekonomskih spodbud	okoljsko reguliran trg, spremembe v vzorcih prizvodnje in potrošnje, popolna ocena stroškov življenja, vzporedno z nacionalnim, tudi »zeleni proračun«	zadovoljevanje potreb (ne hotenj) brez pomanjkanja, spremembe v vzorcih na vseh ravneh proizvodnje in potrošnje, strog premik k trajnostnemu ekonomskemu proračunu
(civilna) družba, diskurz	zelo omejen dialog med civilno družbo (okoljskimi gibanji) in državo; meglena zavest in zelo majhna medijska pokritost	inicitive prihajajo od zgoraj navzdol, dialog med civilno družbo in državo ostaja omejen, širše javno izobraževanje za sposobnost predvidevanja v prihodnosti	odprt dialog med civilno družbo in državo, načrtovanje, povezovalen učni načrt, lokalne pobude kot del rasti skupnosti	skupnostne strukture in nadzor od spodaj navzgor, nov pristop k evalvaciji dela, vsestranski kulturni dvig, hkrati s tehnološkimi inovacijami in novimi družbenimi strukturami
geografska usmerjenost	globalni trgi in globalna ekonomija	začetni premik k lokalni ekonomski samozadostnosti, manjše pobude za manjšanje moči globalnih trgov	pospeševanje lokalne ekonomske samozadostnosti v kontekstu globalnih trgov	bioregionalizem, razširjena lokalna samozadostnost
odnos do narave	izkoriščanje virov	nadomeščanje neobnovljivih virov z izkoriščanjem obnovljivih	okoljsko upravljanje in zaščita biotske raznoverstnosti	povečanje in zaščita biotske raznoverstnosti

	model globalnega trga (zelo šibka trajnost)	model šikega trajnostnega razvoja	model močnega trajnostnega razvoja	idealni model trajnostnega razvoja (zelo močna trajnost)
tehnologije	kapitalsko intenzivna proizvodnja tehnologij, naraščajoča avtomatizacija, tehnologija kot rešiteljica vseh okoljskih problemov	»na-koncu-pipe« tehnične rešitve, mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije	čiste tehnologije, upravljanje s proizvodom v njegovem celotnem življenjskem ciklu, mešano delovno in kapitalsko intenzivne tehnologije	delovno intenzivne tehnologije
institucije	brez sprememb	minimalne spremembe v obstoječih institucijah	prestrukturiranje nekaterih institucij	decentralizacija političnih, pravnih, družbenih in ekonomskih institucij
politični instrumenti in orodja	obstoječi	simbolna uporaba okoljskih indikatorjev, omejen obseg tržno vodenih policy orodij	večja uporaba kazalnikov trajnosti, širok spekter policy orodij	celoten spekter policy orodij, sophisticirana uporaba kazalnikov, razširjenih na družbeno področje
redistribucija	enakost ni tema diskusije	enakost je postransko (marginalno) vprašanje	okrepljena politika redistribucije	inter- in intra generacijska enakost
okoljska filozofija	antropocentrizem →	→	→	eko/biocentrizem

pa z življenjskim standardom. Ekonomija in politika temeljita na holističnem medsektorskem povezovanju in zavezujočih mednarodnih konvencijah. Ta pogled je ekocentričen, ker ne upošteva samo človeštva, ampak vse življenje na Zemlji. Pomembni sta tako intergeneracijska kot intrageneracijska enakost. Živemu in neživemu svetu je pripisana intrinzična vrednost, ki je neodvisna od pripoznanja človeštva. Poudarja družbeno dimenzijo razvoja, v kateri je posebno mesto namenjeno delu, ki je usmerjeno v skupnostno temelječe neprofitne organizacije. Idealni model trajnostnega razvoja v svoji radikalni poziciji ni samo skrajna točka kontinuuma koncepta trajnostnega razvoja, ampak tudi nova ekologična razvojna paradigma.

Če ponazorimo te idealnotipske modele v tabeli skozi deset različnih dimenzij, dobimo preglednico 1.

Na podlagi te preglednice je mogoče kaj hitro oceniti, kateri koncept trajnostnega razvoja je najmočnejše vtkan v nek razvojni strateški dokument ter lahko služi za izhodišče in pomoč pri hitri orientaciji tako ekspertne kot javne evalvacije.

Že hiter pregled kazala in obseg posameznih poglavij nam omogoča, da lahko brez pretiravanja ugotovimo, da gre pri Strategiji razvoja Slovenije za dokument, v katerem se je dominantno uveljavil šibki koncept trajnosti z nekaterimi drugimi elementi. Ta koncept je ob nastajanju strategije razvoja Slovenije očitno imel pri javni oblasti tako v Evropski uniji kot v Sloveniji največjo podporo.

3 Sklepne misli

V strateških dokumentih se ponavadi uveljavi le en sam prevladujoči koncept trajnostnega razvoja, ki določi okvir, znotraj katerega se opredeljujejo področja in postavljajo cilji, ki usmerjajo gibanje mentalnih potencialov neke družbe in seveda tudi finančnih virov. Zato je pomembno, da se pri evalvaciji tudi ta koncept ponovno preizpraša, in sicer ali ni vendarle potreben pomik iz šibke trajnosti k močni trajnosti. Odločitev o tem ni le v rokah strokovnjakov in strokovne evalvacije. Strokovna evalvacija Strategije razvoja Slovenije je lahko le prvi korak. Ker gre v tem primeru najprej za vrednostno in ideološko vprašanje, je še kako pomembno, da se ta razprava odpre tudi za širšo zainteresirano javnost, katere vloga je ravno vrednosti premislek.

Iz politološkega zornega kota je zato mogoče jasno povedati, da se konceptualni premislek v strateških dokumentih praviloma ne problematizira in ne preizprašuje, je pa prevladujoči koncept trajnosti odvisen od razmerja političnih moči akterjev, ki so pripušteni oziroma vpoklicani v komunikacijski in odločevalski proces. Zato je pomik od šibke k bolj močni trajnosti razvoja Slovenije odvisen tudi od demokratizacije odločevalskega procesa in oblikovanja novih povezav med institucijami javne oblasti, boljšega vključevanja civilnodružbenih akterjev, uvajanja inovacij na področju političnih instrumentov in orodij, pa tudi od odnosa do narave in razumevanja razmerja med naravo in družbo ter nenazadnje na uvajanju drugačne redistribucije družbeno ustvarjenih dobrin.

Današnji premislek o Strategiji razvoja Slovenije nam ponuja možnost, da tako po strokovni kot po vrednostni plati ponovno pretehtamo, ali ne bi bilo bolj smiselno v novo Strategijo razvoja Slovenije vtakati tretji in elemente četrtega koncepta trajnosti (če ne kar četrtega), saj je najprej od tega odvisno, kako uspešno se bomo spoprijeli z uveljavljanjem trajnostnih vzorcev obnašanja, ki bodo nadomestili netrajnostne na različnih področjih vsakdanjega življenja. To, pa kot rečeno, ni le stvar različnih strok in strokovnih evalvacij.

4 Viri in literatura

Agenda 21. United Nations. New York, 1992.

Baker, S., Kousis, M., Richardson, D., Young, S. (ur.) 1997: The politics of sustainable development: Theory, policy and practice within the European Union. London in New York.

- Baxter, B. 1999: *Ecologism: An Introduction*. Washington, D. C.
- Brundland, G. H. 1987: *Our Common Future*. Report of the UN Commission on Environment and Development, Oxford.
- Hardi, P. 2007: *The long and winding road of sustainable development evaluation*. Impact Assessment and Sustainable development, Edward Elger, UK.
- Muschett, F. D. 1997: *Principles of Sustainable Development*. St. Lucie Press. Danvers.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.

REALIZACIJA SMERNIC KJOTSKEGA PROTOKOLA IN NATURE 2000 V STRATEGIJI RAZVOJA SLOVENIJE

Matjaž Hribar

Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani
Aškerčeva ulica 2, 1000 Ljubljana
matjaz.hribar@ff.uni-lj.si

mag. Mateja Šmid Hribar

Inštitut za matematiko, fiziko in mehaniko, Univerza v Ljubljani
Jadranska ulica 19, 1000 Ljubljana
mateja.smid@gmail.com

UDK: 502.131.1(497.4)

IZVLEČEK

Realizacija smernic Kjotskega protokola in Nature 2000 v Strategiji razvoja Slovenije

Strategija razvoja vključuje upoštevanje mednarodnih sporazumov s področja okoljevarstva in naravovarstva. Kjotski protokol in Natura 2000 prispevata k sonaravnemu razvoju in ohranjanju biotske pestrosti. Analiza implementacije Nature 2000, ki je v Sloveniji povzročila konflikt interesov pri sonaravni rabi obnovljivih virov, kaže, da so bile zahteve obeh sporazumov uporabljene kot izključujoča se argumenta. Kjotski protokol proti Naturi 2000. Trajnostna paradigma implicira soodvisnost ekonomskega in socialnega razvoja ter ohranjenega okolja. Če želimo doseči cilje strategije razvoja Slovenije, se moramo naučiti, kako »globalno razmišljanje« prilagoditi »lokalnemu delovanju«. Slednjega pa ne more zagotoviti posamezna stroka ampak dialog med strokami.

KLJUČNE BESEDE

paradigma trajnostnega razvoja, obnovljivi viri energije, NATURA 2000, Kyotski protokol

ABSTRACT

Implementation of Kyoto protocol and of Nature 2000 in Slovenia's Development Strategy

Slovenia's Development Strategy involves international agreements on nature conservation and environmental protection. Kyoto Protocol and Act Nature 2000 contribute to sustainable development in the preservation of biotic diversity. The implementation of the Act Nature 2000 was followed by a conflict of interests revealing that the demands of both agreements were mutually exclusive: Kyoto Protocol versus Act Nature 2000. The paradigm of sustainable development implies the interdependence of economic, social and environmental developments. In order to reach the aims of the Slovenia's Development Strategy we need to find the way to appropriate global thinking to local action. And this can only be done through the dialogue among sciences.

KEY WORDS

paradigm of sustainable development, renewable resources of energy, Nature 2000, Kyoto protocol

1 Uvod

Zaradi antropogenega spreminjanja planetarnega okolja postaja usklajevanje gospodarskega razvoja z varovanjem narave prednostna naloga vsake trajnostne razvojne strategije. Prostor s svojimi sestavinami je predmet varovanja in gospodarjenja. Zanj vse pogosteje uporabljamo termin »okolje« namesto »narava«. S tem se na jezikovni ravni izraža proces in stopnja preoblikovanja narave (Kirn 2004). Raba obeh pojmov narekuje konsistentnost pri uporabi terminologije. Termina okolje in narava pokrivata štiri pomeni: družbeno okolje, grajeno okolje, spremenjeno in oblikovano naravno okolje ter nespremenjeno naravno okolje (Kirn 2004). Prve tri označujemo s terminom okolje, medtem ko s terminom narava poimenujemo nespremenjeno naravno okolje, kjer niso vidne posledice človekove dejavnosti. Tako govorimo o konceptu naravovarstva, ki po Kirnu (2004) obsega poleg osrednjega naravoslovno biološkega področja še druga razmerja človeka z naravo (kulturni, družbeni vidik) in konceptu okoljevarstva, ki obsega raziskovanje antropogenih vzrokov sprememb v okolju in sanacijske ter preventivne ukrepe. Skupen cilj okoljevarstva in naravovarstva poskuša udejanjiti sonaravni razvoj, ki ga Plut (2002) opredeli kot temeljni način udejanjanja načela trajnostnosti v praksi. Sonaravni (okoljski) razvoj tako označuje različne oblike materialnega delovanja, ki trajno ohranjajo in/ali izboljšujejo okolje, naravne vire, naravo. Načelo trajnostnosti je mogoče realizirati samo na globalni ravni, ker je šele globalna trajnostnost lahko trajna. Zato je pomembna maksima »razmišljaj globalno, deluj lokalno« in iz nje izhajajoči mednarodni sporazumi (na primer Kjotski protokol, Natura 2000).

V prispevku predstavlja premislek o prenosu okoljevarstvenih in naravovarstvenih ciljev iz teorije v prakso. Premislek podaja na podlagi rekonstrukcije dialoga ob razglasitvi območij Nature 2000, kjer se je dialog spremenil v polemiko.

2 Pravni in strokovni okvir varovanja narave in okolja

V Sloveniji se sistem varstva narave izvaja na podlagi Zakona o ohranjanju narave (2008; v nadaljevanju ZON), Uredbe o zvrsteh naravnih vrednot (2003) ter Pravilnika o določitvi in varstvu naravnih vrednot (2006). Z namenom prispevati k ohranjanju narave je po ZON sistem varstva narave razdeljen na ohranjanje biotske raznovrstnosti in sistem varstva naravnih vrednot. Biotska raznovrstnost se v naravi vzdržuje z ohranjanjem naravnega ravnovesja. Vendar, kot ugotavlja Plut (2008a), pregled trendov kaže, da je v Sloveniji prisotno zmanjševanje biotske, pa tudi krajinske pestrosti. Varovanje biotske raznovrstnosti je tako ena izmed prioritetenih nalog v Sloveniji. Slovenija je ob vključitvi v Evropsko unijo maja 2004, v sklopu Uredbe o posebnih varstvenih območjih (2008), o katerih govori že ZON (2008, 33. člen), določila posebna varstvena območja, bolj znana pod imenom območja Natura 2000. 7. člen omenjene Uredbe posebej izpostavlja, da se na podlagi varstvenih usmeritev določijo podrobnejše in konkretne varstvene usmeritve, ki se upoštevajo pri urejanju prostora, rabi naravnih dobrin in urejanju voda (Uredba o posebnih ... 2008).

Zakon o varstvu okolja (2008) v 2. členu narekuje trajno rabo naravnih virov, zmanjšanje rabe energije in večjo rabo obnovljivih virov energije. Zakon tudi vzpodbuja načelo trajnostnega razvoja, ki pravi, da moramo spodbujati takšen gospodarski in socialni razvoj družbe, ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije upošteva enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih in omogoča dolgoročno ohranjanje okolja (Zakon o varstvu okolja 2008, 4. člen). Plut opozarja, da geografsko okolje ni zgolj v funkciji gospodarstva in zadovoljevanja človeških potreb, temveč mora zagotavljati trajno ohranjanje primerenih razmer za človeštvo in tudi za druge vrste (Plut 2008b, 9). Ratifikacija Kjotskega protokola Sloveniji nalaga zmanjšanje izpusta toplogrednih plinov (Zakon o ratifikaciji ... 2002). Omenjeni protokol med drugim spodbuja rabo novih in obnovljivih virov energije. Kljub prizadevanju za uresničitev Kjotskega protokola, Slovenija še ne dosega obveznega 8 % zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov (medmrežje 1). Za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov je Slovenija sprejela določene ukrepe (Ener-

getski zakon 2008; Resolucija o Nacionalnem energetskem programu 2004), ki so usmerjeni k pridobivanju obnovljivih virov energije ter povečanju učinkovitosti rabe energije. V pripravi je prvi Nacionalni akcijski načrt za obnovljive vire energije (medmrežje 4) namenjen spodbujanju rabe energije iz obnovljivih virov. Vendar Plut (2008b) opozarja, da mora biti večja raba obnovljivih virov energije skladna s cilji varstva narave ter pokrajinske in biotske raznovrstnosti.

Smernice Strategije razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju SRS) vključujejo zgoraj omenjene naravovarstvene in okoljevarstvene zahteve. Eden izmed štirih temeljnih ciljev razvoja Slovenije je sonaravni razvojni cilj, ki uveljavlja načelo trajnosti na vseh področjih razvoja (Strategija ... 2005). Peta razvojna prioriteta SRS je namenjena povezovanju različnih ukrepov za doseganje trajnostno sonaravnega razvoja. Nabor ukrepov med drugim vključuje skladnejši regionalni razvoj, izboljšanje gospodarjenja s prostorom, spodbujanje razvoja in uporabe okoljskih tehnologij, trajnostno rabo obnovljivih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti in nenazadnje tudi celovit gospodarski in socialni razvoj na območjih Nature 2000 (Strategija ... 2005, 41–42).

3 Dosje Natura 2000

Natura 2000 je evropska ekološka mreža, oblikovana z namenom ohranjanja biotske pestrosti v državah članicah Evropske unije (EU). Predstavlja ključni steber varstva narave v EU (medmrežje 3). 29. aprila 2004 je slovenska vlada razglasila posebna varstvena območja Natura 2000 z obsegom 35,5 % slovenskega ozemlja (Uredba o posebnih ... 2008). Obseg varovanih in zavarovanih območij narave v Sloveniji, med katera sodijo območja Nature 2000, parki in naravne vrednote, predstavlja 39,8 % celotnega državnega ozemlja (medmrežje 2).

Prvotni predlog, ki ga je podala stroka, določa območje Nature 2000 v obsegu 38 % celotnega državnega ozemlja. Po posredovanju takratnega Ministrstva za okolje, prostor in energetiko, pa je bilo območje zmanjšano na 35,5 % (Kopučar 2004). Obseg razglašenega območja je sprožil odmevno polemiko med strokovno in laično javnostjo, gospodarstveniki ter predstavniki občinskih in državnih institucij. Razlogi, zakaj se je dialog spremenil v spor, nam razkrije analiza dialoga med Marušičem (krajinskim arhitektom v vlogi okoljevarstvenika) in Kotarcem (biologa v službi naravovarstva) (Marušič 2004a; Marušič 2004b; Kotarac 2004; Skoberne 2004). Okoljevarstveniki so prišli v nesoglasje z naravovarstveniki zaradi omejitev, ki jih predstavlja obseg razglašenih območij. Iz navedenega dialoga je razvidno, da sogovorniki v polemiki ne postavljajo pod vprašaj namena Nature 2000, torej varovanje ogrožene biotske pestrosti, ampak pristop, kako doseči zastavljeni cilj. Marušič (2004a) v vlogi načrtovalca zagovarja manjši obseg (za)varovanih območij in prilagajanje nosilnostim okolja v obliki sonaravnega gospodarjenja. Svoj predlog utemeljuje s pozitivnimi učinki rabe obnovljivih naravnih virov, ki omogočajo ohranjanje narave na celotnem ozemlju države, ne samo na izbranih območjih (Marušič 2004a). Mnenje naravovarstvene strani pa je bilo, da je predlog o zavarovanju 38 % slovenskega ozemlja že pod spodnjo mejo strokovne ustreznosti (Kotarac 2004). Oba posega – tako varovalni kot razvojni – sta z vidika trajnostnega načela SRS legitimna in nujna.

4 Razprava

V soočenju okoljevarstvenih in naravovarstvenih argumentov se zastavlja vprašanje, ali v Sloveniji obseg varovanih območij (39,8 % državnega ozemlja) predstavlja razvojno oviro za sonaravno energetsko gospodarjenje z obnovljivimi viri. Izjava ministra Kopača (Kopučar 2004), da predstavlja 35,5 % razglašenega ozemlja dober kompromis, ker so z njim nezadovoljni tako z okoljske kot z občinske strani, težko smiselno opravičimo. Krog pomembnih sogovornikov je širši kot navaja Kopač (Kopučar 2004), saj obsega naravovarstvenike, okoljevarstvenike, gospodarstvenike ter predstavnike lokalnih skupnosti

in politike. Med navedenimi ugotovimo različna nesoglasja, vsa pa se nanašajo na obseg varovanja. Med naravovarstveniki in politiki je prišlo do nesoglasja zaradi poseganja politike v strokovno delo, kar je imelo za posledico zmanjšanje območja Nature 2000 za skoraj 3 % (Kopučar 2004). Okoljevarstveniki in gospodarstveniki so prišli v spor z naravovarstveniki, ker varovanje narave ni bilo mogoče uskladiti s predvidenim sonaravnim gospodarjenjem. Z vidika naravovarstva predstavlja Mura s svojimi poplavnimi območji dragocen in krhek ekosistem, z vidika okoljevarstva pa neizkoriščen vodni vir. Kot ugotavlja Zveza ekoloških gibanj Slovenije, bi gradnja osmih hidroelektrarn (od Sladkega Vrha do Veržaja) resno ogrozila območje Nature 2000 in ustanovitev bodočega regijskega parka (Lipič 2009). Pri Volovji rebri bi postavitev vetrnih elektrarn fragmentirala ozemlje, degradirala območje z infrastrukturo in uničila habitat suhih kraških travnišč (Kaligarič 2004). Noben od navedenih primerov še nima epiloga, zato se polemike nadaljujejo, hkrati pa se pojavljajo novi primeri, na primer gradnja sončne elektrarne v Kozini. Predstavniki lokalnih skupnosti so zagovarjali različne interese – v primeru Mure dajejo prednost varovanju (Pojbič 2004), v primeru Volovje rebri pa zagovarjajo gospodarski (okoljevarstveni) vidik razvojnih potencialov (Šenkinc, povzeto po Grča 2004). V vseh navedenih sporih nastopa stroka (okoljevarstvo ali naravovarstvo). Ključna napaka stroke je bila uporaba argumentov na način »izključujočega ali«. Ta pri iskanju rešitev uvaja način razmišljanja, ki ne dopušča tretje možnosti. Ali človek ali narava, če se odločimo za prvo, potem nismo za drugo in obratno. Odločitev o varovanju ali sonaravnemu gospodarjenju mora biti v primerih, kjer ni mogoče realizirati obojega, predmet dialoga med obema strokama. Ker sta varovanje narave in sonaravno gospodarjenje dve soodvisni strategiji znotraj trajnostne paradigme, iskanje trajnostnih rešitev ne more izhajati iz načela izključevanja ene ali druge stroke. Kotarac (2004) ima prav, ko trdi, da se lahko pri pripravi Nature 2000 upošteva izključno strokovna merila (ne pa ekonomska, socialna ...), vendar pa morajo nato tako pripravljen predlog presoditi različni deležniki in ne zgolj stroka. Strinjamo se z Marušičem, ko pravi, da pripravljena dejstva niso (samo) strokoven problem (Marušič 2004b), ne pa, ko opredeljuje zavarovana območja kot tista, pri katerih smo izgubili suverenost odločanja (Marušič 2004a).

Medtem, ko je stroka polemizirala ob vprašanju, ali obseg varovanja predstavlja objektivno omejitve ali ne, se je pogovor pri ostalih sogovornikih (gospodarstveniki ter predstavniki lokalnih skupnosti in politike) razvil v vprašanje, ali smemo dati prednost rabi obnovljivih naravnih virov pred ohranjanjem biotske pestrosti, ki pa pravzaprav sodi med neobnovljive naravne vire. Če je v primeru spora v stroki prišlo do neupoštevanja trajnostne paradigme, lahko pri ostalih sogovornikih ugotovimo, da je prišlo do manipulacije z argumenti. Izključujočemu razmišljanju je sledilo argumentiranje na način »ali Kjotski protokol ali Natura 2000«. Strinjamo se s Kirnom (2008, 29), ki pravi, da je treba v vsakem konkretnem primeru okoljevarstva in naravovarstva najti takšno rešitev, da v njej ne zvođenijo načela naravovarstva in okoljevarstva, da ne prevladajo človeški, politični, dobičarski interesi. Pri tem se teh načel ne sme postavljati absolutno, to je brez vsakega ozira na človeka.

5 Sklep

Sektor za razvoj energetike, ki je zadolžen za trajnostni razvoj energetskih sistemov in s tem rabo obnovljivih naravnih virov, od decembra 2004 deluje na Direktoratu za energijo v okviru Ministrstva za gospodarstvo. S tem se je polje dialoga med akterji, ki skrbijo za varovanje in gospodarjenje s prostorom, razširilo na Ministrstvo za okolje in prostor ter Ministrstvo za gospodarstvo. Skladno z začrtanimi terminološkimi in strokovnimi opredelitvami je varovanje okolja in narave v domeni Ministrstva za okolje in prostor, sonaravno gospodarjenje z obnovljivimi viri pa v domeni Ministrstva za gospodarstvo. Zelena knjiga za Nacionalni energetski program Slovenije (medmrežje 4) postavlja dva zelo zahtevna cilja: do leta 2020 naj bi energija iz obnovljivih virov v rabi končne energije predstavljala 25 odstotni delež, delež energije iz obnovljivih virov v rabi končne energije v prometu pa naj bi do leta 2020 znašal 10 odstotkov. Na podlagi predstavljenih dejstev in izkušenj lahko sklepamo, da se bo

potreba po usklajevanju rabe prostora za pridobivanje obnovljivih naravnih virov povečevala, in z njo potreba po usklajevanju in reševanju novih konfliktov. Analiza dialoga je pokazala, da je prišlo do spora zaradi neupoštevanja trajnostnih načel. Temu se lahko v prihodnje izognemo z oblikovanjem novega institucionalnega okolja na državni ravni, ki bi zagotovil razmere za enakovreden dialog med vsemi akterji, naklonjenimi uresničitvi trajnostnih ciljev. Strokovno podlago za nadaljevanje dialoga bi predstavljala verodostojna raziskava, ki bi ugotovila, ali izrezana območja in tista druga, s katerimi bomo dopolnili območje Nature 2000, res predstavljajo omejitve za sonaravni razvoj obnovljivih energetskih virov. V zvezi s tem pogrešamo raziskave o sonaravni energetski rabi tistih obnovljivih naravnih virov, ki so skladnejši z ukrepi varstva narave. Kot zgleden primer navajava pobudo Koalicije za Volovjo reber za izvedbo raziskave, s katero bi identificirali območja, kjer z vidika varstva ptic ni pričakovati ovir za postavitev vetrnih elektrarn. Razvoj dogodkov je pokazal, da je bilo pri sklepanju kompromisov zaradi nestrokovnosti oškodovano varovanje narave. Plut (2008b) ugotavlja, da je SRS zasnovana tako, da iz nje izhaja stopnja šibke trajnostnosti/sonaravnosti, kar pomeni dvig gospodarske materialnega blagostanja na račun zmanjšanja okoljskega kapitala.

Poleg vzpodbujanja rabe obnovljivih naravnih virov med pomembne ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti v Sloveniji vsekakor sodi tudi varčevanje rabe energije oziroma umiritev rasti porabe energije (medmrežje 4), čemur za zdaj posvečamo še premalo pozornosti.

6 Viri in literatura

- Energetski zakon (EZ). Uradni list RS 79/1999, 8/2000, 110/2002, 50/2003, 51/2004, 26/2005, 118/2006, 9/2007, 27/2007, 70/2008. Ljubljana.
- Grča, D. 2004: Bo šla Natura 2000 na Ustavno sodišče? Delo (22. 4. 2004). Ljubljana.
- Kaligarič, M. 2004: Strokovno mnenje o vetrnih elektrarnah na Volovji rebri s stališča habitatnih tipov. Zbornik referatov Umeščanja vetrne elektrarne na območje Volovje rebri nad Ilirsko Bistrico. Ljubljana.
- Kirn, A. 2004: Narava, družba, ekološka zavest. Fakulteta za družbene vede. Ljubljana.
- Kirn, A. 2008: Varstvo narave in kriza napredka. Varstvo narave. Medmrežje: http://www.zrsvn.si/dokument/63/2/2008/Kirn_1337.pdf (1. 4. 2009).
- Kopučar, S. 2004: Jaga proti vetrnim elektrarnam. Dnevnik (29. 5. 2004). Ljubljana.
- Kotarac, M. 2004: Odgovori na prispevek J. Marušiča pod naslovom »Natura 2000«. Širokosrčno »prostorsko darilo« skupni evropski državi. Sobotna priloga Dela (10. 4. 2004). Ljubljana.
- Lipič, K. 2009: Stališče ZEG-a do gradnje hidroelektrarn na reki Muri ob svetovnem dnevu varstva mokrišč (2. 2.). Medmrežje: <http://www.zveza-zeg.si/?id=4&lang=sl&record=116> (7. 5. 2009).
- Marušič, J. 2004a: Natura 2000. Širokosrčno »prostorsko darilo« skupni evropski državi. Sobotna priloga Dela (3. 4. 2004). Ljubljana.
- Marušič, J. 2004b: Natura 2000. Širokosrčno »prostorsko darilo« skupni evropski državi. Sobotna priloga Dela (24. 4. 2004). Ljubljana.
- Medmrežje 1: http://kazalci.arso.gov.si/kazalci/index_html?Kaz_id=12&Kaz_naziv=Izpusti%20toplogrednih%20plinov&Sku_id=2&Sku_naziv=PODNEBNE%20SPREMEMBE&tip_kaz=1#KAZALEC_TOP (10. 3. 2009).
- Medmrežje 2: http://kazalci.arso.gov.si/kazalci/index_html?Kaz_id=4&Kaz_naziv=Varovana%20obmo%C4%8Dja%20narave&Sku_id=32&Sku_naziv=varovana%20obmo%C4%8Dja&tip_kaz=1#KAZALEC_TOP (15. 2. 2009).
- Medmrežje 3: <http://www.natura2000.gov.si/index.php?id=44> (15. 2. 2009).
- Medmrežje 4: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/Zelena_knjiga_NEP_2009.pdf (15. 2. 2009).
- Plut, D. 2002: Teoretični in terminološki vidiki koncepta trajnosti/sonaravnosti. Geografski vestnik 74-1. Ljubljana.

- Plut, D. 2008a: Globalni trendi v okolju in odgovornost Slovenije. IPPC v Sloveniji. Celje.
- Plut, D. 2008b: Okoljska globalizacija, svetovno gospodarstvo in Slovenija. Dela. Ljubljana.
- Pojbič, J. 2004: Živeti z Muro ali od nje? Delo (23. 4. 2004). Ljubljana.
- Resolucija o Nacionalnem energetskega programu (ReNEP). Uradni list RS 57/2004. Ljubljana.
- Skoberne, P. 2004: Priložnost ali breme za Slovenijo? Priloga Dela Znanost (19. 4. 2004). Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000). Uradni list 49/2004, 110/2004, 59/2007, 43/2008. Ljubljana.
- Zakon o ohranjanju narave. Uradni list RS 56/1999, 31/2000, 110/2002, 119/2002, 22/2003, 41/2004, 96/2004, 61/2006, 63/2007, 32/2008. Ljubljana.
- Zakon o ratifikaciji Kjotskega protokola k okvirni konvenciji združenih narodov o spremembi podnebja (MKPOKSP) Uradni list RS 17/2002. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006, 39/2006, 49/2006, 66/2006, 112/2006, 33/2007, 57/2008, 70/2008. Ljubljana.

VKLJUČEVANJE OKOLJEVARSTVENIH MERIL V SEKTORSKE POLITIKE

dr. Irena Rejec Brancelj

Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
irena.rejec-brancelj@gov.si

UDK: 502.1(497.4)

IZVLEČEK

Vključevanje okoljevarstvenih meril v sektorske politike

Ena od razvojnih prioritet Strategije razvoja Slovenije je povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Med njimi je tudi zahteva po vključevanju okoljevarstvenih meril v sektorske politike. V prispevku je prikazana ocena stanja na tem področju s poudarkom na zadnjih štirih letih. V ospredju je problematika prilagajanja posameznih sektorjev (kmetijstva, prometa in energetike) ciljnim zahtevam zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Prikazana je uspešnost ukrepov za ponovno uporabo odpadkov. Predstavljene so razmere na področju upravljanja z vodami in izglede za zagotovitev dobrega stanja voda ob koncu programskega obdobja. Obravnavana je izjemna kakovost slovenskih pokrajin glede biotske raznovrstnosti in predstavljene možnosti za zaustavljanje njenega upadanja.

KLJUČNE BESEDE

okolje, vključevanje okoljevarstvenih meril, cilji, sektorske politike, kazalniki, trajnostni razvoj, Slovenija

ABSTRACT

Integration of environmental criteria into sector policies

One of the development priorities of Slovenia's Development Strategy is the integration of measures to achieve sustainable development. Among them is the requirement to integrate environmental criteria into sectoral policies. The paper shows the assessment of the situation in this field with emphasis on the last four years. In the heart of the problem of adapting the various sectors (agriculture, transport and energy) requirements of the target of reducing greenhouse gas emissions. It sets the performance measures for the reuse of waste. It presents the situation in the field of water management and outlook for the provision of good water status at the end of the program period. The excellent quality of the Slovenian landscape is seen, the biodiversity and the potential for stopping the decline.

KEY WORDS

environment, integration of environmental criteria, objectives, sector policies, indicators, sustainable development, Slovenia

1 Uvod

Strategija razvoja Slovenije (2005) obsega pet razvojnih prioritet in akcijski načrt. Peta razvojna prioriteta govori o nujnosti povezovanja ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Mednje sodijo naslednji ukrepi: trajno obnavljanje prebivalstva, skladnejši regionalni razvoj, zagotavljanje optimalnih pogojev za zdravje, izboljšanje gospodarjenja s prostorom, razvoj nacionalne identitete in kulture ter integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce. Vključevanju okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce bomo v nadaljevanju posvetili posebno pozornost. Pregledani bodo načrtovani ukrepi in njihovo izvajanje v štiriletnem obdobju od sprejetja Strategije razvoja Slovenije. Zaradi lažjega ugotavljanja trendov, posegamo v podatkovnih nizih praviloma v obdobje 2000–2007.

Kazalniki nedvomno sodijo med najbolj uporabna orodja za poročanje o okolju in spremljanje učinkovitosti posameznih ukrepov. Temeljijo na številčnih podatkih, ki kažejo stanje, določeno lastnost ali razvoj kakega pojava glede na zastavljene cilje (Rejec Brancelj in Kušar 2003). V Evropski skupnosti so se kot orodje za spremljanje učinkovitosti posameznih politik v podporo trajnostnemu razvoju razvili različni sistemi kazalnikov. Celovitejši pristopi temeljijo na petdelnem okviru presoje, katerega ključna vloga je pomoč pri razumevanju vzročno-posledičnih in medsebojno vplivajočih odnosov v okolju (Draft Report ... 2002). Sistem kazalnikov za spremljanje učinkovitosti okoljske politike uvaža tudi slovenski Nacionalni program varstva okolja 2005–2012. Kazalnike uporabi za spremljanje izvajanja ukrepov in doseganja ciljev po področjih. Nekateri od njih bodo predstavljeni v prispevku.

2 Metode

Posvetovalni proces za pripravo okoljskih kazalnikov se je v Sloveniji začel leta 2002 (Posvetovalni proces ... 2002). Na tej podlagi je bil pripravljen prvi nabor devetindvajsetih okoljskih kazalnikov za Poročilo o stanju okolja 2002 (Turk 2003). Prva samostojna publikacija Kazalci okolja 2003 je bila objavljena v letu 2004 in je vsebovala 51 kazalnikov (Bat in sodelavci 2004). Ta je tudi prvič predstavila vsebino podatkovnih listov za kazalnike, ki vsebujejo: ime kazalnika, cilje, definicijo, umestitev v okvir presoje, komentar razvoja, grafični prikaz, oceno razvoja, podatke v tabelah in opombe o virih podatkov. Največja težava pri pripravi podatkovnih listov je bilo pridobivanje ustreznih in kakovostnih podatkov, kar je tudi izkušnja drugih evropskih držav. Ti podatki izvirajo iz različnih institucij, kar predstavlja dodatno oviro za njihovo zbiranje, praviloma pa so tudi zbrani za druge namene, kot je vrednotenje za potrebe ocene vključevanja okoljevarstvenih meril v sektorske politike (Katalog podatkovnih virov 2009). To pomeni, da podatki zahtevajo dodatne preračune (Rejec Brancelj 2007).

Okvir presoje je podlaga za zagotovitev celovitosti sestave skupin kazalnikov in pomoč pri prepoznavanju vloge posameznih kazalnikov. V Sloveniji smo se naslonili na petdelni okvir Evropske agencije za okolje (EEA core set ... 2003, The European environment ... 2005), ki obsega gonilne sile – obremenitve – stanje – vplive – odzive (DPSIR okvir). Najbolj poznana sistema za spremljanje učinkovitosti posameznih politik sta na evropski ravni TERM (*Transport and Environment Reporting Mechanism*; Paving the way ... 2002) in IRENA (*Indicator Reporting on the integration of ENvironmental concerns into Agriculture*; Agriculture and environment ... 2005). Sistema sta uveljavljena tudi v Sloveniji.

Razlikujemo več vrst kazalnikov glede na vlogo v politični presoji (Heinemann in sodelavci 1998): opisni kazalniki, kazalniki uspešnosti doseganja ciljev in kazalniki uspešnosti ukrepov (Rejec Brancelj in Kušar 2003).

Okoljski podatki običajno izhajajo iz nacionalnih zbirk podatkov in poročil, ki so jih Ministrstvo za okolje in prostor in druge nacionalne ustanove poročale Evropski komisiji in drugim mednarodnim ustanovam (Kovač in Rejec Brancelj 2004). Drugi najpomembnejši vir podatkov je Statistični urad Republike Slovenije in njegovo poročanje Evropskemu statističnemu uradu. V obstoječi nabor okoljskih kazalnikov je vključenih še prek 15 različnih ustanov. Kadar rednih zbirk podatkov ni bilo na voljo, so bili uporabljeni drugotni viri, zlasti iz raziskav. Podatki so prikazani v daljšem časovnem obdobju,

ki omogoča določitev ključnih trendov. V glavnem se nanašajo na obdobje od leta 2000 do 2006, ali na katero drugo ustrezno obdobje. Leta 2003 je bilo objavljenih 51 okoljskih kazalnikov s podatki iz 120 zbirk podatkov, v letu 2005 59 kazalnikov in skoraj 150 zbirk podatkov. Obstoječi nabor 130 okoljskih kazalnikov, ki je na voljo na svetovnem spletu, je sestavljen iz skoraj 300 zbirk podatkov. Kazalniki so razvrščeni po naslednjih vsebinah: 61 jih prikazuje stanje okolja in 65 učinkovitost vključevanja zahtev varstva okolja v sektorske politike, na primer v kmetijstvo, energetiko, promet, gozdarstvo, industrijo in turizem. Štirje kazalniki predstavljajo instrumente okoljske politike.

V Strategiji razvoja Slovenije obsega vključevanje okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce 13 prednostnih področij in program ukrepov za doseganje le tega. Kazalniki za spremljanje Strategije razvoja Slovenije niso bili posebej opredeljeni, jih pa deloma navaja vsakoletno Poročilo o razvoju, ki ga pripravlja Urad za makroekonomske analize in razvoj. V pričujočem delu smo uporabili tiste iz nabora kazalnikov trajnostnega razvoja, ki se spremljajo na ravni Evropske skupnosti. Analizirali smo tudi razmere pri programu ukrepov iz strategije, predvidenih za leti 2005 in 2006 in njihovo izvajanje v štiriletnem obdobju od sprejetja Strategije razvoja Slovenije (2005).

3 Vključevanje okoljevarstvenih meril v sektorske politike

Strategija razvoja Slovenije v okviru vključevanja okoljevarstvenih meril v sektorske politike navaja 13 ukrepov, ki bodo v nadaljevanju podrobneje predstavljeni s pomočjo izbranih kazalnikov.

3.1 Zmanjševanje prispevka gospodarstva k spreminjanju podnebja in prilagajanje pričakovanim podnebnim spremembam

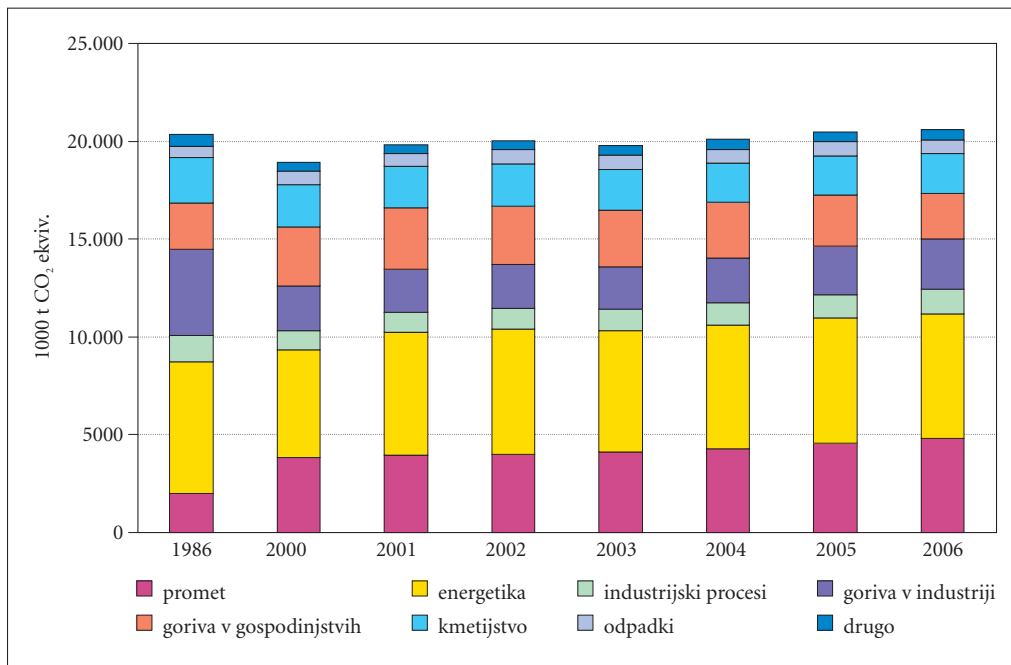
Slovenija se je s podpisom Kjotskega protokola zavezala k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov. Zmanjšanje naj v obdobju 2008–2012 v primerjavi z izhodiščnim letom 1986 doseže 8 %. Izpusti so bili v letu 2006 še vedno nad vrednostmi v izhodiščnem letu in sicer za 1,6 %. Čeprav se izpusti v primerjavi z izhodiščnim letom niso občutno spremenili, se je spremenila njihova sestava. Največ izpustov je v letu 2006 in 1986 prispevala energetika. Na drugo mesto se je v letu 2006 povzpel promet, ki je bil leta 1986 šele na petem mestu. Izpusti iz prometa so se v Sloveniji do leta 2006 glede na izhodiščno leto 1986 več kot podvojili, večino jih prispeva cestni promet. Stalna rast izpustov iz prometa in njihov velik delež (29,8 % leta 2006) v skupnih izpustih otežujeta prizadevanje Slovenije za doseg sprejetih obveznosti. Medtem ko za energetiko in kmetijstvo lahko ugotovimo, da se dokaj uspešno prilagajata ciljnim zahtevam zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov, za promet to ne velja (Plevnik in sodelavci 2008).

Vlada Republike Slovenije je leta 2006 sprejela Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov (Operativni program ... 2006). Prvo poročilo o izvajanju operativnega programa za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov je bilo pripravljeno v letu 2008, v njem je bila analizirana tudi učinkovitost sprejetih ukrepov za leti 2005 in 2006 (Poročilo Vladi RS ... 2008). Ugotovljeno je bilo, da se šest od 26 predvidenih ukrepov izvaja nezadovoljivo. Izvajanje ukrepov je bilo ocenjeno z oznako nezadovoljivo na naslednjih področjih: tehnološka posodobitev termoelektrarn, spodbujanje soproizvodnje električne energije in toplote v industriji in gradbeništvu ter štirje ukrepi s področja prometa: zmanjševanje emisij iz osebnih motornih vozil, spodbujanje javnega potniškega prometa, izvajanje ukrepov Resolucije o prometni politiki za prehod tranzita s cest na železnice in nadomeščanje fosilnih goriv z biogorivi.

Glede prilagajanja pričakovanim podnebnim spremembam je bila v letu 2008 sprejeta Strategija prilagajanja slovenskega kmetijstva in gozdarstva podnebnim spremembam.

3.2 Uveljavljanje trajnostne rabe naravnih virov, zmanjševanje energetske in snovne intenzivnosti, spodbujanje ponovne uporabe odpadkov

Uveljavljanje trajnostne rabe naravnih virov postavlja v ospredje ponovno uporabo, recikliranje in predelavo odpadkov, da se izognemo čezmernemu črpanju naravnih virov. Kot je razvidno iz slike 2,

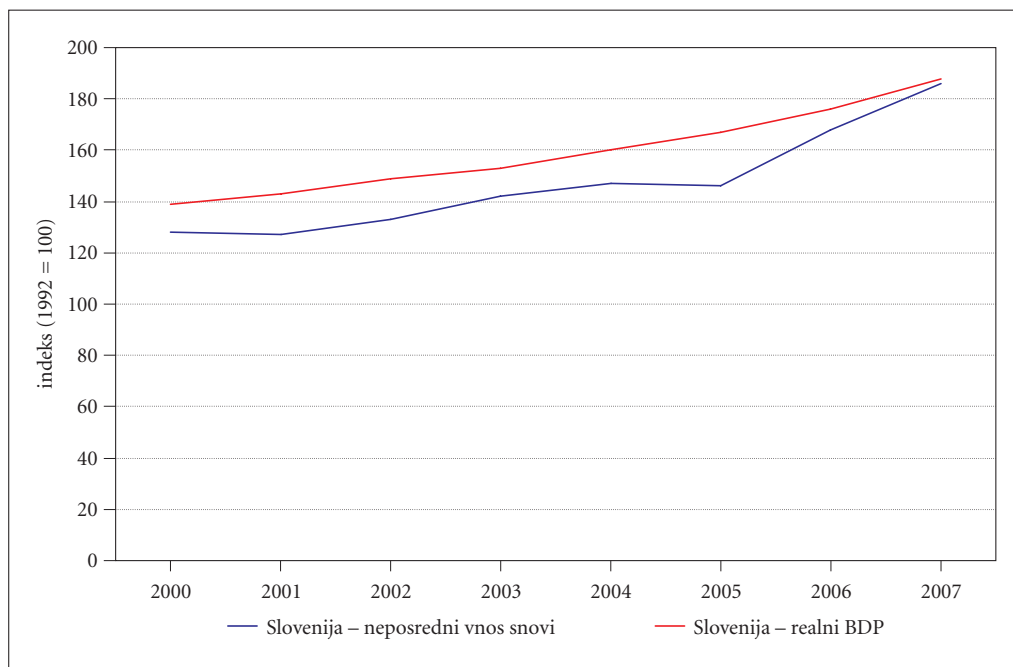


Slika 1: Izpusti toplogrednih plinov.

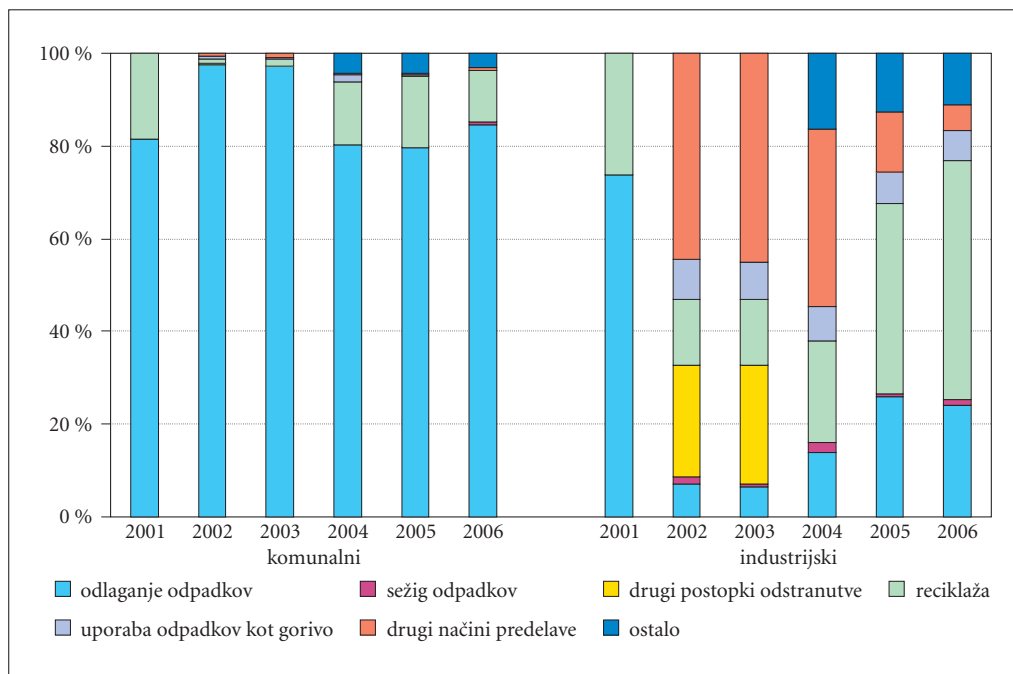
Sloveniji še ni uspelo prekiniti povezave med rastjo bruto domačega proizvoda in naraščanjem neposrednega vnosa snovi, ki se ponovno povečuje po letu 2005. Raba snovi na prebivalca je leta 2007 znašala že 30,3 tone, kar je posledica gospodarskega razvoja, saj skoraj polovico vnosa predstavljajo surovine za gradbeništvo, pridobljene v Sloveniji. Tako je naraščanje neposrednega vnosa snovi v veliki meri povezano z izgradnjo cest. Vsekakor pa še ne kaže na zmanjševanje snovne intenzivnosti.

Slovenija ima tudi relativno visoko energetske intenzivnost, ki jo lahko pripišemo relativno nizkemu bruto domačemu proizvodu (BDP) na prebivalca glede na povprečje Evropske skupnosti in visokemu deležu industrije. Na visoko intenzivnost porabe energije vpliva tudi sestava industrijske dejavnosti, saj imajo najvišji delež papirna, kemična, nekovinska in kovinska dejavnost. Omenjene štiri dejavnosti skupaj so v letu 2005 v Sloveniji ustvarile 41,3 % dodane vrednosti predelovalne industrije, njihov delež v porabi energije pa je bil dvakrat višji, 71,6 %. Zgornje dejavnosti pa se visoko uvrščajo tudi po količini škodljivih izpustov (v zrak, vodo, zemljo) na enoto proizvoda. Z vidika obremenjevanja okolja je bilo ugodno, da se je v letu 2005 prebivanje rasti proizvodnje teh industrij od rasti ostalih predelovalnih dejavnosti ustavilo. Prestrukturiranje predelovalnih dejavnosti v smeri krepitve tehnološko zahtevnejših in nadpovprečno produktivnih dejavnosti poteka prepočasi (Poročilo o stanju okolja 2006).

Glavni cilji slovenske politike ravnanja z odpadki so zmanjšanje količine odpadkov, ločeno zbiranje odpadkov in njihovih nevarnih sestavin, povečanje snovne in energetske predelave ter zmanjšanje emisij toplogrednih plinov z odstranitvijo organskih odpadkov. Obstoječe ravnanje z odpadki pa ne kaže trenda k doseganju zastavljenih ciljev. V Sloveniji je odlaganje še vedno najbolj razširjen način odstranjevanja komunalnih odpadkov, saj jih je bilo v letu 2006 odloženih 85 %. Ločeno zbranih frakcij je bilo le 8 %, kar je zaskrbljujoče. Kljub temu, da predelava odpadkov postopoma narašča, skupne količine odloženih odpadkov ne upadajo. Povprečna količina komunalnih odpadkov, zbranih v letu 2007 je bila 432 kg na prebivalca. Po juliju 2009 bo v zvezi z odlaganjem preostankov komunalnih odpadkov obratovalo predvidoma le 15 regijskih centrov ravnanja z odpadki. Zaskrbljujoče je, da ni bila pra-



Slika 2: Neposredni vnos snovi v Sloveniji in realni bruto domači proizvod.



Slika 3: Delež predelanih in odstranjenih odpadkov glede na način ravnanja.

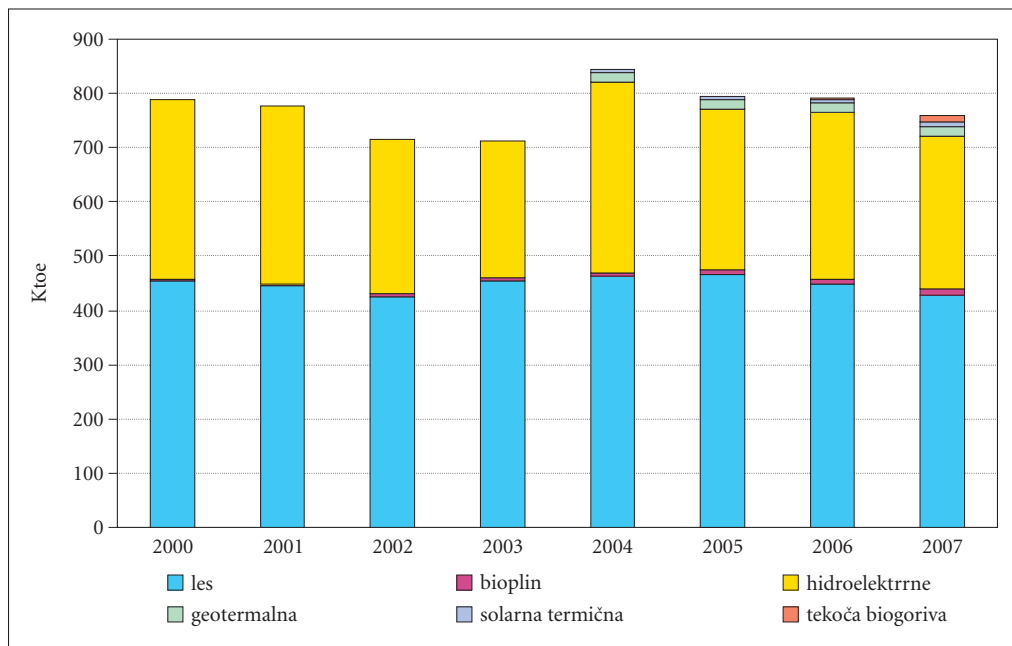
vočasno zgrajena infrastruktura za obdelavo komunalnih odpadkov, da veliko občin še vedno nima zgrajenih ustreznih zbirnih centrov, zbiralnic in sortirnic, kljub temu, da so se prehodni roki iztekli leta 2001 in 2003.

3.3 Povečanje energetske učinkovitosti in uporabe obnovljivih virov energije v javnem sektorju, zlasti na lokalni ravni

Resolucija o Nacionalnem energetskega programu iz leta 2004 določa za leto 2010 cilj 12 % delež obnovljivih virov energije v skupni rabi energije in pravilnik o vsebnosti biogoriv v gorivih za pogon motornih vozil določa ciljni delež 5 % do leta 2010. Sprejeti podnebno energetskega paketa pa države članice Evropske skupnosti zavezuje k doseganju višjega, 20 % deleža obnovljivih virov energije v skupni rabi energije do leta 2020 ter za isto leto še 10 % delež biogoriv v gorivih za pogon motornih vozil.

V obdobju 2000–2007 se je v Sloveniji raba obnovljivih virov energije v povprečju zmanjševala z letno stopnjo 1,0 %, medtem ko je skupna raba energije v povprečju rasla z 2,1 % (Ančik in sodelavci 2006). Delež obnovljivih virov energije v skupni rabi se je zmanjšal od 12,4 % na 10,0 %, kar kaže na težave pri doseganju ciljev. Lesna in druga trdna biomasa ter vodna energija sta najpomembnejša vira. V letu 2007 se je močno povečala raba tekočih biogoriv v prometu, vendar tudi še ne dosega zastavljenih ciljev.

Januarja 2008 je bil sprejet Nacionalni akcijski načrt energetske učinkovitosti za obdobje 2008–2016, ki predvideva kumulativne prihranke v višini najmanj 9 % glede na izhodiščno leto. Načrt temelji na izvajanju 29 sektorskih, večsektorskih in horizontalnih instrumentov, ki so namenjeni odpravi številnih ovir. Med njimi so institucionalni, pravni, upravni, ekonomski in finančni ukrepi, pa tudi dviganje ozaveščenosti in zagotavljanje podatkov. Načrt se osredotoča tudi na energetske učinkovitost v javnem sektorju, ki predvideva izboljšanje energetske učinkovitosti, trajnostno gradnjo javnih stavb, uporabo finančnih instrumentov za varčevanje z energijo, nakup energetske učinkovite opreme in vozil, ter za nakup ali najem energetske učinkovitih stavb.



Slika 4: Raba obnovljivih virov energije ter delež v skupni porabi energije.

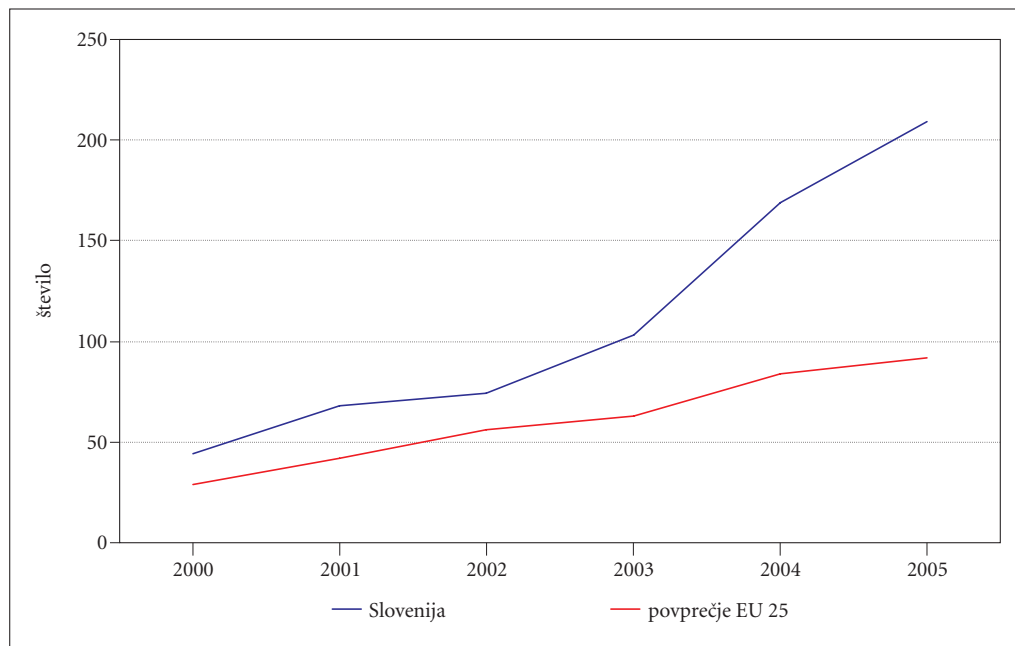
Ukrepi učinkovitejše rabe energije v gospodinjstvih se izvajajo tudi na lokalni ravni. Prek ENSVET – Energetsko svetovalne mreže za občane se izvaja program z energetskimi svetovalci v energetsko svetovalnih pisarnah. V Sloveniji je prek 30 pisarn, ki so plod partnerskega odnosa z občinami in v njih svetuje okoli 70 energetskih svetovalcev. Njihova glavna naloga je, da z brezplačnimi nasveti in razgovori pomagajo pri načrtovanju in izvajanju ukrepov za učinkovitejšo rabo energije.

3.4 Nadaljevanje okoljske davčne reforme in uveljavljanje zelenih javnih naročil

Javna uprava je velik potrošnik in porabnik javnega denarja. V Sloveniji je ocenjena vrednost javnih naročil v letu 2007 znašala 12,98 % BDP (Akcijski načrt ... 2009). V letu 2008 je bila ustanovljena medresorska delovna skupina za področje zelenega javnega naročanja. V letu 2009 je bil sprejet akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009 do 2012. Glavni cilji načrta so: zmanjšati negativen vpliv na okolje, izboljšati učinkovitost rabe javnih financ, spodbujati trg in inovacije za okoljsko sprejemljivejše izdelke, spodbujati zasnovo novih okolju prijaznejših izdelkov, spodbujati nove okoljske tehnologije in brezogljično gospodarstvo, dajati dober zgled. Pri doseganju ciljev bo uporabljen tako imenovani postopen pristop, ki bo upošteval ozaveščenost zavezancev za javno naročanje in pa tudi razvitost trga z okoljsko manj obremenjujočimi izdelki in storitvami na slovenskem trgu. Skupni cilj za izbrane skupine izdelkov in storitev je, da bo v povprečju 50 % vseh javnih naročil do leta 2012 izvedenih tako, da bo končni rezultat nakup okoljsko sprejemljivega izdelka oziroma storitve.

3.5 Spodbujanje okoljsko ustrezne, sonaravne, podjetniške in potrošniške prakse

Na evropski ravni so bila poenotena pravila za dovoljevanje in nadzor industrijskih dejavnosti skozi direktivo o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (IPPC). V Sloveniji potekajo priprave za doseganje pogojev za obratovanje teh podjetij že vse od leta 2000. V tem obdobju je bila v mnogih



Slika 5: Število podeljenih spričeval po standardu 14001.

podjetjih obnovljena tehnologija in zmanjšano onesnaževanje. Najboljše razpoložljive tehnike pa pomenijo poleg tehničnih možnosti omejevanja izpustov, tudi trajnostno rabo surovin in energije. Slovenija na tem področju zamuja že z izdajo okoljevarstvenih dovoljenj za obrate v skladu z zakonom. Seveda pa je to le eden od mejnikov v procesu stalnega prilagajanja obratov zahtevam pravil ravnanja pri opravljanju dejavnosti ali v potrošnji.

Na področju varstva okolja pomeni uvažanje sistemov za ravnanje z okoljem pomemben gospodarski instrument za sporazumevanje in poenotenje in vodi k odpravljanju ter zmanjševanju negativnih vplivov na okolje. Slovenija sodi po številu podeljenih ISO 14001 spričeval v sam vrh EU-25 (Kazalci okolja 2009). V letu 2007 je imelo več kot 320 podjetij pridobljen certifikat ISO 14001, kar pomeni 160 podjetij na milijon prebivalcev (evropsko povprečje je 82). Število podjetij, vključenih v *Eco Management and Audit Cheme* (EMAS) shemo, pa je v Sloveniji skromno (2 podjetji). Naraščanje števila sistemov za ravnanje z okoljem, izpostavlja kot strateški cilj tudi Resolucija nacionalnega programa varstva okolja, ki poudarja pomen EMAS spričeval tudi v javnem sektorju (občinske uprave, izvajalci javnih služb varstva okolja). Vpeljan je tudi sistem podeljevanja znaka Evropske skupnosti za okolje (Eco-label), ki ga je doslej prejelo eno podjetje.

3.6 Spodbujanje razvoja in uporabe okoljskih tehnologij

V letu 2004 je Vlada Republike Slovenije sprejela vrsto usmeritev v zvezi z okoljskimi tehnologijami. Vsebine so bile vključene v Zakon o varstvu okolja in v Strategijo razvoja Slovenije in druge dokumente, ki iz njih izhajajo. Uvažanje tovrstnih tehnologij podpirata tudi

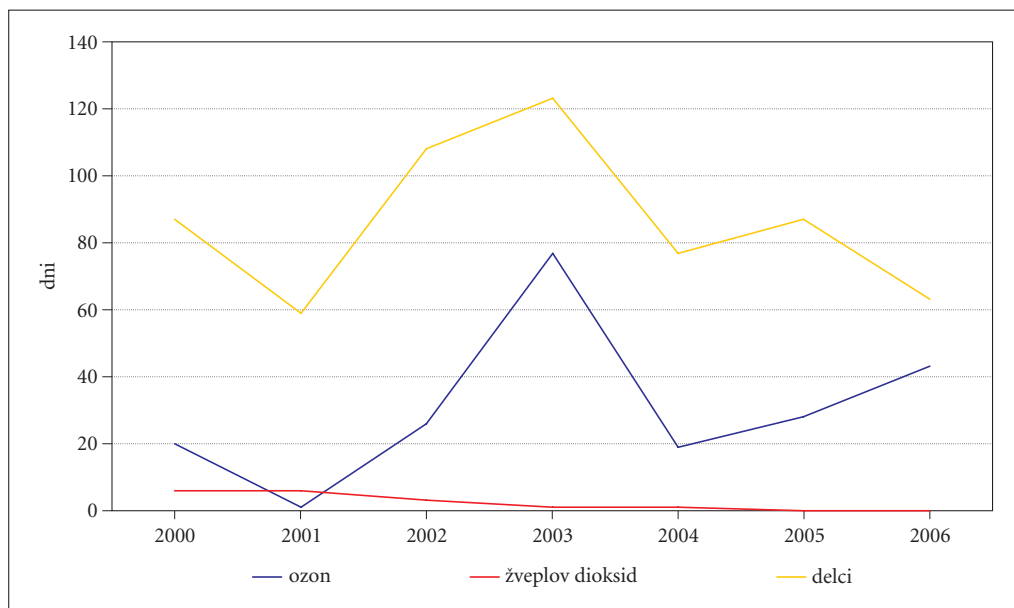
Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture in Operativni program krepitev razvoja regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. V prvem so nove tehnologije načrtovane za izpolnitev nacionalnih in evropskih zahtev na področju ravnanja z odpadki, z vodami, čiščenja odpadne vode, onesnaženosti zraka, zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov, povečanja energetske učinkovitosti in spodbujanja uporabe obnovljivih virov energije. Omeniti je treba še Eko sklad, ki spodbuja razvoj na področju varstva okolja z dajanjem kreditov oziroma poroštsev za okoljske naložbe in z drugimi oblikami pomoči. Obseg sredstev sklada se v zadnjih letih povečuje.

3.7 Reševanje okoljskih problemov prometnih prehodov na evropski ravni, tudi z razvojem pametnih prometnih sistemov

Cestni tovorni promet v Sloveniji po vstopu v Evropsko skupnost narašča vse hitreje in prevzema vse večji delež tovora. V letu 2007 je obsegal skoraj 79 % in je na ravni evropskega povprečja. Narašča tudi cestni tovorni tranzit, ki se je po vstopu v Evropsko skupnost povečal za več kot 50 %, predvsem na račun V. in X. prometnega prehoda. Narašča tudi obseg pomorskega prometa (Plevnik 2008). Vse to spremlja onesnaževanje zraka, saj je promet eden od največjih virov izpustov. K izpustom toplogrednih plinov prispeva skoraj četrtino. Prispeva velik delež k izpustom ogljikovega monoksida (CO), dušikovih oksidov (NO_x), trdnih delcev in nemetanskih hlapnih organskih spojin (NMVOC) (Ančik in sodelavci 2006). Cestni promet prispeva največji delež k izpustom predhodnikov ozona. V mestnih okoljih in ob prometno obremenjenih točkah je prisotno veliko število dni, ko je vsebnost delcev (*particulate mater* – PM10) nad dovoljeno vrednostjo. Za reševanje problematike je v pripravi Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM10, katerega priprava poteka v sodelovanju z občinami, ki so zadolžene za pripravo ukrepov na lokalni ravni.

3.8 Spodbujanje uvažanja trajnostnih oblik mobilnosti in krepitev v korist rabe javnega prevoza

Ponudba prometnih podsistemov je v Sloveniji neuravnotežena. Hitro naraščajo izpusti toplogrednih plinov iz prometa, ki znašajo že skoraj četrtino vseh izpustov in Sloveniji močno otežujejo doseganje



Slika 6: Kakovost zraka.

zahtevanega 8 % zmanjšanja po Kjotskem protokolu. Delci in prizemni ozon sta dve najpomembnejši onesnaževali zraka. Izpusti onesnaževal zraka iz prometa se sicer zmanjšujejo, vendar kakovost zraka ostaja pereč problem. Prometni problemi so še posebej pereči v mestih, vendar je njihovo reševanje še zapostavljeno (Plevnik in sodelavci 2008).

S ciljem večje učinkovitosti in storilnosti javnega potniškega prometa je bil v okviru Resolucije o dolgoročnih razvojnih projektih za obdobje do leta 2023 opredeljen projekt trajnostne mobilnosti. V okviru podprojekta »enotna vozovnica« je predviden celostni javni potniški promet. Projekt naj bi bil zaključen do leta 2010 in se nanaša na povezovanje voznih redov avtobusnega in železniškega prometa, določitev con ter uvedbe enotne vozovnice, kar naj omogoči lažje prehajanje med različnimi oblikami javnega potniškega prometa. Na ta način naj bi Slovenija povečala število uporabnikov javnega potniškega sistema, ki tudi v zadnjih štirih letih še upada.

3.9 Vzpostavitev in vodenje nacionalnega informacijskega sistema za tla

Zakon o varstvu okolja in Nacionalni program varstva okolja opredeljujeta izmenjavo okoljskih podatkov, izgradnjo informacijskega sistema, pripravo poročil in poročanje o okolju. Trenutno so na voljo številni tematski informacijski sistemi, ki pa so razdrobljeni, med seboj nepovezani in neusklajeni (Katalog podatkovnih virov 2009). Zato še ne zagotavljajo točnih ter pravočasnih okoljskih podatkov, kljub pomembnemu deležu vlaganj v obravnavanem obdobju. Pomemben korak naprej je bil na področju okoljskih statistik narejen na Statističnem uradu Republike Slovenije.

Večina sistematično urejenih podatkov o tleh v Sloveniji je shranjenih v Talnem informacijskem sistemu, ki se vodi v okviru Infrastrukturnega centra za pedologijo in varstvo okolja Biotehniške fakultete v Ljubljani. Ta združuje podatke tal v elektronski obliki, razdeljene na tri glavne sklope: podatke o fizikalnih in kemijskih lastnostih tal pedoloških profilov, digitalno pedološko karto merila 1 : 25.000 (vrste tal in njihova razprostranjenost) in podatke o (ne)onesnaženosti tal (težke kovine, pesticidi, fenolne substance, poliaromatski ogljikovodiki, PCBji in drugo).

3.10 Zagotavljanje dobrega stanja voda, ustreznega urejanja voda, varovanje občutljivega morskega ekosistema in obalnega pasu

Glavni cilji na področju upravljanja z vodami v Sloveniji so dobro stanje voda do leta 2015, zagotavljanje varstva kakovosti kopalnih voda do leta 2015, dobro stanje morskega okolja do leta 2020, zmanjševanje ogroženosti pred poplavami do 2012 in zmanjševanje vpliva podnebnih sprememb na vode (Bernard Vukadin in sodelavci 2008).

Za doseganje dobrega stanja voda se že izvajajo osnovni ukrepi, pripravljen je predlog prvega načrta upravljanja voda in program dodatnih ukrepov. Pomembne zadeve upravljanja voda so onesnaženje podzemnih voda iz razpršenih virov onesnaženja, onesnaženje površinskih voda z nevarnimi snovmi iz točkovnih virov onesnaženja, zniževanje ravni podzemnih voda zaradi prekomerne rabe, prekomerno spreminjanje naravne oblike in vodnatosti površinskih voda. Po ocenah iz leta 2005 60 % vodnih teles ne dosega dobrega ekološkega stanja, na 40 % vodnih teles so pomembne hidromorfološke obremenitve, na 37 % vodnih teles je pomembno onesnaženje, več kot 50 % izpustov točkovnih virov presega mejne vrednosti. Prednostne naloge za izboljšave pa so opredelitev meril za trajnostno rabo in urejanje voda, informiranje in ozaveščanje javnosti, komunikacija in sodelovanje s ključnimi deležniki.

3.11 Zaustavljanje upadanja biotske raznovrstnosti do leta 2010, celovit gospodarski in socialni razvoj tudi na varovanih območjih (Natura 2000)

V Sloveniji je narava še vedno raznolika in dobro ohranjena. To dejstvo se kaže v velikem deležu območij Natura 2000: 259 območij na podlagi direktive o pticah (6360 km²) in 27 območij na podlagi direktive o habitatih (4656 km²), ki zajemajo skupaj 35,5 % površja. Glede na barometer Natura 2000, je izvajanje omenjenih direktiv v Sloveniji ocenjeno kot »nepopolno«, z indeksom 72,6 %. Skoraj 12 % Slovenije je na območju petih velikih zavarovanih območij in petintridesetih majhnih zavarovanih območij.

Jeseni 2007 je bil sprejet Operativni program – Natura 2000 za upravljanje teh območij v obdobju 2007–2013. Program določa podrobne varstvene cilje in ukrepe ter opredeljuje pristojne ustanove za izvajanje. Ukrepi za ohranjanje biotske raznovrstnosti so vključeni tudi v Program razvoja podeželja za obdobje 2007–2013. Oblikovanih je bilo šest posebnih ukrepov za omrežje Natura 2000: sistemi reje živali v osrednjih območjih pojavljanja velikih zveri, ohranjanje posebnih travniških habitatov, ohranjanje travniških habitatov metuljev, ohranjanje steljastih travnikov, ohranjanje ptic v vlažnih ekstenzivnih travnikih in stalna travna ruša v vodovarstvenih območjih. Operativni program določa tudi kazalnike za redno spremljanje učinkovitosti ukrepov, njihova izdelava je predvidena v letu 2010 (Brief note on environmental policy ... 2008).

3.12 Krepitev zmogljivosti uprave na področjih okoljskega prava in okoljske ekonomike

Po podatkih resornega ministrstva (Število zaposlenih ... 2009) se je v obravnavanem obdobju povečalo število zaposlenih pravnikov in ekonomistov. Vendar pri njihovih usmeritvah v okoljsko pravo in okoljsko ekonomiko ni bilo večjega napredka.

3.13 Krepitev vloge posvetovalnih in svetovalnih teles v postopku priprave odločitev

V štiriletnem obdobju se je sicer okrepilo število medsektorskih teles, delovnih in projektnih skupin. Vendar je podrobnejša analiza na področju prometa pokazala, da vključevanje pristojnih sektorjev in širše javnosti v strateške prometne odločitve še ne dosega evropskih standardov.

Svet za trajnostni razvoj deluje v okviru Službe Vlade za razvoj, njegove naloge pa so sprejemanje smernic in priporočil za uresničevanje trajnostnega razvoja Slovenije, obravnavanje in ovrednotenje strateških razvojnih dokumentov države ter usklajevanje trajnostnega razvoja Slovenije z usmeritvami v evropskem in širšem mednarodnem prostoru. V obravnavanem obdobju žal ni bil dovolj prepoznaven in uveljavljen.

4 Sklep

Slovenija je na področju okolja pred vstopom v Evropsko skupnost vložila izdatne napore v prenos evropske zakonodaje. Prenos in izvajanje te zakonodaje je bilo v ospredju tudi v minulem štiriletnem obdobju. Nedvomno je bil storjen napredek tudi na področju vključevanja okoljevarstvenih meril v sektorske politike. Vse to je terjalo velike človeške in finančne vire. Pomanjkljivosti v izvajanju so še vedno prisotne, včasih tudi zaradi nerazumevanja vloge okolja pri gospodarskem in prostorskem

Preglednica 1: Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja (akcijski načrt za leti 2005 in 2006) (Strategija razvoja Slovenije 2005; podatki Ministrstva za okolje in prostor (MOP)).

načrtovana dejavnost	2005	2006	2007	2008	2009	skupaj
pripraviti in sprejeti Nacionalni program varstva okolja (MOP)	+					+
pripraviti in sprejeti Operativni program ohranjanja biotske raznovrstnosti s programom upravljanja Natura 2000 (MOP)			+			+
pripraviti in sprejeti Operativni program varstva naravnih vrednot (MOP)						+
izgraditi kanalizacijsko omrežje in čistilne naprave skladno z Operativnim programom odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda (MOP)						o
vzpostaviti vodovarstvena območja na območjih poselitve, kjer je več kot 15.000 policijskih enot (PE) (MOP)	+	+	+	+		+
pripraviti in sprejeti Operativni program vodooskrbe (MOP)		+				+
posodobiti in celovito urediti republiško službo varstva obalnega morja (MOP)						-
pripraviti Operativni program zbiranja komunalnih odpadkov (MOP)						o
zapirati obstoječa odlagališča ter rekonstruirati in širiti obstoječa odlagališča, ki bodo obratovala do konca leta 2008 v skladu z Operativnim programom (MOP)	+	+	+	+	+	+
pripraviti Operativni program ravnanja z nevarnimi odpadki (MOP), upoštevan le Operativni program poliklorirani bifenili					+	+
spodbujati energijsko varčevanje in zniževanje energetske intenzivnosti s poudarkom v javnem sektorju (MOP)				+		+
pripraviti Operativni program za zmanjšanje nacionalnih emisij za SO ₂ , NO _x , hlapne organske spojine in NH ₃ ter doseganje ciljnih vrednosti (MOP)	+					+
izpolnjevati obveznosti Kjotskega protokola o zmanjševanju toplogrednih plinov in vzpostaviti sistem trgovanja s pravicami emisij (MOP)	+	+	+	+		+
analizirati ranljivost na podnebne spremembe in se prilagoditi nanje (MOP)				+		+
sodelovati z nevladnimi organizacijami pri ozaveščanju javnosti, promovirati ekološke izdelke, varčevanje z energijo, nakupe prek interneta, sofinancirati podjetniške projekte proizvodnje ekoloških izdelkov in uvajanje dela od doma (MOP)	+	+	+	+	+	+
oblikovati medsektorske izobraževalne programe na temo trajnostnega razvoja (MOP)				+	+	+

razvoju. Ukrepi, predvideni v Strategiji razvoja Slovenije za vključevanje okoljevarstvenih meril v sektorske politike za leti 2005 in 2006, so bili večinoma izvedeni (preglednica 1). Trenutno pa še niso na voljo vsi kazalniki, ki bi omogočili vrednotenje konkretnega vključevanja meril in njihove uspešnosti.

5 Viri in literatura

- Agriculture and environment in EU-15 – the IRENA indicator report. European Environment Agency. Copenhagen, 2005.
- Agriculture and environment in EU-15 – the IRENA indicator report. European Environment Agency. Copenhagen, 2005.
- Akcijski načrt za zeleno javno naročanje. Služba vlade RS za razvoj in evropske zadeve. Ljubljana, 2009.
- Ančik, E., Kušar, U., Rejec Brancelj, I. (ur.) 2006: Kazalci okolja 2005. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana.
- Bat, M., Rejec Brancelj, I., Kušar U., Veršič, A., Rejec Brancelj, I. (ur.) 2005: Kazalci okolja 2003. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana.
- Bernard Vukadin B., Rejec Brancelj, I., Zupan, N. (ur.) 2008. Okolje na dlani: Slovenija. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana.
- Brief note on environmental policy and institutional framework in Slovenia. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2008.
- Draft Report on the Council's »Open list of environment-related headline indicators«: Analysis of the existing methods and of the availability of data needed to estimate the indicators, Part 1 compilation. Directorate General Eurostat, Directorate General Environment, European Environment Agency. Copenhagen, 2002.
- EEA core set of indicators. Revised version. European Environment Agency. Copenhagen, 2003.
- Heinemann, D., Higgins, J., McAlpine, G., Raison, J., Ryan, S., Saunders, D. 1998: A guidebook to environmental indicators. Medmrežje: <http://www.csiro.au/csiro/envind/index.htm> (20. 3. 2009).
- Katalog podatkovnih virov o okolju v Sloveniji. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana, 2009. Medmrežje: http://kpv.arso.gov.si/index_html/welcome?L1=94&L2=302 (20. 3. 2009).
- Kazalci okolja v Sloveniji/Environmental indicators in Slovenia. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana, 2009. Medmrežje. <http://kazalci.arso.gov.si/> (20. 3. 2009).
- Kovač, N., Rejec Brancelj, I. 2004: Sustainable development and its relation to networking in the field of the environment protection in Slovenia. Proceedings PISTA 2004. International Institute of Informatics and Systematics 2. Orlando.
- Operativni program o zgornjih mejah nacionalnih emisij onesnaževanja zraka. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2007.
- Operativni program varstva zunanjega zraka pred onesnaževanjem s PM10, osnutek. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2009.
- Operativni program zmanjševanja toplogrednih plinov. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2006.
- Paving the way for EU enlargement, Indicators of transport and environment integration, TERM 2002. European Environment Agency. Copenhagen, 2002.
- Plevnik, A., Rejec Brancelj, I., Zupan, N. (ur.) 2008: Okolje in promet: Slovenija, (Korak naprej v ravnanju z okoljem). Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija Republike Slovenije za okolje. Ljubljana.
- Poročilo o stanju okolja. Neobjavljeno gradivo. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2006.
- Poročilo Vladi RS o izvajanju Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2008.
- Posvetovalni proces o jedrnih indikatorjih Evropske agencije za okolje. Ministrstvo za okolje in prostor, Agencija RS za okolje. Ljubljana, 2002. Medmrežje: http://nfp-si.eionet.europa.eu:8980/Public/irc/eionet-circle/javna/library?l=/starej_e/indikatorjev_evropske&vm=detailed&sb=Title (20. 3. 2009).

- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Uradni list RS 19/2007. Ljubljana. Medmrežje: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_DRUG2447.html (23. 3. 2009).
- Rejec Brancelj, I. 2007: Priložnosti okoljske geografije pri vrednotenju vključevanja zahtev varstva okolja v posamezne dejavnosti. Fizična in okoljska geografija v teoriji in praksi. Ljubljana.
- Rejec Brancelj, I., Kušar, U. 2003: Kazalci kot orodje za spremljanje okoljskega razvoja. Statistika kot orodje in vir za kreiranje znanja uporabnikov: zbornik: proceedings volume. Ljubljana.
- Resolucija o Nacionalnem energetskega programu, 2004. Uradni list RS, št. 57/2004. Ljubljana.
- Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Uradni list RS 50/2004. Ljubljana.
- Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije. Intermodalnost: čas za sinergijo. Ministrstvo za promet. Ljubljana, 2004. Medmrežje: <http://www.gov.si/mpz/2kabinet/2k-3.html#16> (27. 2. 2006).
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- The European environment: State and outlook 2005. European Environment Agency. Copenhagen, 2005.
- Turk, I. (ur.) 2003: Okolje v Sloveniji 2002. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana.
- Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS 41/2004, Ljubljana.

VLOGA CELOVITE PRESOJE VPLIVOV NA OKOLJE ZA ZAGOTAVLJANJE TRAJNOSTNEGA RAZVOJA NA PRIMERU KOBILARNE LIPICA

dr. Aleš Smrekar

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU
Gospodska ulica 13, 1000 Ljubljana
ales.smrekar@zrc-sazu.si

mag. Vesna Kolar Planinšič

Ministrstvo za okolje in prostor
Dunajska cesta 48, 1000 Ljubljana
vesna.kolar-planinsic@gov.si

UDK: 502.131.1:712(497.4Lipica)

IZVLEČEK

Vloga celovite presoje vplivov na okolje za zagotavljanje trajnostnega razvoja na primeru Kobilarne Lipica

Prispevek predstavlja enega izmed instrumentov okoljske politike, ki lahko bistveno prispeva k uravnoteženemu regionalnem razvoju: celovito presojo vplivov na okolje. Celovita presoja je bila izvedena tudi za operativni program razvoja regionalnih razvojnih potencialov ter za druge plane in programe na ravni celotne Slovenije. Na operativni ravni državnega prostorskega načrtovanja predstavljamo primer priprave okoljskega poročila s presojo sprejemljivosti za varovana območja – državno prostorsko ureditev Lipice. Ta lahko služi kot primer interdisciplinarnega pristopa in kot primer presoj v okviru regionalnega razvoja na Krasu. Pri tem poudarjamo metodo presoje in dodano vrednost združenega postopka tudi za presojo sprejemljivosti vplivov planov na zavarovana območja, posebna varstvena območja in potencialna posebna ohranitvena območja.

KLJUČNE BESEDE

celovita presoja vplivov na okolje, presoja sprejemljivosti, kulturni spomenik Lipica, biotska raznovrstnost, krajina

ABSTRACT

The role of strategic environmental assessment for an assurance of the sustainable development in the case of Kobilarna Lipica

The article presents strategic environmental assessment as important European environmental policy tool. It is based on transposition and implementation of Strategic environmental assessment Directive for plans and programmes. Strategic environmental assessment has been finished for Regional development operational programme and other plans in Slovenia. As the case of national spatial plan the case of spatial plan for Lipica is presented together with SEA Environmental report with appropriate assessment according to Habitats directive. The added value of both assessments could be seen on the case study. Environmental report is the example of interdisciplinary team work and the case of SEA assessment within regional development.

KEY WORDS

strategic environmental assessment, culture monument of Lipica, biodiversity, landscape

1 Uvod

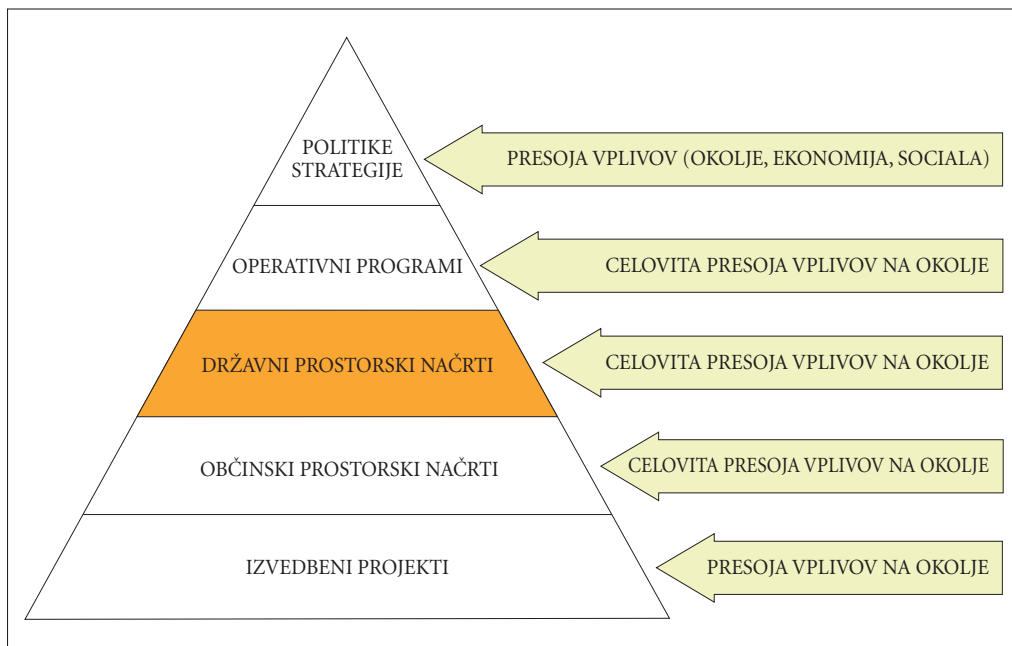
Slovenija večkrat in temeljito preverja posamezne cilje regionalnega razvoja in išče poti trajnostnega regionalnega razvoja. Trajnost razumemo kot uravnoteženost razvojnih konceptov na način, da se udeležijo ekonomski, socialni in okoljski cilji, kar pa je možno le s premišljenimi in uravnoteženimi rešitvami v prostoru. V Sloveniji je opredeljeno evropsko ekološko omrežje Natura 2000, veliko je območij, ki jih pravno uokvirjajo različni režimi, kot so območja kulturne dediščine, naravne vrednote in podobno. To so temeljne vrednote, ki imajo že dano družbeno vrednost, saj jih je družba opredelila kot vrednote skozi verifikacijski postopek za njihov sprejem, in nudijo različne priložnosti za razvoj.

Predstavljamo primer zelo ranljivega in občutljivega območja Kobilarne Lipice, ko se na območju s priznanimi statusi odločimo za državni prostorski načrt. Gre za turistično rekreacijski program zunaj regionalnih središč, ki je vezan na območje kulturnega spomenika.

2 Celovita presoja vplivov na okolje v Sloveniji

Celovita presoja vplivov na okolje je eden izmed pomembnejših instrumentov okoljske politike, ki prispeva k trajnostnemu razvoju (Directive 2001/42 ... 2001) in lahko neposredno vpliva na razvoj programiranja in načrtovanja v smeri razvoja okoljsko sprejemljivih variant. V Sloveniji izvajamo celovito presojo vplivov na okolje od leta 2004, ko smo vgradili v slovensko zakonodajo določila zgoraj navedene direktive o presoji planov in programov na okolje. Zakon o varstvu okolja (2006 in 2008) ureja postopek celovite presoje vplivov planov na okolje za vsa področja, vključno s področjem prostorskega načrtovanja.

Posebnost slovenskega sistema je prav gotovo združen postopek tudi za presojo sprejemljivosti vplivov planov na zavarovana območja, posebna varstvena območja in potencialna posebna ohranitvena



Slika 1: Sistem uvajanja državnih razvojnih ciljev in okoljski vidik.

območja. Od 30. aprila 2004, ko je Vlada Republike Slovenije z uredbo določila območja Nature 2000 (Uredba o posebnih ... 2004) in jih posredovala Evropski komisiji, smo dolžni ohranjati ugodno stanje na teh območjih, kar nam narekuje, da izvajamo zanje tudi presoje sprejemljivosti na varovana območja. Presoja je uvedena tudi za območja, ki so po mnenju Evropske komisije primerna za opredelitev območij Natura 2000.

Namen obeh zakonsko vzpostavljenih presoj je preprečiti oziroma vsaj bistveno zmanjšati škodljive vplive oziroma posledice na okolje, prebivalstvo in zdravje, kulturno dediščino, vode, tla in varovana območja narave, s čimer se uresničujejo načela trajnostnega razvoja, celovitosti in preventive.

Celovita presoja vplivov na okolje se izvaja v fazi variant in vzpodbuja razpravo o variantah, pri tem pa uvaja nekatere nove korake v smeri transparentnosti postopkov in metod dela ter vključevanja javnosti (Elling 2008) in nudi kakovostno podlago za končne odločitve.

Celovite presoje vplivov na okolje izvajamo za plane in programe. Po določbah Zakona o varstvu okolja (2006) so to vsi plani, programi, načrti, prostorski ali drugi akti ter njihove spremembe ali dopolnitve, ki jih na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine s področja urejanja prostora, upravljanja voda, gospodarjenja z gozdovi, kmetijstva, energetike, industrije, transporta, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma, če se z njimi določa ali načrtuje poseg v okolje, za katerega je treba izvesti presojo vplivov na okolje, ali če obsega varovano območje, ali če bi izvedba plana nanj lahko vplivala sama po sebi ali v povezavi z drugimi plani, ali če ima plan lahko druge škodljive posledice za okolje.

Najprej torej preverimo, ali programe sprejme pristojen organ države ali občine, kar je temeljni pogoj za preučitev naslednjih treh skupin meril za uvedbo celovite presoje:

- ali plan predstavlja okvire za posege z vplivi na okolje po Uredbi o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje (2004 in 2006);
- ali ima plan verjetno pomembne vplive na Naturo 2000 skladno z merili iz Pravilnika o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja (2004) in
- ali plan lahko verjetno pomembno vpliva na okolje skladno z merili Uredbe o merilih za ocenjevanje verjetne pomembnosti vplivov na okolje (2009). Sledi priprava okoljskega poročila, vključevanje okoljskih ugotovitev v plan, ugotavljanje kakovosti in presoja sprejemljivosti.

Celovita presoja se izvaja za vse programe, ki so osnova za financiranje s sredstvi Evropske unije (EU). Izvedena je za Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (2007), Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (2007), Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (2007), Operativni program za oskrbo s pitno vodo (2006) ter Operativne programe čezmejnega sodelovanja Slovenija–Avstrija (2007), Slovenija–Italija (2007) in Slovenija–Madžarska (2007). Kot pristojni organ pa je ministrstvo, pristojno za okolje, vključeno tudi v mednarodno presojo transnacionalnih programov, kot so *Interacta*, *Alpine Space*, *Mediterranean* in drugi.

Pomen presoje je velik tudi za investitorje, ki kandidirajo za sredstva Svetovne banke, Evropske banke ali sredstva Evropske unije, kjer predstavljata kakovostni celovita presoja za plane in programe in presoja vplivov na okolje za projekte nujen standard za financiranje (Applying Strategic ... 2006; Schmidt, Joao in Albrecht 2005; Kjørven in Lindhjem 2007).

3 Celovita presoja vplivov na okolje in prostorsko načrtovanje

Zakon o prostorskem načrtovanju (2007) uvaja hierarhijo prostorskih aktov države, ki sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt ter prostorske akte občin, ki so občinski prostorski načrti in urbanistični načrti, po hierarhiji pa občinski strateški prostorski načrti in občinski podrobni prostorski načrti. Zakon uvaja tudi medobčinske prostorske načrte – regionalne prostorske načrte, ki bi bili teoretično najprimernejša raven za presojo planov rabe prostora.

Prostorski načrti so raznoliki: državni, regionalni, lokalni, kompleksni, enostavni. Predstavljeni primer širitve igrišča za golf v Lipici spada med državne prostorske načrte za majhno, vendar kompleksno območje.

Z vključevanjem najširše javnosti v postopke se zagotavlja večja obveščenost, ozaveščenost in sodelovanje pri sprejemanju strateško pomembnih odločitev državnih resorjev (Elling 2008).

V okoljskem poročilu preverjamo različne vplive variant planov ali programov na doseganje okoljskih ciljev. Ti so opredeljeni v Resoluciji o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (2006) in številnih operativnih programih.

Še tako dobro okoljsko poročilo pa je le del celovite presoje, zagotovljen mora biti končni cilj: plan ali program, ki je sprejemljiv in prispeva k doseganju okoljskih ciljev ali pa nanje ne vpliva negativno. Vendar okoljsko poročilo ni in ne sme postati zgolj odzivno poročilo na neko že končno rešitev, ampak je njegov namen, da se okoljski vidiki vključijo v čim zgodnejši fazi načrtovanja in da okoljski strokovnjaki pomagajo prostorskim načrtovalcem pri optimiziranju rešitev.

4 Razvoj igrišča za golf v Kobilarni Lipica

V Kobilarni Lipica so v osemdesetih letih 20. stoletja prišli do ideje, da bi uvedli dodatno dejavnost – golf. Tako so pridobili lokacijsko dovoljenje za 18 igralnih polj na več kot 100 hektarjih. Zaradi predvidenih obsežnih zemeljskih del in omejenih finančnih sredstev so se odločili, da bodo zgradili igrišče v dveh fazah. V takrat predvideni prvi fazi so leta 1987 pridobili gradbeno dovoljenje za devet igralnih polj na 46 ha zemljišč po takrat veljavni zakonodaji. Še istega leta so pričeli z gradnjo igrišča in ga leta 1989 tudi odprli. Vsa kasnejša leta je tla želja po razširitvi igrišča za golf na 18 igralnih polj, kar med igralci za golf predstavlja pravo in popolno igrišče. Ideja je pričela dobivati resne temelje 31. marca 2005, ko je Vlada Republike Slovenije sklenila, da je »... *treba obstoječe igrišče za golf dograditi tako, da bo imelo 18 igralnih polj*...« (Program varstva in ... 2006). Na podlagi Zakona o Kobilarni Lipica (1996) ter Programa varstva in razvoja Kobilarne Lipica naj bi bila leta 2006 prižgana zelena luč za pričetek postopkov, ne le za širitev igrišča za golf, temveč za številne posege na posestvu. Dejansko se je to zgodilo šele marca 2007, ko so se na podlagi Odločbe Ustavnega sodišča (2007), pričeli postopki priprave dveh načrtov prostorskih ureditev.

Prvi del obravnava celotno posestvo razen območja obstoječega in predvidenega igrišča za golf. Ta del, ki je bil s sprejeto uredbo potrjen julija 2008, natančno določa razvoj turističnega dela z odprtim režimom, konjeniškega dela z delno odprtim režimom, konjerejskega dela z zaprtim režimom, kultivirane kraške krajine in prometnih površin. Drugi del načrta prostorskih ureditev, katerega zasnova je bila predana v ocenjevanje (okoljsko poročilo in presoja sprejemljivosti vplivov na varovana območja) Znanstvenoraziskovalnemu centru Slovenske akademije znanosti in umetnosti (ZRC SAZU) februarja 2008, obravnava 80 hektarjev severozahodnega dela posestva, kjer je obstoječe igrišče za golf in območje predvidene razširitve (Smrekar in sodelavci 2008).

5 Okoljsko poročilo širitve igrišča za golf v Kobilarni Lipica – metoda ocenjevanja vplivov

Temeljno vprašanje na začetku celovite presoje zelo zanimivega primera je bilo, ali je kras lahko sprejemljiv za igrišče za golf. Pri tem smo imeli omejene možnosti preučevanja variant, saj je veliko omejitev predstavljalo območje državnega prostorskega načrta.

Celovita presoja ima natančno opredeljene faze, med zelo pomembne pa štejemo pripravo okoljskega poročila. Pobudnik državnega prostorskega načrta: Načrt ureditve Kobilarne Lipice – 2. del (2007) išče programsko rešitev za vzdrževanje Kobilarne Lipice, ki je zastavljena v Programu varstva in razvoja Lipice.

Najprej smo opredelili relevantna okoljska področja in metodo ocenjevanja ciljev s kazalniki. Metodologija priprave okoljskega vrednotenja temelji na sistematičnem razčlenjevanju posameznih okoljskih ciljev in sestavin.

V okoljskem poročilu smo sistematično preverili vsa okoljska področja in jih analizirali s ciljem, da pripomoremo k nadaljnji obravnavi variant in nudimo podlago za pretehtano odločitev.

Kot narekuje Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje (2005), smo ugotavljali, opisali in ovrednotili pomembne vplive izvedbe načrta, pri čemer smo upoštevali okoljske cilje in značilnosti območja po naslednjih segmentih okolja: tla, voda, podnebni dejavniki, zrak, narava, krajina, kulturna dediščina, prebivalstvo in njihovo zdravje ter še posebej vidik varovanega območja. Postavili smo cilje, merila in indikatorje ter ocenjevali posamezne sestavine ločeno in še nato v obliki matrike združili v skupno preglednico.

Ugotovili smo, da ob izgradnji igrišča za golf ne bi bilo vplivov oziroma bi bili ti nebitveni na podnebne dejavnike, zrak ter prebivalstvo in njihovo zdravje. Drugače pa je z drugimi segmenti.

Kraška tla v območju načrtovanega igrišča za golf v vertikalnem prerezu sestavlja prst ter pod njo mehansko in kemično preperela kamninska podlaga. Zaradi tankosti prsti, površinske kamnitosti in sušnosti v poletnih mesecih je primarna kraška vegetacija hrastov gozd. Z ureditvijo igrišča za golf bi prišlo do znatnih sprememb vegetacije, zlasti do širitve travnikov na račun gozda in posledično do precejšnje razdrobitve sedaj enotnega gozdnega prostora. V površje se ne bi smelo bistveno posegati. Ker na površju skalne reliefne oblike niso izrazite, večjega vpliva nanje ne pričakujemo. Pretekle raziskave količin rastlinskih hranil in sredstev za varstvo rastlin na obstoječem igrišču za golf kažejo, da negovanje travnatih površin z gnojili in sredstvi za varstvo rastlin v večini analiziranih vzorcev ni pretirano obremenjujuče za kraška tla. Količine uporabljenih gnojil, sredstev za varstvo rastlin in vode za namakanje so v skladu z zakonsko določenimi predpisi ter strokovno utemeljene ob izdelanih načrtih.

Na območju načrtovanega igrišča za golf se zaradi dobre prepustnosti karbonatnih kamnin padavinska voda hitro infiltrira v podzemlje. Analize talne vode na obstoječem igrišču za golf niso pokazale prekomernega onesnaženja. S stališča varovanja kakovosti voda predstavljajo nevarnost predvsem aktivnosti, ki so povezane z vzdrževanjem igrišča za golf: namakanje, gnojenje in uporaba sredstev za varstvo rastlin. Ob ustrezni rabi ne pričakujemo obremenitve vodnega okolja v taki meri, da površinske in podzemne vode ne bi dosegale z uredbami predpisanega dobrega kemijskega stanja. Obstaja pa nevarnost škodljivih učinkov ob neprimernem namakanju in gnojenju ali neustrezni rabi sredstev za varstvo rastlin, zato bi bilo treba v procesu vzdrževanja igrišča upoštevati omilitvene ukrepe. Ti so izdelava in strokovno izvajanje namakalnega načrta, vzporedno merjenje parametrov bilance vode v tleh, uporaba dodatnih vodnih virov za namakanje, izdelava in strokovno izvajanje načrta gnojenja, izvajanje vzporednih analiz tal ter uporaba sredstev za varstvo rastlin skladno z navodili za uporabo. Poleg tega bi bilo treba vzpostaviti ustrezen monitoring za spremljanje kakovosti vode na vplivnem območju igrišča.

Posestvo Lipica je rezultat tesnega sožitja med človekom in naravo in enkraten primer kulturne krajine, ki sta ji dala pečat kraško površje in vzreja konj. Tipične krajinske prvine se zaradi spontanega zaraščanja in uvajanja novih dejavnosti že desetletja umikajo. Območje načrtovanega posega je v procesu zaraščanja že dobro stoletje – v času Avstro-Ogrske načrtovanega in pozneje spontanega. Simbolni pomen Kobilarne je bil nereverzibilno prizadet že pred desetletji z uvajanjem nekonjerejskih dejavnosti, zato načrtovana širitev igrišča za golf ne pomeni bistvenega poslabšanja krajinskih značilnosti. Pomislek je povezan z zmanjšanjem možnosti obnove kobilarne v avstro-ogrskem obsegu; širjenje nekonjerejskih dejavnosti namreč zmanjšuje življenjski prostor lipicanca. Dejstvo je, da je lipiška kulturna krajina rezultat konjereje in da je edino konjereja zagotovilo za njeno nadaljnje ohranjanje. Širitev igrišča za golf za zavarovane prvine kulturne krajine ne bi prinašala bistvenih obremenilnih vplivov. Ob smotrnem upravljanju bi to lahko izkoristili kot prednost, in sicer da bi s sredstvi »rekultivirali« vmesne površine med posamičnimi igralnimi polji in se tako približali morfologiji nekdanjih gozdnih pašnikov ter tako preprečili nadaljnje spontano širjenje gozda. Igrišče za golf, ki je sestavni del turistične ponudbe Kobilarne Lipica in spremljajočih naprav (hotel in igralnica), že slabih dvajset let zaznamuje podobo

severozahodnega dela posestva Lipica. Na igrišču oziroma na njegovih robovih se tako srečamo samo z dvema elementarnima entitetama kraške kulturne dediščine: s kalom (s kamni oziroma z glino obloženo napajališče za živino) in suhimi kamnitimi zidovi. Z rednim vzdrževanjem obeh predstavnikov kraške stavbne oziroma kulturne dediščine znotraj območja širitve igrišča bi ju še dodatno restavriral in na ta način ustrezno zavarovali.

Območje načrtovanih posegov je del posebnih varstvenih območij Natura 2000 (Uredba o posebnih ... 2004), in sicer posebno varstveno območje (SPA Kras, koda SI5000023) in potencialno posebno ohranitveno območje (pSCI Kras, koda SI3000276). Območje načrtovanega posega je tudi del ekološko pomembnega območja (EPO Kras) in oblikovane naravne vrednote Lipica – pašniki in gozdovi, znotraj območja pa je še geološka naravna vrednota Lipica – nahajališče fosilov in jama.

Na večino zavarovanih vrst živali, katerih prisotnost smo ugotovili na območju Kobilarne Lipice, ne bi bilo bistvenih vplivov. Prav tako, načrtovani poseg ne bi imel bistvenega vpliva na zavarovane vrste rastlin. Celo nasprotno, na večino bi bil vpliv pozitiven, saj bi se povečala površina njihovega habitata – gozdnega robu.

Velik vpliv bi bil le na pSCI Kras, in sicer na skupino hroščev, med katerimi izpostavljamo bukovega kozlička kot kvalifikacijsko vrsto Natura 2000. Na območju načrtovanega posega smo odkrili številčno in vitalno populacijo tega hrošča, po dosedanjih podatkih največjo na območju pSCI Kras. Zato bi načrtovani poseg v star hrastov gozd bistveno vplival na populacijo bukovega kozlička v okviru celotnega pSCI, najstarejši gozd pa je pomemben tudi z vidika ohranjanja naravne vrednote in kulturnega spomenika. Predlagana varianta je bila negativno ocenjena.

Na podlagi teh ugotovitev smo pripravljavcu Načrta prostorskih ureditev za zavarovano območje Kobilarne Lipica – 2. faza, ki je prvotno predvidel, da bi v okviru obstoječega igrišča za golf lahko uredili dodatna tri igralna polja, preostalih šest igralnih polj pa na dodatnem zemljišču zahodno od tam (Varianta I – 29. oktober 2007), predlagali, da preuči izločitev 17 ha velikega območja iz nadaljnjih posegov in pripravi novo razporeditev igralnih polj (Varianta II – 4. november 2008). Popravljen predlog upošteva izločitev območja na zahodu obravnavanega območja, kjer se nahajajo hrastovi sestoji in s tem habitat bukovega kozlička, poleg tega bi s to spremembo zavarovali tudi nahajališča fosilov in lepo ohranjenih javorovih gozdov.

Preglednica 1: Ocene škodljivosti vplivov načrtovanega posega. Ocene škodljivosti vpliva: A – ni vpliva/pozitivni vpliv, B – nebitven vpliv, C – nebitven vpliv pod pogoji (ob izvedbi dodatnih omilitvenih ukrepov), D – bistven vpliv, E – uničujoč vpliv, X – ugotavljanje vpliva ni mogoče.

segment	ocena škodljivosti vpliva po variantah	
	I	II
tla	C	C
voda	C	C
podnebni dejavniki	B	B
zrak	B	B
narava	D	C
krajina	C	C
kulturna dediščina	B	B
prebivalstvo in njihovo zdravje	A	A

Na varstvenih območjih Natura 2000 človeška dejavnost ni izključena. Pri tem pa je treba zagotoviti, da človekove dejavnosti ne ogrozijo narave, ampak njeno ohranjanje podpirajo. Temelj za učinkovito ohranjanje naravne in kulturne dediščine na trajnosten način je izobraževanje in ozaveščanje prebivalstva. Izobraževanje ljudi o pomembnosti trajnostnega gospodarjenja z okoljem je namreč nujno. Številne



Slika 2: Varianta I Načrta ureditve Kobilarne Lipice – 2. del, ki je bila ocenjena kot nesprejemljiva.



Slika 3: Varianta II Načrta ureditve Kobilarne Lipice – 2. del, ki je nastala po vključitvi okoljskega vidika.

analize kažejo, da se okoljska ozaveščenost ljudi izboljšuje z učinkovitim in celovito zastavljenim okoljskim izobraževanjem. Uspešen primer celostnega ozaveščanja ljudi o varovanju okolju so učne poti. Na ta način ljudem pomagamo, da vidijo pokrajino kot povsem drugačen, veliko bolj pester in zanimiv prostor, poln novih, doslej neznanih komponent. Tako v izločenem območju starega hrastovega gozda predlagamo ureditev učne poti. Namen učne poti je predstaviti, kako narava oblikuje podobo kraške pokrajine in kako jo pri tem dopolnjuje človek. Na eni strani učna pot omogoča spoznavanje narave na Krasu, nekaterih naravnih procesov v gozdu, na drugi strani pa lahko opazujemo človekove posege na to območje.

Končna strokovna ocena, katero je potrdil tudi neodvisni recenzent, je, da bi bila širitev igrišča za golf v Lipici sprejemljiva ob spoštovanju zakonskih predpisov z doslednim upoštevanjem številnih drugih ukrepov.

Plan je sprejemljiv, če se s planom strinjajo tudi vsa ministrstva in organizacije, ki so pristojni za posamezne vsebine varstva okolja in tudi javnost v procesu seznanitve. Ministrstvo za okolje in prostor kot naročnik načrta prostorskih ureditev in okoljskega poročila vodi nadaljnji postopek, čemur sledi javna razgrnitev načrta prostorskih ureditev.

6 Sklep

Celovita presoja vplivov na okolje lahko pomembno prispeva k uravnoveženim rešitvam v okviru prostorskega načrtovanja. Primer predlagane širitve igrišča za golf v Kobilarni Lipica je pokazal, da je bilo tudi na majhnem omejenem območju obdelave na podlagi temeljite analize okoljskih vidikov moč najti rešitev, ki je okoljsko ustrežnejša, za ekonomski in socialni razvoj pa ima enake učinke.

Pri presoji prve variante smo ugotovili, da le-ta ni sprejemljiva z vidika naravne vrednote, zavarovanega območja in vsebin Natura 2000. Raziskali smo področje in območje ter ugotovili, da je ranljivost območja kulturnega spomenika Lipice na že odprtih površinah manjša in predlagali novo varianto, ki bi bila okoljsko sprejemljivejša. Pri delu smo ugotovili, da na širšem območju nedvomno obstajajo dodatne variante, na ožjem območju pa bi bila verjetno sprejemljiva tudi ničelna varianta.

Celovita presoja vplivov na okolje lahko bistveno prispeva k okoljsko sprejemljivejšim rešitvam (Runhaar in Driesten 2007). Z vidika kakovosti je predstavljeno okoljsko poročilo primer dobre prakse, saj je med drugim bistveno prispevalo k razvoju nove variantne rešitve, zmanjšanje vpliva na Naturo 2000, tako da je le-ta postal sprejemljiv, predlagalo pa tudi omilitvene ukrepe za zmanjšanje vpliva na kulturno dediščino, naravno vrednoto in tla. Prispevalo bo tudi k nadaljnjemu razmisleku o predvidenem planu in nudilo kakovostno podlago za odločanje, Javni zavod Kobilarna Lipica pa je dobil dodatne vsebine, ki jih bo lahko uporabil pri nadaljnjem razvoju območja in njegovi promociji.

7 Viri in literatura:

- Applying Strategic Environmental Assessment, Good Practice guidance for development co/operation, DAC Guidelines and Reference Series. OECD 2006. Michigan.
- Directive 2001/42 of the European Parliament and the Council of the 27 June on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Official Journal of the European Communities L. 197/30, 21. 07. 2001. Bruxles/Luxemburg 2001.
- Elling. B. 2008: Rationality and the Environment, Decision Making in Environmental Politics and Assessment. Kobenhavn.
- http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=IT&gv_reg=642&gv_PGM=1314&LAN=20&gv_PER=2&gv_defL=7 (5. 4. 2009).
- http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=SI&gv_reg=ALL&gv_PGM=1306&LAN=20&gv_PER=2&gv_defL=9 (5. 4. 2009).

- Kjorven O., Lindhjem H. 2002: Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations, Strategy Series, 4. The World Bank. Oslo.
- Načrt ureditve Kobilarne Lipice – 2. del. Ljubljana, 2007.
- Odločba o razveljavitvi dela besedila petega odstavka 5. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica in zavrženje pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti 3. člena, prvega odstavka 7. člena, 9. in 10. člena ter zavrženje pobud za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Programa varstva in razvoja Kobilarne Lipica 2006–2010. Uradni list RS 33/2007. Ljubljana.
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija–Avstrija. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007. Medmrežje: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=AT&gv_reg=ALL&gv_PGM=1307&LAN=20&gv_PER=2&gv_defL=7 (5. 4. 2009).
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija–Italija. Servizio Rapporti Comunitari ed Integrazione europea. Trst, 2007. Medmrežje:
- Operativni program čezmejnega sodelovanja Slovenija–Madžarska. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007. Medmrežje:
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007. Medmrežje: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/op-rr-vlada_dop.pdf (5. 4. 2009).
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007. Medmrežje: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/op-ropi-vlada_150207_koncno.pdf (5. 4. 2009).
- Operativni program za oskrbo s pitno vodo. Ministrstvo za okolje in prostor. Ljubljana, 2006. Medmrežje: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/op_pitna_voda.pdf (5. 4. 2009).
- Pravilnik o presoji sprejemljivosti vplivov izvedbe planov in posegov v naravo na varovana območja. Uradni list RS 130/2004, 53/2006. Ljubljana.
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2007. Medmrežje: http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/saSSo/PRP_2007-2013/PRP30maj/prp3105/PRP19jun07/PRP16jul07/PRP25jul07/1PROGRAM_RAZVOJA_PODE.pdf (5. 4. 2009).
- Program varstva in razvoja Kobilarne Lipica Ljubljana, 2005. Medmrežje: www.mzl-ial.com/Teksti/Zakonodaja/PVR_2006-2010.doc (5. 4. 2009).
- Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012. Uradni list RS 2/2006. Ljubljana.
- Runhaar H., Driesten, P. J. 2007: What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision making. Journal of the International Association for Impact Assessment 25-1. Manchester.
- Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. 2005: Implementing Strategic Environmental Assessment, Environmental protection in the European Union. Berlin, Heidelberg, New York.
- Smrekar, A., Bedjanič, M., Culiberg, M., Čušin, B., Erhartič, B., Gabrovšek, Hrvatin, M., Kogovšek, J., Grgič, T., Košir, P., Kuntner, M., Komac, B., Luthar, O., Marinšek, A., Mihevc, A., Mulec, J., Otorničar, B., Slapnik, R., Pavšek, M., Polajnar, K., Petrič, M., Polak, S., Prelovšek, M., Repolusk, P., Seliškar, A., Šebela, S., Šilc, U., Turk, J., Urbanc, M., Vreš, B., Zakšek, V., Zelnik, I., Zorn, M., Zupan Hajna, N. 2008: Okoljsko poročilo za načrt ureditve Kobilarne Lipice – 2. del. Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Ljubljana.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje, prostor in energijo. Ljubljana, 2004. Medmrežje: http://www.pososki-rc.si/sites/www/files/SPRS_260104_celota.pdf (5. 4. 2009).
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada republike Slovenije. Ljubljana, 2005. Medmrežje: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (5. 4. 2009).

Uredba o merilih za ocenjevanje verjetnosti pomembnejših vplivov izvedbe plana, programa, načrta ali drugega splošnega akta in njegovih sprememb na okolje v postopku celovite presoje vplivov na okolje. Uradni list RS 9/2009. Ljubljana.

Uredba o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje. Uradni list RS 73/2005. Ljubljana.

Uredba o posebnih varstvenih območjih (območjih Natura 2000). Uradni list RS 49/2004, 110/2004, 59/2007, 43/2008. Ljubljana.

Uredba o vrstah posegov v okolje, za katere je obvezna presoja vplivov na okolje. Uradni list RS 78/2006. Ljubljana.

Zakon o Kobilarni Lipica Uradni list RS 29/1996, 110/2002, 79/2006, 107/2006. Ljubljana.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS 33/2007, 70/2008. Ljubljana.

Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS 39/2006, 49/2006, 66/2006, 33/2007, 70/2008. Ljubljana.

PARADOKS LIZBONSKE IN SLOVENSKE RAZVOJNE STRATEGIJE

dr. Štefan Čelan

Mestna občina Ptuj

Mestni trg 1, 2250 Ptuj

stefan.celan@ptuj.si

UDK: 338.27(4)

IZVLEČEK

Paradoks lizbonske in slovenske razvojne strategije

Za zagotavljanje višje kakovosti življenja državljanek in državljanov smo tako v Sloveniji kot na ravni Evropske skupnosti sprejeli dolgoročne razvojne strategije. Slovenija je v maju leta 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije, Svet Evrope pa je istega leta prenovil osnovni dokument Lizbonske strategije. Oba dokumenta podpirata razvojno vizijo, ki bi naj narodom v evropskem prostoru zagotovila najučinkovitejše, na znanju temelječe gospodarstvo. Cilji, zapisani v obeh dokumentih, bi se naj uresničili do leta 2010. Analize udejanjanja zapisanih ciljev, ki se nanašajo na kazalnike razvojne odličnosti in uravnoveženega okoljskega razvoja, pa kažejo na tako imenovani lizbonski in slovenski razvojni paradoks.

KLJUČNE BESEDE

Lizbonska strategija, razvojna strategija, invencije, inovacije, uravnoveženi razvoj

ABSTRACT

The paradox of Lisbon and Slovene development strategy

In order to enhance better quality of life of all citizens, Slovenia and the European Union have adopted long-term development strategies. In May 2005 Slovenia adopted its national development strategy, while in the same year the European Council reviewed the document serving as the basis of the Lisbon Strategy. Both documents uphold the vision of development which is supposed to bring to European nations an effective knowledge-based economy. Objectives written in both above-mentioned documents should be met by 2010. Reviews of the implementation of the set objectives, those which are related to parameters of the development excellence and balanced environmental development, point at the so-called Lisbon and Slovene development paradox.

KEY WORDS

Lisbon Strategy, development strategy, invention, innovation, sustainable development

1 Uvod

Sistematično spremljanje večine ekonomskih teoretikov (Archibugi in sodelavci 1989; Todaro 1994; Mulej in sodelavci 2000) nam pokaže, da so v zadnjih tridesetih letih prisegli na tako imenovano strateško načrtovanje in vodenje sistemov in podsistemov. Logična posledica tovrstnih usmeritev so nadnacionalni in nacionalni strateški dokumenti. Na ravni Evropske skupnosti smo v letu 2005 na vrhu Evropskega sveta v Lizboni sprejeli dokument z naslovom »Lizbonska strategija«. Istega leta pa je Vlada Republike Slovenije sprejela dokument »Strategija razvoja Slovenije« (2005). Za oba dokumenta je značilno, da imata zelo smelo razvojno vizijo, ki je sprejemljiva za širok krog prebivalcev. Očitna pomanjkljivost tovrstnih dokumentov pa je v operacionalizaciji zastavljenih ciljev. Po treh letih izvajanja tako Lizbonske kakor Slovenske razvojne strategije je jasno, da večina visoko zastavljenih ciljev ne bo dosežena.

Pri obravnavi obeh strategij ne bomo analizirali vseh ključnih razvojnih področij in zastavljenih ciljev, temveč se bomo omejili zgolj na razumevanje pojmov na znanju temelječa družba in trajnostni razvoj.

2 Strateški dokumenti in teoretična izhodišča

V nadaljevanju predstavljamo tista izhodišča iz obeh strategij, ki kažejo, da bi naj Evropa prehitela obe konkurenčni gospodarstvi (japonsko in gospodarstvo Združenih držav Amerike) s pomočjo znanja in ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja.

2.1 Lizbonska strategija

Na tem mestu je treba spomniti, da je Lizbonska strategija nastala v času pred sedanjo finančno in gospodarsko krizo kot odgovor na vse večje razvojno zaostajanje držav Evropske skupnosti za ameriškim in azijskim gospodarstvom. Vsi tedanji pomembni kazalniki razvoja so namreč pokazali, da se Evropa stara tako fizično kot razvojno. Da bi se izognili tem nevarnim gibanjem, so marca leta 2000 predsedniki držav in vlad na vrhu Evropskega sveta v Lizboni sprejeli Lizbonsko strategijo. V njej je zapisana razvojna vizija skupnega evropskega prostora, ki se glasi: »... Do leta 2010 mora Evropska unija postati najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajne gospodarske rasti s številčnejšimi in boljšimi delovnimi mesti ter z močnejšo socialno kohezijo...«. Tej viziji so leta 2001 na zasedanju Evropskega sveta v Göteborgu dodali še vidik okolja in trajnostnega razvoja (Lizbonska strategija 2000).

Za izvedbo tako zapisane vizije so oblikovali štiri pomembna programska področja, ki morajo omogočiti čim bolj dosledno izvajanje zastavljenih reform. Prebivalke in prebivalci držav Evropske skupnosti smo se tako znašli pred izzivi in spremembami, ki se nanašajo na sledeče štiri stebre:

- države članice si morajo prizadevati za ukrepe, ki pospešujejo razvoj ustvarjalnosti in podjetnosti s ciljem, da Evropa postane najbolj ustvarjalno okolje na svetu;
- bogastvo kulturne dediščine bi moralo postati središčna točka gospodarskega in družbenega razvoja Evrope;
- za Evropo je ključnega pomena vlaganje v vire človeških sposobnosti in oblikovanje ukrepov za zagotavljanje fleksibilne varnosti;
- poudarjanje okoljskih politik kot ključnega vzvoda za inovativnost in gospodarsko rast.

2.2 Strategija razvoja Slovenije

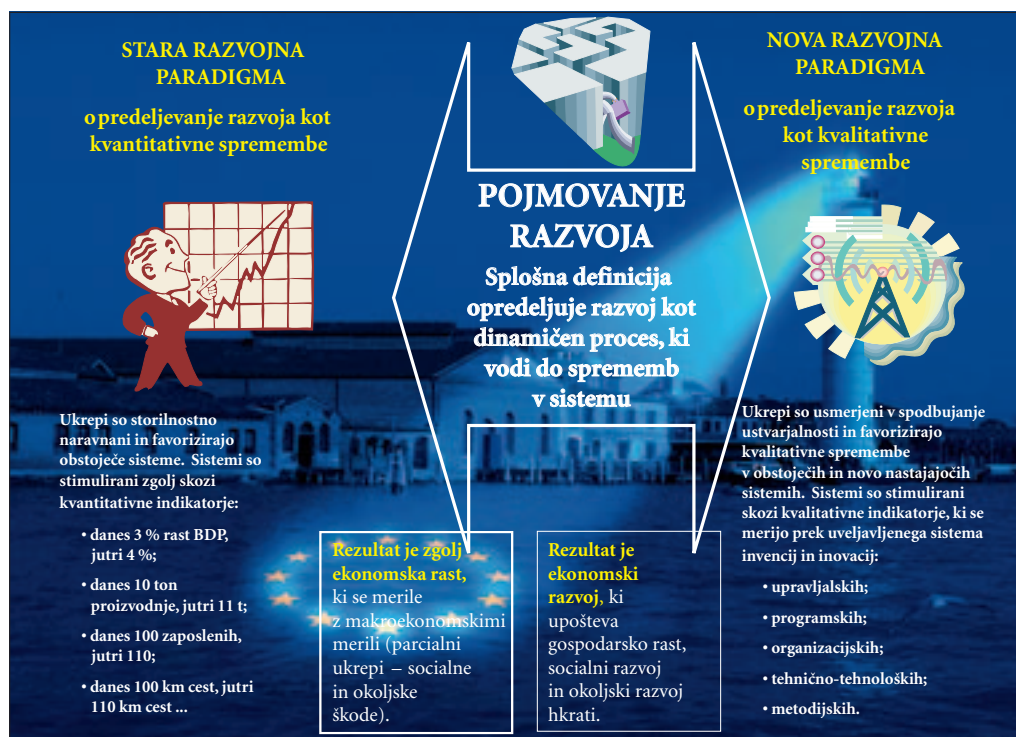
Pred Slovenijo kot polnopravno članico Evropske skupnosti stoji težavna naloga, saj mora ob zagotavljanju ciljev iz lizbonske strategije hkrati tudi nadoknaditi zaostanek za razvitimi državami v Evropski

uniji (EU). Strategija razvoja Slovenije (SRS) opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter pet razvojnih prioriteta z akcijskimi načrti. V ospredju nove strategije je celovita blaginja vsakega posameznika ali posameznice. Zato se strategija ne osredotoča samo na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična in pravna ter kulturna razmerja. Zaradi takšne postavitve ciljev je SRS po svoji vsebini tudi strategija trajnostnega razvoja Slovenije, hkrati pa pomeni tudi prenos ciljev Lizbonske strategije v nacionalno okolje, to je ob upoštevanju specifičnih razvojnih priložnosti in zaostankov Slovenije. Štirje temeljni cilji razvoja Slovenije so:

- gospodarski razvojni cilj je v desetih letih preseči povprečno raven gospodarske razvitosti EU (merjeno z BDP na prebivalca v pariteti kupne moči) in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije;
- družbeni razvojni cilj je izboljšanje kakovosti življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznikov, merjene s kazalniki človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti;
- medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj je uveljavljanje načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obnavljanja prebivalstva;
- razvojni cilj Slovenije v mednarodnem okolju je, da bo s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postala v svetu prepoznavna in ugledna država.

2.3 Razvojna odličnost

Očitno bo treba dojeti in razumeti, da bosta v bodoče družbeni razvoj in s tem višina porabe za zagotavljanje kakovostnejšega življenja odvisna od naše lastne razvojne učinkovitosti. Doseganje teh ciljev nas torej odmika od upravno oblastvene organiziranosti države v pozicijo invencijsko inovacijske



Slika 1: Pojmovanje razvoja.

organiziranosti države. Te težnje so povezane z miselno preobrazbo, ki od vsakega posameznika zahteva dodatne napore v vsakdanjem življenju.

Med pomembne pomanjkljivosti za razvojno zaostajanje sodi napačno razumevanje besede razvoj (slika 1). Pri nas se pod besedo razvoj še vedno razumejo vse tiste aktivnosti, ki prinašajo kvantitativne spremembe. Žal se zelo malo ljudi zaveda, da v takšnih primerih ne smemo govoriti o razvoju temveč o rutinskih investicijah (Čelan 2000a in 2000b). Če smo torej k tisoč kilometrom avtocest dogradili še dvajset kilometrov novih, ne smemo govoriti o razvoju, ampak o rutinski investiciji. V sodobnem svetu se beseda razvoj uporablja, ko pride do kvalitativnih sprememb. Če ostanemo pri primeru izgradnje avtocest, bi torej o razvoju smeli govoriti, če bi namesto asfaltnih cestišč naredili cestišča iz sintetičnih gradiv, ki bi imela daljšo življenjsko dobo, boljšo oprijemljivost, nižje stroške vzdrževanja ... Napačno pojmovanje besede razvoj nas vodi k različnim rezultatom. Po stari razvojni paradigmi nas rutinske investicije vodijo zgolj k gospodarski rasti, po novi razvojni paradigmi pa smo priča gospodarskemu razvoju, ki hkrati upošteva socialni, okoljski in etični vidik.

Sodobna razvojna paradigma razume razvoj kot dinamičen proces zagotavljanja vseh pet vrst inovacij in inovacij. V inovativnem poslovanju uporabljamo veliko različnih inovacij, ki jih razvrstimo po treh merilih in kombiniramo v dvajset tipov (Mulej in sodelavci 2000):

1. Po vsebini:

- programske (nov poslovni predmet);
- tehnično-tehnološke (nove lastnosti izdelkov, storitev in postopkov izdelave);
- organizacijske (nove organizacijske oblike dela in sodelovanja);
- upravljske (novi stili vodenja, ki sproščajo, spodbujajo in aktivirajo več ustvarjalnosti – »Vsi mislimo, vsi delamo.« – od ukazovalnih – »Eni mislijo, drugi delajo.«;
- metodijske (nove metode vodenja in sodelovanja, ki podpirajo upravljske inovacije v izvedbi).

2. Po posledicah:

- korenite,
- drobne.

3. Po službeni dolžnosti:

- znotraj nje,
- zunaj nje.

Podlaga zanje so invencije in potencialne inovacije, ki so lastne ali tuje (nakup, posnemanje in podobno so poti do tujih), kajti inovator se ne ukvarja z ustvarjanjem novih zamisli, ampak njihovimi koristmi. Ustvarjalno ali pasivno posnemanje tujih novosti ima pri tem bistveno različne posledice, saj pasivno posnemanje ne ustvarja ničesar novega, ne razvija sposobnosti in trga, niti ne rešuje posnemalca pred pravicami lastnikov invencij, da dobijo licenčnino ali druge koristi, ki so za pasivnega »inovatorja« lahko zelo visoki stroški.

2.4 Trajnostni oziroma uravnoteženi razvoj

Pomembna naloga današnje družbe in njenega prihodnjega razvoja leži v iskanju predstave o prihodnosti, ki bo dala dovolj motivacijskih moči in začrtala smer, v kateri se lahko družba in posameznik nadalje razvijata. Za predstave o takšni prihodnosti veljajo sledeče značilnosti (Todaro 1994):

- biti morajo verjetne (realnost možnega kljub večjemu naporu);
- imeti morajo vizionarski značaj in biti visoko pozitivne (lepša slika prihodnosti v primerjavi s trenutnim stanjem);
- so nezaključene (morajo omogočati alternative);
- odgovarjati morajo na vprašanja, ki izhajajo iz sedanjih prevladujočih predstav;
- so združevalne (oživljanje skupnega družbenega duha).

Takšna predstava o prihodnosti je lahko družba, ki se razvija na načelih uravnoteženega razvoja (slika 2). Scenariji uravnotežene družbe kažejo, da je z drugačno opredelitvijo gospodarske rasti mogo-



Slika 2: Model uravnoteženega razvoja (Ečimović in sodelavci 2003).

če omejiti ogromne razdelitvene neenakosti, ki jih povzroča delovanje trga. Trenutni uničujoči vplivi neenakosti in onesnaževanja okolja niso neizogibni spremljevalci razvoja in rasti. Uravnotežena družba prav tako ne bi negativno vplivala na materialni standard prebivalstva v razvitih državah, izrazito pozitivno pa bi delovala na revnejši del prebivalstva.

Krizo vrednot, ki je značilnost večine zahodnih družb, je možno rešiti s konceptom uravnoteženega razvoja (Seljak 2001), saj daje veliko prostora za različna videnja prihodnosti. Bistven element implementacije koncepta uravnoteženega razvoja leži v oblikovanju majhnih lokalnih in regionalnih iniciativ. V današnji globalizacijski družbi predstavlja največji problem opredelitev nosilcev koncepta uravnoteženega razvoja. Najmočnejši nosilci sedanje razvojne paradigme (velika podjetja in države) zanesljivo niso in ne bodo glavni kreatorji nadaljnjega razvoja uravnotežene družbe. To vlogo lahko opravijo le lokalna in regionalna razvojna partnerstva, ki so sestavljena iz predstavnikov javnega in zasebnega sektorja.

3 Razkorak med besedami in dejanji

3.1 Raziskave in razvoj

V pravkar objavljeni študiji, ki jo je opravil bruseljski izvedenec Pottelsberhe (2008) je razvidno, da vse države članice EU zaostajajo za cilji, zapisanimi v lizbonski in nacionalnih strategijah. Prva nedežena pomembna zaveza izhaja iz cilja, ki govori, da bodo države članice povečale vlaganja v raziskave in razvoj na 3 odstotke DBP do leta 2010. Od tega morajo javna vlaganja doseči 1 odstotek in vlaganja zasebnih podjetij 2 odstotka BDP. Preglednica 1 prikazuje dosedanja in načrtovana vlaganja v raziskave in razvoj, ki jih vlagajo posamezna gospodarstva iz zasebnega in javnega sektorja.

Preglednica 1: Relativna in absolutna vlaganja v raziskave in razvoj (Key Figures ... 2003).

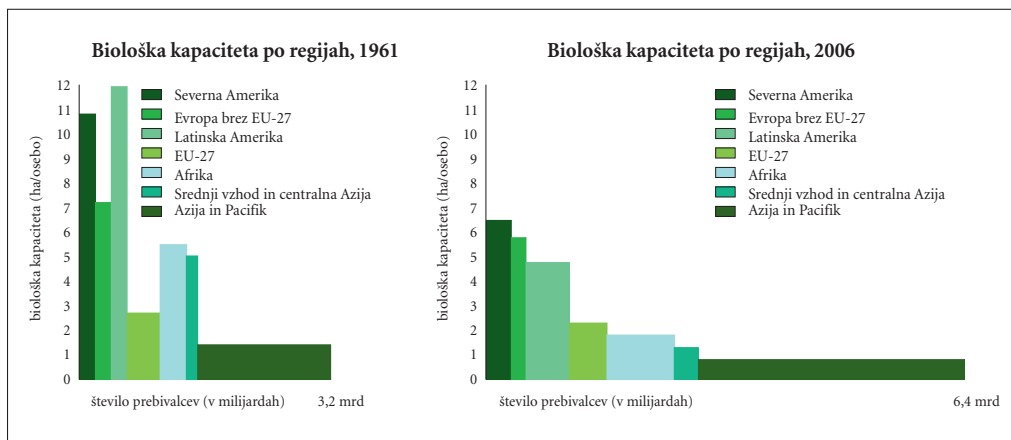
	2002		2006		2010	
	delež BDP (%)	evrov na prebivalca	delež BDP (%)	evrov na prebivalca	delež BDP (%)	evrov na prebivalca
EU-27	1,09	2,4	1,55	3,4	3,0	6,5
ZDA	1,85	3,7	2,47	4,9	4,0	8,0
Japonska	2,20	6,2	3,09	8,7	3,5	9,8
Slovenija	1,20	1,8	1,44	2,2	3,0	4,6

Iz poročila Evropske komisije (Key Figures ... 2003, 44; podatek za EU se nanaša na leto 2001, za ZDA na leto 1997 in za Japonsko na leto 2002.) je razvidno, da obstaja v Evropi na 1000 aktivnih prebivalcev 5,68 aktivnih raziskovalcev, medtem ko jih je v ZDA 8,08 in na Japonskem 9,14. Če upoštevamo stopnjo vključenosti človeških virov, potrebnih za doseganje lizbonskega cilja (3 % do leta 2010), pridemo do ocene, da bo potrebnega še 1,2 milijona dodatnega raziskovalnega osebja (od tega 700.000 raziskovalcev). Ključnega pomena je vzpostaviti razmere, v katerih bo Evropa pritegnila in obdržala raziskovalce, vključno z nezadostno izkoriščenim potencialom žensk (Vlaganje v raziskovanje ... 2003).

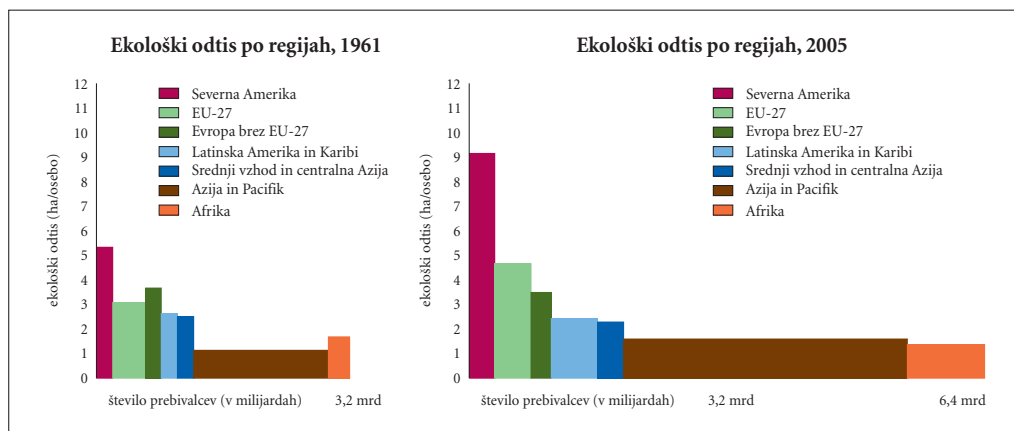
3.2 Trajnostni oziroma uravnoteženi razvoj

Evropski svet je na zasedanju marca 2007 potrdil cilj EU, da morajo države članice do leta 2020 zmanjšati izpust toplogrednih plinov za 20 %, povečati delež rabe obnovljivih virov energije na 25 % v končni rabi energije, v prometu doseči 10 % delež biogoriva kot pogonskega goriva in 20 % povečanje učinkovite rabe energije. Evropski svet je tudi potrdil, da bo EU do leta 2020 izpust toplogrednih plinov zmanjšala za 30 % v primerjavi z letom 1990, pod pogojem, da se druge razvite države zavežejo k primerljivemu zmanjšanju ter da je prispevek gospodarsko naprednejših držav v razvoju sorazmeren z njihovimi odgovornostmi in zmogljivostmi.

Da bi EU dosegla te zahtevne cilje, je Evropska komisija januarja 2008 Svetu EU in Evropskemu parlamentu poslala v obravnavo predlog štirih zakonodajnih aktov podnebno-energetskega zakonodajnega svežnja, ki so bili decembra 2008 dogovorjeni s sporazumom med Evropskim parlamentom in Svetom.



Slika 3: Trendi biološke degradacije (Ewing in sodelavci 2008).



Slika 4: Trendi ekološke degradacije (Ewing in sodelavci 2008).

Iz poročila (Ewing in sodelavci 2008) je razvidno, da tako EU kot večina držav razvitega sveta ne izpolnjuje zaveze, ki so zapisane v strateških dokumentih. Iz slike 3 in 4 so razvidni negativni trendi pri skoraj vseh kazalnikih uravnoteženega razvoja.

4 Sklep

Iz poročila Evropske komisije (Sporočilo o ... 2005) je razvidno, da je izvajanje in prenova Lizbonske strategije danes še nujnejša, saj se je razkorak v rasti med Severno Ameriko in Azijo povečal, Evropa pa se sooča z združenimi izzivi počasne rasti in staranja prebivalstva. Časa zmanjkuje in ni razloga za samozadovoljstvo. Da bi nadoknadili zamujeno, je treba takoj začeti bolje izvajati lizbonske cilje.

Obstoječa finančna in gospodarska kriza zagotovo zahteva prenovu tako Lizbonske strategije, kakor tudi Strategije razvoja Slovenije. Pri prenovi teh dokumentov bo potrebna velika mera razuma, ki pa jo zagotovo ne bodo zmogli zgolj ekonomisti. Še zlasti je treba paziti, da ne bi ponavljali napak iz preteklosti, ko so nekateri neoliberalni ekonomisti pretirano poudarjali neomejeno vladavino prostega trga.

Za Slovenijo so tovrstna opozorila še veliko bolj pomembna, ker posluje z gospodarstvom Evropske unije na ravni dveh tretjin uvoza. Poleg tega na te trge izvažajo skoraj 60 % svojega celotnega proizvoda in mora to še dalje povečevati z nadpovprečno stopnjo rasti. Kljub nastali finančni in gospodarski krizi mora Slovenija skrbeti in živeti za inovativno poslovanje in od njega. Razvijati se mora v inventivno in inovativno družbo. Ob tem moramo poudariti, da je treba tako v javnem kakor zasebnem sektorju uvesti sistemsko razmišljanje, ki temelji na potrebi po nenehnem inoviranju.

Uravnoteženi razvoj, ki v svoji biti temelji na drugačni razvojni paradigmi, kot jo danes zastopa neoliberalna globalna ekonomija, zagovarja prednosti endogenega regionalnega razvojnega koncepta. Upravljanje z velikimi sistemi (multinacionalnimi) težko izpolnjuje pogoje celovitosti pri spodbujanju ustvarjalnosti večine ljudi znotraj sistema. Še težje se celovitost ustvarjalnega sodelovanja doseže izven sistema (zagotavljanje demokratičnosti in soodvisnosti med številnimi socialnimi partnerji – javnimi in zasebnimi). Bistvena posledica pomanjkanja celovite demokratičnosti se kaže v obliki zelo šibkega aktiviranja le manjšega dela ustvarjalnih sposobnosti podrejenih ljudi. Pojavi se občutek odtujenosti od organizacije in njenih ciljev. Posledica je brezbržnost in neodgovornost, ki končno vodita v rutinerstvo in neustvarjalnost. Posledice v socialni neenakosti in okoljski ogroženosti so tako vidne na vsakem koraku.

5 Viri in literatura

- Archibugi F., Nijkamp P. 1989: Economy and Ecology: Towards Sustainable Development. Dordrecht.
- Čelan, Š. 2000a: Janez Puh – invention and innovation for the third millennium. International conference on linking systems thinking, innovation, quality, entrepreneurship and environment. STIQE '00: proceedings of the 5th International Conference on Linking Systems Thinking, Innovation, Quality, Entrepreneurship and Environment. Maribor.
- Čelan, Š. 2000b: Vloga regionalnega managementa pri pospeševanju gospodarskega razvoja. Vizija in strategija razvoja kemijske industrije v Sloveniji: projekt VISKI: zbornik referatov s posvetovanja. Maribor.
- Čelan, Š. 2001: Vloga regionalnih razvojnih partnerstev pri pospeševanju razvoja. Vizija in strategija razvoja kemijske industrije v Sloveniji: projekt VISKI II: zbornik referatov s posvetovanja. Maribor.
- Ečimovič, T., Potočan, V., Kajzer, Š., Mulej, M., Čelan, Š. 2003: Sistemska zasnova koncepta celovitega modela trajnostnega varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ministrstvo za znanost in tehnologijo RS, Konkurenčnost Slovenija 2001–2006, CRP 3003. Ljubljana.
- Ewing, B., Goldfinger, S., Wacktnagel, M., Stechbat, M., Rizk, S., Reed, A., Kitzes, J. 2008: The Ecological Footprint Atlas 2008. Oakland.
- Key Figures 2003–2004. 2003. European Commission, Bruxelles.
- Lizbonska strategija. 2000. Svet Evrope. Lizbona.
- Mulej, M., Zeeuw, G., Espejo, R., Flood, R., Jackson, M., Kajzer, Š., Mingres, J., Rafolt, B., Rebernik, M., Suojanen, W., Thornton, P., Uršič, D. 2000: Dialektična in druge mehosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa). Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerze v Mariboru. Maribor.
- Pottelsberhe, B. 2008: Europe's R&D Missing the Wrong Targets. Medmrežje: <http://www.bruegel.org/public> (22. 5. 2009).
- Seljak, J. 2001: Kazalec uravnoteženega razvoja. Sustainable Development Indicators. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Sporočilo spomladanskemu evropskemu svetu. Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta, Nov začetek za Lizbonsko strategijo, Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti. Luksemburg, 2005.
- Strategija razvoja Slovenije. 2005. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana.
- Todaro, M. P. 1994: Economic Development. New York.
- Vlaganje v raziskovanje: Akcijski načrt za Evropo COM (2003) 226. Medmrežje: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/nanotechnology/docs/nano_com_sl.pdf (22. 5. 2009).

EN PROSTOR – EN NAČRT (PRILOŽNOST ZA UČINKOVITEJŠE REGIONALNO NAČRTOVANJE)

dr. Marjan Ravbar

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Gospodarska ulica 13, 1000 Ljubljana

marjan.ravbar@zrc-sazu.si

UDK: 711(497.4)

IZVLEČEK

En prostor – en načrt (priložnost za učinkovitejše regionalno načrtovanje)

V zadnjem času lahko tudi v Sloveniji spremljamo razprave o modernizaciji prostorskega in regionalnega planiranja. V prispevku predstavljamo nekatere novejša planerske poglede do politik prostorskega in regionalnega razvoja v teoriji in praksi. Prostorsko planiranje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so bile usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na tri ključna področja: na usmerjanje razvoja omrežja urbanega sistema in s tem na usmerjanje poselitvenih struktur, na načrtovanje smotrne namenske rabe zemljišč z okoljsko vgrajenimi komponentami trajnostnega razvoja ter na načrtovanje transportne in gospodarske infrastrukture. Z naraščajočo evropeizacijo in internacionalizacijo pa se prostorsko planiranje na začetku 21. stoletja v temeljih spreminja. V ospredje stopa projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi konsezuvalno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljšo informiranost prizadetih.

KLJUČNE BESEDE

Slovenija, prostorsko planiranje, regionalno planiranje, razvojno planiranje, družbeni razvoj

ABSTRACT

One space – one plan (opportunity for effective regional planning)

The number of debates about the modernization of spatial and regional planning in Slovenia has only recently risen. Some new planning views on the politics of spatial development in theory as well as in practice are presented in this article. Spatial planning has over the past decades modified some of its most relevant areas. With this, the instruments, directives and different steps focused more on the three most important areas: the handling of the growth of the urban system net and determining the settlement structures, the planning of proper usage of the surface with environmentally built-in components of lasting development and the planning of transport and economic infrastructure. With the growing europeization and internationalization, spatial planning underwent some changes right at the core at the beginning of the 21st century. There is a growing urge of equalizing spatial planning on the European level and forming a more active model on the implementation level. Project orientation, new cooperational and moderational models, which are trying to realize all the goals and transfer them into the real world are put right in the centre. With the help of new instruments it is possible to realize all the abstract-based goals, which are written in the research documents and strategies, which more precisely determine the development goals and consensually put them into the environment. This high degree of concretization needs more detail information and a better notification of all those involved.

KEY WORDS

Slovenia, spatial planning, regional planning, development planning, social development

1 Uvod

Poglavitna naloga regionalnega načrtovanja je v spretnem in uravnoteženem usklajevanju med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi interesi. V pokrajini (državi) želi ustvariti funkcionalno, gospodarno, humano in estetsko okolje, v katerem bodo ljudje imeli primerne pogoje za bivanje, delo in rekreacijo. Pri tem je treba preudarno pretehtati načela trajnostnega razvoja in v slovenskih razmerah zelo raznovrstne prostorske vzorce, ki se mozaično prepletajo med širjenjem urbanih nalog in območji z razvojnimi problemi. Implementacija je vzročno povezana med skupnimi cilji, s sektorskim usklajevanjem, zahtevami gospodarskih akterjev in individualnimi potrebami ljudi. Naloga regionalne politike, kot presečišča ekonomske, socialne in prostorske politike, je hkrati tudi pomagati gospodarsko zaostalejšim delom države pri zagotavljanju enakomernejših življenjskih pogojev. Prenaša sprejete cilje družbeno-ekonomske politike na strokovno tehnično področje in na ta način sodeluje pri prostorski organizaciji družbene skupnosti. Regionalna politika tvori okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja.

V sodobni družbi potekata dva nasprotujoča si procesa: »globalizacija« kot odraz mednarodne prepletenosti gospodarskih in političnih tokov, nasproti »drobnim« lokalnim in/ali regionalno političnim interesom, katerih cilji temelje na paradigmi uravnoteženega razvoja lokalnih ekonomij (uravnoteženem krogotoku produkcije in surovin) ter povezanosti gospodarstva v enotno mrežo središč. Nesporno je, da je globalizacija nepovraten proces, ki se dotika celokupnega družbenega življenja, nanj vpliva in ga tudi preobrazja. V zakulisju povečanega pretoka izmenjave znanja in tehnologij, internacionalizacije finančnih trgov, oblikovanja transnacionalnih podjetniških mrež (*global players*) ... se v zadnjih letih temeljito spreminjajo tudi možnosti in načini ukrepanja na ravni regionalnih akterjev. Globalizacija je domala v vseh državah povezana s konkurenčnostjo – tekmovalnostjo ter hkrati pomeni korenite spremembe, ki jih spremljajo novi izzivi, priložnosti in tudi nevarnosti pri pospeševanju regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar 2007). Konkurenčnost oziroma gospodarska atraktivnost je odvisna od vrste dejavnikov. Mnogi vzroki leže izven samih regionalnih okvirov. Prav zato so različne sodobne zamisli pospeševanja regionalnega razvoja odsev globalizacije, in prav zato je razvojna skladnost na preizkusu. Ob tem se postavlja temeljno vprašanje: Ali je v obdobju globalizacije sploh še mogoče uspešno razvijanje metodologij in aktivnosti pospeševanja regionalnega razvoja, oziroma kakšne možnosti imajo koncepti razvojne politike v konkretni pokrajini? Kakšne zahteve postavlja družbeni razvoj pred regionalno načrtovanje?

2 Regionalno planiranje – kvadratura kroga?

Slovenska praksa usmerjanja razvoja temelji na dveh medsebojno enakovrednih institucionaliziranih zakonskih podlagah: na Zakonu o urejanju prostora (2002), Zakon o prostorskem načrtovanju (2007) in Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005) ter vrsti (med sabo bolj ali manj neusklajenih) sektorskih razvojnih programov, kar je svojevrstna posebnost. Naslednja posebnost je še, da načrtovanje na regionalnih ravneh vsaj na področju prostorskega načrtovanja ni zavezujoče. Na svojstven način gre za »dvojnost« v sistemski zakonodaji, ki kljub temu, da nalaga medsebojno usklajenost pri pripravi temeljnih razvojnih programskih dokumentov, povzroča na izvajalski ravni veliko zmede. Dvojnost je odveč, če bi predhodno razjasnili pojmovne dileme med razumevanjem: »regionalnega«, »prostorskega« in »razvojnega« načrtovanja. Po avtorjevem mnenju (več o tem v: Ravbar 2007) razvojno načrtovanje (čigar ključna naloga je povezana z vplivom na strukturne spremembe in sektorske politike kot delov narodnega gospodarstva ...) predstavlja »nadrejeni« sistem za prostorsko načrtovanje (ki pomeni predvsem načrtovanje optimalne rabe tal in organizacije (razmeščanja) različnih dejavnosti v pokrajini ...). Pri vseh treh najpogostejše uporabljenih pojmihi pa gre vendarle za sožitje in usklajenost delovanja med razvojnimi in prostorsko relevantnimi (sektorskimi) politikami,

upoštevajoč načela trajnosti in ne le ekonomskih zakonitosti, pri čemer ima prostorsko načrtovanje ključno vlogo pri odločanju o razmestitvi posameznih dejavnosti rabe površin.

Moderni procesi ustvarjajo različne napetosti v pokrajini. Mednje sodijo na primer »nerazčlenjenost« zgoščevanje obmestnih naselij, celo pri stagnaciji števila prebivalcev, nadaljevanje teženj po propadanju mestnih središč, predvsem gosto pozidanih četrti iz konca prejšnjega stoletja, izgubljanje pomena mestnih središč, ob hkratnem razrastu »nakupovalnih središč« na obrobju mest, »kolebajoč« individualni promet z visokimi obremenitvami in hkratnimi zahtevami javnosti po oblikovanju javnega prometa, ki pa je »neuresničljiv« v krajšem časovnem obdobju, neracionalno trošenje javnih sredstev za neekonomično porabo infrastrukture, naraščajoče regionalne disparitete ..., ki ustvarjajo razvojne konflikte. Prav zato je v politiki regionalnega razvoja toliko pomembneje vzpostaviti medsebojno primerljiva merila in metode za nadaljnje razvijanje načinov ukrepanja, ki bodo sposobni povezati dolgoročne razvojne možnosti z novimi izzivi. Regionalna politika je običajno v precepu med na eni strani kratkoročno naravnanimi individualnimi namerami po spremembi rabe zemljišč, čigar nosilci so bodisi lokalne skupnosti, podjetja in državljani, ter zahtevami po uravnoteženem razvoju na drugi strani. Pravzaprav gre že za staro in še vedno neodgovorjeno dilemo: vrednotenje učinkov v pokrajini med posamičnimi in skupnimi interesi. V vsakem primeru se je treba odločiti, kdaj ima določena raba prostora prednost pred drugo. To je praviloma politična odločitev družbe kot skupnosti vseh porabnikov v prostoru in pri tem mora država nujno posegati na področje delovanja različnih sektorjev, ki jim je s predpisi naložena skrb za upravljanje nad naravnim in družbenim kapitalom, oziroma so zanje odgovorni: od področij nacionalne in regionalne ekonomije, vprašanj konkurenčnosti, do varstva naravnih virov in biotske raznovrstnosti ... Izhajajoč iz temeljnega cilja trajnostnega razvoja, ki je povezan z zagotavljanjem smotrne rabe sedanji in prihodnjim generacijam, ima načrtovanje izjemno pomembno usklajevalno vlogo. Sodobna načela načrtovanja zato zahtevajo ustrezno usklajenost, ki kaže na njegovo »nadrejenost«, povezano z nujnostjo medsebojne usklajenosti sektorskih programov. Presečna vloga načrtovanja je v močno centraliziranemu sistemu, ki ga je v Sloveniji vzpostavila izvršilna oblast, zato odločilnega pomena. Stopnja razvitosti v družbenem in gospodarskem okolju bistveno vplivata na postopke in oblikovanje instrumentov (več o tem v: Ravbar 2003 in 2004).

3 Ustvarjanje sozvočja med regionalnim načrtovanjem in družbenim razvojem

Potrebe po preobrazbi obstoječe rabe prostora se s časom, posebej v hitro spreminjajočih se družbenih razmerah, menjajo zaradi ekonomskih razmer in z njimi pogojenih različnih interesov. Zato je samoumevno, da se mora regionalno načrtovanje tem razmeram prilagajati in odločati, katera načela in cilji bodo v teh razmerah prednostni. Prvi zasuk v paradigmi načel regionalnega načrtovanja se je v bližnji preteklosti zgodil v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so pomen začela pridobivati ekološko-ekološka načela urejanja prostora. Pozneje so se metode v praksi še izpopolnjevale in ob prelomu stoletja je začel veljati vsem znani in še vedno aktualni »trikotnik« obnašanja v pokrajini (Evropske prostorsko razvojne perspektive 2000), čigar načela družbenega usmerjanja temeljijo na medsebojno usklajeni povezanosti treh pglavitnih ciljev, ki izhajajo iz ekonomskega, ekološkega in družbenega razvoja (*sustainable development*). Noben od operativnih ciljev ne sme prevladovati nad drugima. »Razvoj« lahko pomeni prevlado ekonomskih zakonitosti, zgolj »uravnoteženost« lahko povzroča preveliko odvisnost šibkih območij in izgubo moči razvitih središč, zgolj »zaščita« pa pomeni nevarnost stagnacije. Ta načela so kmalu zatem povzeli in konkretizirali vsi sodobni razvojni dokumenti v državah Evropske unije, tudi v Sloveniji.

Ekonomska (razvojna) razsežnost planiranja se zavzema za gospodarsko in funkcijsko raznolikost območij, za zagotavljanje ustreznih (nad)regionalnih prometnih povezav, izgradnjo potrebne tehnične in gospodarske infrastrukture ter zagotavljanje lokacijskih pogojev za širitev gospodarskih dejavnosti. Socialna se zavzema za zagotavljanje ustreznih bivanjskih površin za vse družbene skupine, zagotavljanje

temeljne oskrbe in preskrbe z blagom in s služnostnimi dejavnostmi ter zagotavljanje ponudbe z izobraževalno, socialno, kulturno in tehnično infrastrukturo. Prostorska/ekološka (varovalna) pa se v nasprotju z gornjima dvema razsežnostima zavzema za ohranitev naravnih virov, kar pomeni zmanjšanje pritiskov na nove spremembe namembnosti površin (kvantitativno varstvo prostih površin), ohranjanje strnjenih zelenih površin (strukturno varstvo prostih površin), zmanjšanje porabe energije in emisij, ki nastajajo zaradi prometa in izmenjevalnih blagovnih procesov.

Med različnimi izhodišči, ki utemeljujejo paradigmo endogenega razvoja, so vsaj trije. Najprej gre za vsebinsko naravnost preučitve regionalnih in človeških virov. Naslednji element regionalne politike izhaja iz prostorske selektivnosti učinkov urbanega razvoja v pokrajini. Tretji razlog pa je povezan s pojmom skladnega in policentrično zasnovanega razvoja omrežja naselij. Poleg tega gre še za odločujoče spremembe v svetovnih gospodarskih dogajanjih, ki so učinkovitost tradicionalnih instrumentarijev regionalne politike močno zmanjšale. Vplivi mednarodnih strukturnih sprememb in regionalnih kriz na konjunkturo nacionalnih gospodarstev so postali tolikšni, da se je vpliv tradicionalnih ukrepov regionalne politike zmanjšal predvsem zato, ker inovativno in v informacijsko družbo usmerjeno gospodarstvo zahteva mobilizacijo v kapitalsko mnogo bolj zahtevne strategije. Klasične raziskave, ki so doslej opozarjale na pomen dejavnikov v regionalnem razvoju in prikazovale gospodarsko sestavo, prometno povezanost, infrastrukturo opremljenost, ponudbo storitvenih dejavnosti, kakovost življenjskega okolja in podobno, izgubljajo pomen. V sodobnosti razvojne dejavnike nadomeščajo novi vidiki vrednotenja odnosov v regionalni skupnosti. Zlasti pomembne so visokoproduktivne dejavnosti, ki zahtevajo spremenjene naložbene dejavnosti, te pa prav tako spremenjene zahteve na trgu delovne sile (zlasti ustvarjalnost). Tovrstne dejavnosti se običajno kanalizirajo v območjih z dinamičnim razvojem. Zato temeljijo modeli sistemov uravnoteženega razvoja na preučitvi naravnih in človeških virov, multifunkcionalnosti prostora ter interakcijah med gospodarskimi integracijami in regionalnim razvojem,

Struktura prilagajanja, povečana produktivnost in globalizacija imajo zlasti učinke v prostoru, ki se odražajo v tem, da se poraba prostora za (klasične) proizvodne dejavnosti zmanjšuje. Povečuje pa se spremenjena raba površin, predvsem v osrednjih, gospodarsko močnih in prometno (infrastrukturno) tehnično sklenjenih in zaokroženih območjih. Pretežni del novoustanovljenih podjetij se namreč oblikuje tam, kjer so ugodni pogoji za nastanek prožnih proizvodenj. Zato je še naprej pričakovati povečano povpraševanje po dodatnih površinah v že oblikovanih in nastajajočih mestnih regijah in ob prometnih koridorjih (križiščih), kjer je praviloma tudi ustrezno kvalificirana delovna sila. V teh območjih je torej pričakovati največ spornih situacij med načeli regionalnega načrtovanja, zahtevami gospodarstva in javnostjo. Zaostrovanje je pričakovati zlasti na tistih območjih, ki so posebej »na udaru«, ta pa so praviloma v ekološko občutljivih dolinskih, kotlinskih in ravninskih območjih, kjer bo hkrati treba zaustaviti tudi razpršeno širjenje stanovanjskih (naselbinskih) površin in poiskati »rezervne« površine znotraj že obstoječih naselbinskih območij. Empirična opazovanja strukturnih sprememb v gospodarstvu nas opozarjajo tudi na povečan obseg nesoglasij pri zagotavljanju novih gradbenih območij za proizvodne površine. Izkušnje kažejo, da bo prihajalo do sporov med posameznimi obrati znotraj obstoječih proizvodnih con, ker se nekateri proizvodni obrati, ki so v (pretežno) razvrednotenem okolju, ne morejo ustrezno razvijati in zahtevajo nove površine zunaj naselij – na odprtih površinah. Posplošeno povedano, tudi v naslednjih letih – čeprav je za daljše časovno obdobje vedno težje ocenjevati gospodarski razvoj in njegove vplive na prostor – se bodo nasprotja še poglobljala. Neodgovorjena so tudi vprašanja o drobnih regionalnih razlikah, ki jih bo v prostorskih strukturah razvojnih žarišč povzročila spodbujena gospodarska dinamika.

4 Sklep

Regionalno načrtovanje je v preteklih desetletjih izoblikovalo nekatera ključna področja svojih spoznanj. Z njimi so usmeritve, instrumenti in ukrepi osredotočeni na: usmerjanje razvoja omrežja urbanega siste-

ma in s tem usmerjanje poselitvenih struktur, načrtovanje smotrne namenske rabe zemljišč z okoljsko vgrajenimi sestavinami trajnostnega razvoja ter načrtovanje prometne in gospodarske infrastrukture. Vendar se z naraščajočo internacionalizacijo načrtovanje na začetku 21. stoletja bistveno spreminja. V ospredje stopa projektna naravnost, novi kooperacijski in moderacijski modeli, povezani z vprašanji, kako razvojne cilje dejansko prenesti v pokrajino. Z novimi instrumenti je mogoče relativno abstraktno zasnovane cilje, zapisane v razvojnih dokumentih in strategijah, konkretizirati, razvojna hotenja nosilcev pa natančneje določiti in z okoljsko uravnoteženega vidika tudi soglasno umestiti v prostor. Visoka stopnja konkretizacije zahteva podrobnejše informacije in boljše obveščenost prizadetih. Merilo uspešnosti je odvisno od stopnje prenosa v prakso in prav zato se zdi, da so pripomočki za načrtovanje, kakor na primer »urbano/regionalno upravljanje« in/ali »urbani/regionalni marketing« ustrezni instrumenti za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja (več o tem v: Ravbar 2005).

Spremenjeni okvirni pogoji zato zahtevajo tehten premislek o modernizaciji regionalnega načrtovanja v Sloveniji, ki je na operativni ravni povezan z uresničevanjem sprejetih razvojnih strategij (Strategija regionalnega razvoja Slovenije (2001), Strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004) in Strategija razvoja Slovenije (2005)). Na spremenjene izzive se je tudi v Sloveniji, tako kakor v drugih državah Evropske unije, treba odzvati z oblikovanjem novih scenarijev in s tem prispevati k usmerjanju (želenega) razvoja prostorskih struktur (Ravbar 2005). Drugo pomembno dejstvo je, da Slovenija še ne izkorišča popolnoma instrumentarija, ki ga ponujajo na primer regionalni razvojni koncepti, medobčinsko sodelovanje, partnerska omrežja mest ..., saj ti sistemi, kakršne poznajo moderne metodologije načrtovanja, še niso zaživi, vendar so za konkretizacijo, prenos in evalvacijo trajnostnega razvoja neizogibni. Sodobne metode pospeševanja atraktivnosti območij so povezane z iskanjem endogenih faktorjev in/ali s spodbujanjem ustvarjalnega okolja oziroma z oblikovanjem tako imenovanih »učečih se regij«, ki jih spremljajo tudi nove pojmovne interpretacije, kot so: regionalni management, regionalni (urbani) marketing, procesna moderacija, komunikacijsko in medijsko planiranje, kooperativno razvojno pospeševanje ..., odpirajo popolnoma nov spekter planerskih postopkov, tako na teoretski, kot empirični ravni. In prav na tem torišču se odpirajo možnosti za preseganje normativnih ovir. Regionalni management v tem primeru kot vmesna – intermediarna – stopnja odigra v participativnih procesih ključno – posredniško – vlogo med prostorskim/regionalnim planiranjem, (podjetniškim) managementom in pospeševanjem regionalnega razvoja.

Rezultat razslojevanja družbe je postopno (sicer počasno) preoblikovanje državnih institucij v ustanove s sposobnostjo uveljavljanja razvojnih zamisli. Le-te se deloma preusmerjajo s politične ravni na področje korporativizma, interesnih združenj in/ali nevladnih organizacij. Navkljub zajetni in skrbno načrtovani hierarhični organiziranosti prizadevanj za enotno usmerjanje skladnega regionalnega razvoja država ni (več edini) porok za dejansko uresničevanje zastavljenih ciljev. Postmoderni mehanizmi javnih institucij so, nasprotno, prav tako kakor celotna družba, sestavljeni iz obilice avtonomnih interesov, ki z lastnimi interesi kot akterji soustvarjajo razvojno-politično areno. Kdor želi sodelovati pri sooblikovanju razvojnih prizadevanj, mora sprejeti pravila igre, posebej na področju komuniciranja z javnostjo. Prav tako mora imeti prilagodljive razvojne programe, ki jih je ob sodelovanju z razvojnimi koalicijami treba uskladiti tudi s sodelujočimi drugimi akterji.

5 Viri in literatura

- Evropske prostorsko razvojne perspektive, Slovenska verzija. Ljubljana, 2000.
- Ravbar, M. 2003: Sistem urejanja prostora: zaključno poročilo. Geografski inštitut Antona Melika Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Ljubljana.
- Ravbar, M. 2004: Sistem urejanja prostora v luči nove zakonodaje. Krajinska arhitektura med danes in jutri: zbornik 10. strokovne konference Društva krajinskih arhitektov Slovenije. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2005: Pogledi na usmerjanje trajnostnega naselbinskega razvoja: težnje, razumevanje in urbani menedžment kot instrument usmerjanja poselitve. IB revija 39-4. Ljubljana.

- Ravbar, M. 2005: Regionalni management – izziv in preizkusni kamen za politiko regionalnega planiranja. Dela 24. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2007: Prostorski razvoj med sodelovanjem in tekmovalnostjo?: Diskurz o uresničevanju prostorskega planiranja v Sloveniji. IB revija 41, 3–4. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2007: Prostorsko planiranje – čemu? = Spatial planning – what for? Geodetski vestnik 51-2. Ljubljana.
- Strategija prostorskega razvoja. 2004. Medmrežje: http://www.pososki-rc.si/sites/www/files/SPRS_260104_celota.pdf (31. 3. 2009).
- Strategija razvoja Slovenije. 2005. Medmrežje: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (31. 3. 2009).
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. 2001. Medmrežje: <http://www.rra-posavje.si/files/File/strategija%20reg.%20razvoja.pdf> (31. 3. 2009).
- Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS 33/2007. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS 110/2002. Ljubljana.

PREBIVALSTVENI IN STANOVANJSKI VIDIKI RAZVOJA SLOVENSКИH REGIJ

dr. Srna Mandič

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana
srna.mandic@fdv.uni-lj.si

UDK: 316.334.54(497.4)

IZVLEČEK

Prebivalstveni in stanovanjski vidiki razvoja slovenskih regij

Prebivalstvo in stanovanja s svojimi značilnostmi predstavljajo razvojni potencial regij, ki ga v prispevku analiziramo z vrsto kazalnikov. Ugotavljamo, da se regije znatno razlikujejo glede na stopnjo obnavljanja prebivalstva, dostopnost stanovanj kot pogoja za nastanek novih gospodinjstev, zasedenosti stanovanjskega sklada in cenovne dosegljivosti stanovanj. O nevarnosti kopičenja negativnih razvojnih dejavnikov v regijah kažejo dokajšnje razlike v povprečnem pričakovanem trajanju življenja. Regionalne razlike so deležne premalo pozornosti v raziskovanju in v sektorskih politikah, ki kljub Strategiji razvoja Slovenije ostajajo premalo dovzetne za prepoznavanje specifičnih regionalnih problemov in za njihovo reševanje.

KLJUČNE BESEDE

prebivalstvo, stanovanja, regije, kakovost življenja, demografija

ABSTRACT

Population and housing factors of development in Slovenian regions

Population and housing are significant developmental regional resources that are examined in this paper. Several of their indicators are analysed and considerable diversity between Slovenian statistical regions is found in the extent of problems related to the growth and ageing of the population, the accessibility of housing for new household formation and the use of the housing stock and its affordability. Large differences in the average life expectancy between regions indicate the threat of the regional accumulation of negative factors. In spite of the Slovenia's Development Strategy, regional differences and problems remain insufficiently recognised and addressed by public policies.

KEY WORDS

population, housing, regions, quality of life, demography

1 Uvod

V prispevku obravnavamo prebivalstvo in stanovanja kot dva pomembna razvojna vira slovenskih regij. Z uporabo različnih kazalnikov analiziramo njun potencial v regijah in skušamo ugotoviti, kakšne so med njimi razlike in specifične razvojne omejitve. Pri tem izhajamo iz ciljev in prioritet, določenih v obstoječi Strategiji razvoja Slovenije (2005) in skušamo oceniti, kako uspešno ta razvojni dokument naslavlja razvojne probleme regij in tudi globalne razvojne dileme, ki se v njih kažejo.

Na demografski in stanovanjski razvoj slovenskih regij se v letih 2006–2013 nanašajo zlasti naslednji ključni razvojni cilji Strategije razvoja Slovenije:

- trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja vseh posameznikov in posameznikov;
- ustvarjanje pogojev za trajno obnavljanje prebivalstva;
- hitrejši razvoj vseh regij in zmanjševanje zaostanka najmanj razvitih.

Vsebinsko relevantne razvojne kazalnike smo izbrali glede na dosegljivost v ključni podatkovni podlagi – Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002 Statističnega urada Republike Slovenije. Ta vir podatkov namreč omogoča analizo na ravni statističnih regij, dopolnjujemo pa ga tudi z drugimi viri. Pri analizi uporabljamo enostavne statistične metode; primerjalno analizo položaja regij pa praviloma izvajamo tako, da ugotavljamo zastopanost posamezne regije pri opazovanem pojavu in ocenjujemo, ali je pri njem zastopana nesorazmerno močno ali pa, alternativno, malo.

2 Značilnosti prebivalstva v regijah

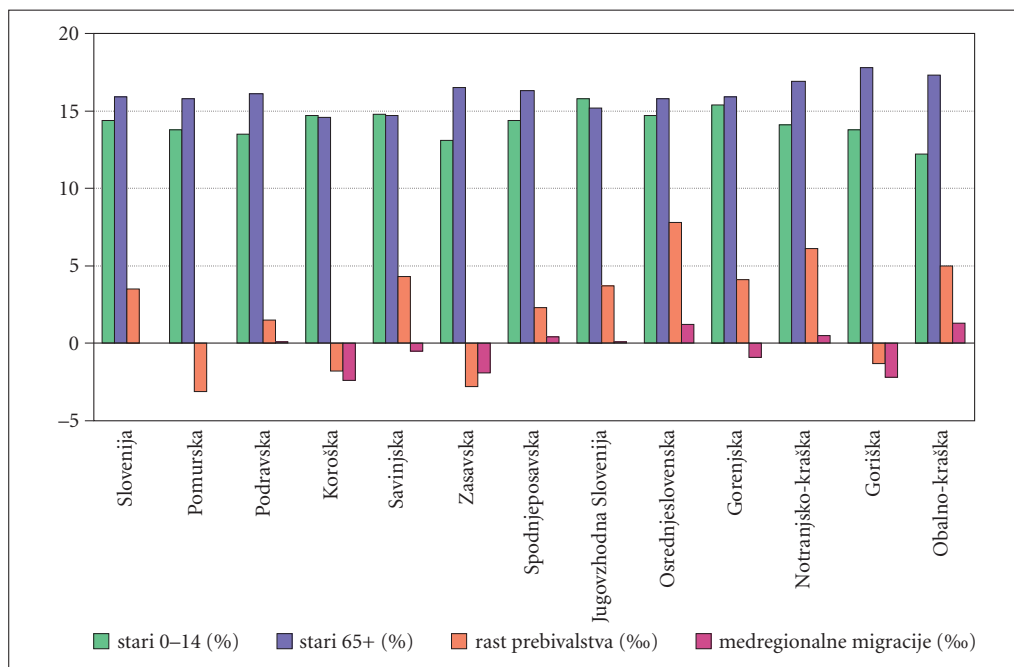
V tem delu analiziramo nekaj ključnih prebivalstvenih kazalnikov, ki zadevajo »trajno obnavljanje prebivalstva« in »skladnejši regionalni razvoj« kot cilja Strategije razvoja Slovenije v obdobju 2006–2003. Obravnavo omejujemo na vprašanja staranja in gibanja prebivalstva, kar je poglobljenega pomena za ugotavljanje prebivalstvenega razvojnega potenciala regij.

Staranje prebivalstva je trend, ki je značilen za vse razvite družbe in tudi Evropsko unijo (EU), kjer mu posvečajo veliko pozornost tako v raziskovanju kot tudi v oblikovanju razvojnih politik.

Stanje, ki kaže, do kod je napredoval trend staranja v regijah, ugotavljamo z dvema kazalnikoma: delež najmlajšega prebivalstva – starih 0 do 14 let, ter je delež najstarejšega prebivalstva – starejših od 65 let. Slika 1 kaže, da je staranje prebivalstva po obeh kazalnikih močneje izraženo v Zasavski, Goriški in Obalno-kraški regiji; regije z najmanj izraženim trendom staranja pa so Koroška, Savinjska in Jugovzhodna Slovenija.

Razlike med regijami trenutno niso zelo velike, vendar se brez ustrezne politike lahko v prihodnje močno povečajo; problemi v zvezi s staranjem prebivalstva so v regijah različno izraženi in potrebujejo tudi bolj specifične razvojne odgovore.

S staranjem prebivalstva prihaja ne le do tega, da je starejšega prebivalstva vse več, temveč da se daljša tudi življenjska doba. Slovenija se po njej uvršča v sredino med evropskimi državami; zastoj v podaljševanju življenja smo doživeli v prvi polovici devetdesetih let kot posledico prehoda v nov družbeni red (Šircelj 2009). Glede položaja v regijah pa podatki Statističnega urada Republike Slovenije (Slovenske regije ... 2006, 6) o pričakovanem trajanju življenja (ob rojstvu med letoma 1999 in 2003) kažejo na znatne razlike. Daleč najvišje je v Osrednjeslovenski regiji, kjer znaša za ženske 81,2 leta in za moške 74,0 leta ter v Goriški regiji 81,4 in 73,6. Na drugi strani z najnižjim pričakovanim trajanjem življenja sta Pomurska regija – 78,5 za ženske in 69,2 za moške ter Zasavska regija 78,5 in 70,6. Velika razlika – med ženskami (kar 7,2 leti) v pričakovanem trajanju življenja kaže, da prihaja v Sloveniji do dokaj izrazitega kopičenja negativnih dejavnikov kakovosti življenja v nekaterih regijah, najizraziteje v Pomurski in Zasavski regiji, ki sta uvrščeni zelo nizko celo v primerjavi z novimi evropskimi članicami; njihovo državno povprečje je bilo 78,7 za ženske in 70,4 za moške (Europe's demographic future ... 2007, 38). Te razlike kažejo na potrebo po bistveno večjem spremljanju in odzivanju na razvojne probleme v re-



Slika 1: Prebivalstvo slovenskih regij po izbranih kazalnikih (Slovenske regije ... 2008).

gionalnih okvirjih, upošteva tudi specifično ogroženost po spolu. Za moške je razlika med regijami manjša, toda še vedno opazna – 4,8 leta.

Drugo pomembno prebivalstveno razvojno vprašanje zadeva število prebivalcev in trende spreminjanja števila prebivalcev. K naraščanju ali, alternativno, k upadanju prebivalstvenega potenciala regij prispevajo številni dejavniki. Z demografskega vidika predstavlja neto rast števila prebivalcev regije seštevek med naravnim in selitvenim prirastom. V končnem seštevku se tako kaže, da se v nekaterih regijah število prebivalcev večja, v drugih pa stagnira ali upada. Kot kaže slika 1, med slovenskimi regijami izkazujejo najvišjo rast števila prebivalcev Osrednjeslovenska, Notranjsko-kraška in Obalno-kraška regija – vse s stopnjo prirasta nad 5 promilov. Na drugi strani pa so regije, ki beležijo rahlo upadanje števila prebivalcev; to so predvsem Pomurska, Zasavska, Koroška in Goriška. Na sliki vidimo, koliko in kako k rasti prispevajo medregionalne selitve. Za Koroško, Zasavsko in Goriško se kaže, da je upadanje števila prebivalcev skoraj v celoti posledica izseljevanja v druge regije. Na drugi strani pa v Osrednjeslovenski in Obalno-kraški regiji opazamo najvišje stopnje medregionalnega priseljevanja, vendar to k rasti števila prebivalcev prispeva razmeroma malo. Izpostavi velja dve regiji, kjer prebivalstveni potencial upada po več kazalnikih in virih. Natančneje, v Zasavski in Goriški regiji se prebivalstvo stara, upada število prebivalcev in ti se tudi izseljujejo v druge regije. Pri tem se v Zasavski regiji pridružuje tudi najnižje pričakovano trajanje življenja, medtem ko je v Goriški regiji to zelo visoko.

3 Stanovanja kot razvojni vir regij

Stanovanja so pomemben razvojni vir lokalnih skupnosti ne le zato, ker so »gospodarski multiplikator« s tem, da gradnja stanovanj poganja vrsto drugih panog, ampak tudi zato, ker so ključnega pomena za prebivalstvo, njihovo kakovost življenja in demografska gibanja. Razpoložljivost stanovanj na nekem

območju je dejavnik priseljevanja ali odseljevanja ljudi; »stanovanjski razlogi« so ključni motiv za selitev pri tretjini selitev (Stanovanjska anketa 2005). Dostopnost do stanovanja pa je tudi dejavnik pri nastajanju novih gospodinjstev in vpliva na to, kdaj mladi zapustijo starše in ustvarijo samostojno gospodinjstvo. Kot je pokazala mednarodna primerjalna analiza, je Slovenija med državami, kjer se mladi zelo pozno odselijo od staršev, to pa je povezano s pomanjkanjem dostopnih najemnih stanovanj kot tipično prvo stopničko samostojne stanovanjske kariere (Mandič 2008).

Za merjenje kakovosti stanovanjskega sklada so v veljavi številni kazalniki, ki jih spremljajo državne in tudi mednarodna statistika (na primer Housing statistics in the European Union 2004). Tukaj se bomo omejili na nekaj ključnih in dosegljivih kazalnikov: velikost stanovanjskega sklada v smislu števila stanovanj, način uporabe stanovanj in izkoriščenost, lastništvo stanovanj in tip stanovanjske oskrbe ter cenovna dosegljivost stanovanj. Poleg tega bomo analizirali tudi stanovanjske strategije gospodinjstev, ki kažejo, za kakšne izbire se gospodinjstva odločajo in na kakšne vire se pri tem naslanjajo. Pri vsem tem nas zanimajo zlasti razlike med regijami in njihove posebnosti. Pri analizi se opiramo predvsem na podatke iz Popisa prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002 ter Stanovanjske ankete 2005. Seveda pa moramo opozoriti, da predstavljajo regionalne razlike v stanovanjski oskrbi temo, ki je v slovenskem prostoru deležna zelo majhne pozornosti.

Podatki v preglednici 1 kažejo, da so stanovanja in gospodinjstva v pretežni meri relativno enakomerno zastopana po regijah. Pojav, da so v neki regiji gospodinjstva zastopana v večji meri kot stanovanja, kaže na relativni primanjkljaj stanovanj glede na gospodinjstva; to je nekoliko prisotno v Koroški, Savinjski in Osrednjeslovenski regiji, kjer delež gospodinjstev presega delež stanovanj. Obratno pa relativni presežek stanovanj nad gospodinjstvi izkazujejo Pomurska, Spodnjeposavska; Jugovzhodna in Obalno-kraška regija.

Preglednica 1: Zastopanost regij glede na delež gospodinjstev, prebivalcev, stanovanj in lastništvo stanovanj po Popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002.

regija	gospodinjstva (%)	stanovanja število	%	zasebna last fizičnih oseb (%)	last države, občin in javnih ustanov (%)
Slovenija	100,0	777.772	100,0	100,0	100,0
Pomurska	5,7	45.871	5,9	6,1	3,8
Podravska	16,2	125.629	16,2	16,0	17,4
Koroška	3,7	26.450	3,4	3,1	6,8
Savinjska	12,7	97.091	12,5	12,1	17,2
Zasavska	2,5	18.393	2,4	1,9	7,9
Spodnjeposavska	3,3	28.397	3,7	3,6	3,4
Jugovzhodna Slovenija	6,6	55.735	7,2	7,4	4,1
Osrednjeslovenska	25,5	193.453	24,9	25,3	19,2
Gorenjska	9,8	74.784	9,6	9,7	8,6
Notranjsko-kraška	2,6	20.231	2,6	2,6	3,3
Goriška	6,0	47.388	6,1	6,3	3,9
Obalno-kraška	5,4	44.350	5,7	5,8	4,3

Glede na lastništvo stanovanj ugotavljamo prisotnost dveh kategorij: stanovanj v zasebni lasti fizičnih oseb ter stanovanj v lasti države, občin in javnih skladov. Stanovanja v zasebni lasti fizičnih oseb v veliki večini predstavljajo lastniško zasedena stanovanja, v manjšem delu pa tudi zasebna najemna stanovanja ali stanovanja, ki jih uporabljajo brez plačila najemnine sorodniki ali druge osebe. Za razliko od te kategorije, ki združuje več stanovanjskih statusov, pa je druga kategorija čista in predstavlja jedro najemnih stanovanj v Sloveniji. Uporabimo jo lahko kot kazalnik razpoložljivosti najemnih stano-

vanj v regiji. Podatki v preglednici kažejo, da so stanovanja v lasti države, občin in javnih skladov močnejše od povprečja zastopana v treh regijah: Zasavski, Koroški in Savinjski regiji, najmanj zastopana pa v Pomurski, Jugovzhodni in – paradoksalno – v Osrednjeslovenski regiji. Za regije z visoko zastopanostjo javnih najemnih stanovanj je značilno, da imajo močno industrijsko tradicijo, ki vključuje tudi najemna stanovanja delovnih organizacij, ki v teh regijah torej niso bila predmet privatizacije v tolikšni meri, kot drugod. Med regijami s slabše zastopanimi javnimi najemnimi stanovanji sta dve s šibkejšo industrijsko dediščino in – paradoksalno – Osrednjeslovenska regija. Slednja ima močno industrijsko tradicijo, obenem tudi današnjo najvišjo koncentracijo državnih in javnih ustanov in tudi najvišjo stopnjo priseljevanja; s podpovprečno zastopanostjo javnih najemnih stanovanj v tej regiji se pač kaže pomanjkanje najemnih stanovanj, ki ga delno kompenzirajo zasebna najemna stanovanja.

Naslednje vprašanje zadeva uporabo stanovanj, torej način, kako gospodinjstva oziroma lastniki stanovanja dejansko uporabljajo. Po podatkih Popisa prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002 (lastni preračun) je v celotnem stanovanjskem skladu Slovenije stalno naseljenih stanovanj 86 %, stalno nenaseljenih 10 %, in 4 % stanovanj za občasno uporabo. Opozoriti je treba, da se je ta struktura v desetletju med popisoma 1991 in 2002 zelo močno spremenila. Število nenaseljenih stanovanj se je povečalo kar za 51.575, njihov delež pa je zrasel s 4 % na 10 %. Ta sprememba je šla na račun naseljenih stanovanj, katerih delež se je ustrezno znižal, medtem ko so stanovanja za občasno uporabo ostala praktično nespremenjena. Brez celoviteše analize razlogov in pomena nenaseljenih stanovanj lahko podamo le splošno oceno, da nenaseljena stanovanja kažejo na neizkoriščenost virov in s tem na neskladja, ki bi jim državna in regionalna stanovanjska politika morali posvetiti večjo pozornost.

Regionalna porazdelitev stanovanj po vrstah uporabe je podana v preglednici 2. Pokaže nam, da je stanovanj za začasno uporabo podpovprečno malo v Koroški, Zasavski in najizraziteje v Osrednjeslovenski regiji. Nadpovprečno pa se ta stanovanja zgoščajo v Jugovzhodni, Gorenjski in Obalno-kraški regiji, kar je razumljivo glede na njihov turistično-rekreativni potencial.

Preglednica 2: Zastopanost regij glede na stanovanja po uporabi po Popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002.

	število	skupaj %	stalno naseljena (%)	stalno nenaseljena (%)	za občasno uporabo (%)
SLOVENIJA	777.772	100,0	100,0	100,0	100,0
Pomurska	45.871	5,9	5,7	6,6	7,6
Podravska	125.629	16,2	16,2	15,9	16,4
Koroška	26.450	3,4	3,6	2,2	1,9
Savinjska	97.091	12,5	12,7	11,2	11,6
Zasavska	18.393	2,4	2,5	1,8	0,9
Spodnjeposavska	28.397	3,7	3,3	4,7	7,7
Jugovzhodna Slovenija	55.735	7,2	6,6	7	17,7
Osrednjeslovenska	193.453	24,9	25,5	25,7	11,4
Gorenjska	74.784	9,6	9,9	6,7	10,8
Notranjsko-kraška	20.231	2,6	2,6	3,2	1,6
Goriška	47.388	6,1	5,9	7,8	5,2
Obalno-kraška	44.350	5,7	5,5	7,2	7,2

Nenaseljena stanovanja izkazujejo nekoliko drugačno porazdelitev. Izraziteje podpovprečno so zastopana v Koroški, Gorenjski in Zasavski regiji in to kljub temu, da so to večinoma regije z večjim odseljevanjem. Na drugi strani pa so nenaseljena stanovanja izraziteje nadpovprečno zastopana v Spodnjeposavski, Goriški in Obalno-kraški regiji. Seveda pa bi ta pojav zaradi svojega obsega zahteval pozornost v vseh

regijah, sega pa v razponu od 6,4 % sklada na Koroškem do 12,9 % na Goriškem in Spodnjeposavskem, v Osrednjeslovenski regiji pa 10,4 %.

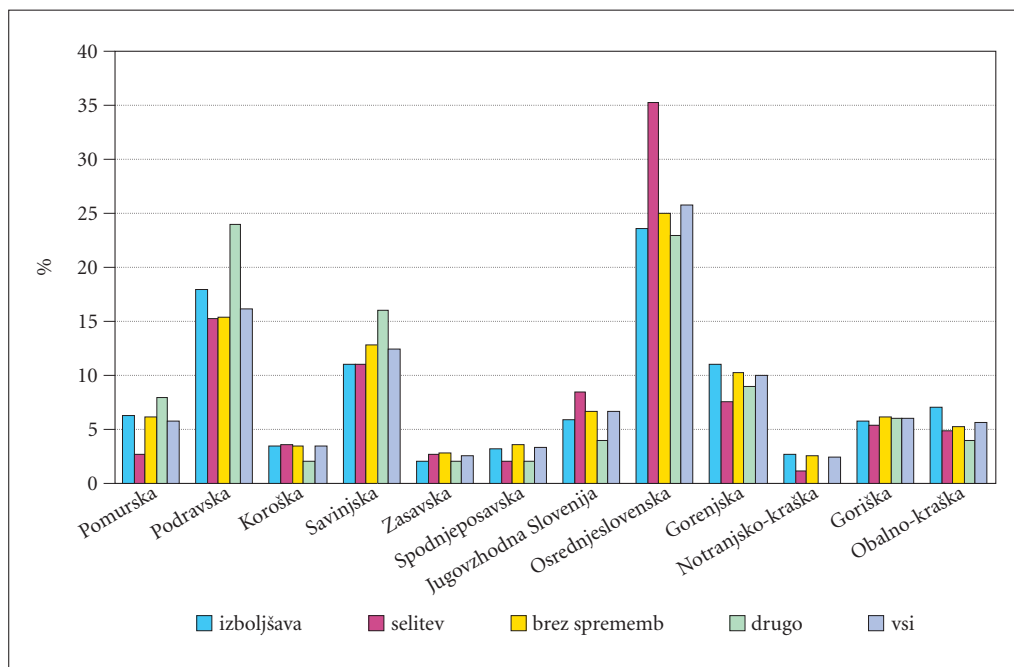
Nadaljnje vprašanje zadeva cenovno dosegljivost stanovanj po regijah. Ker je to nujno obravnavati v odnosu do kupne moči gospodinjstev in gospodarske razvitosti regij, podajamo v preglednici 3 primerne kazalnike. Vidimo, da se povprečna cena m² stanovanjske površine med regijami močno razlikuje; razmerje med najnižjo (597 evrov v Koroški) in najvišjo (1867 evrov v Osrednjeslovenski) je blizu 1 : 3. Cene stanovanj v precejšnji meri, vendar ne popolnoma, sledijo razvitosti regij, merjeni v bruto domačem proizvodu (BDP) na prebivalca. Najvišje so v dveh najrazvitejših regijah – v Osrednjeslovenski in Obalno-kraški; v najmanj razvitih regijah so nižje, vendar ne linearno. Razlike v povprečnih cenah stanovanj odražajo vrsto značilnosti regionalnih stanovanjskih trgov in razmer na njih.

Preglednica 3: Cenovna dosegljivost stanovanj v regijah (SURS 2009; SLONEP 2009).

	BDP na prebivalca 2005	BDP regije v % od Slovenije (2005)	cena m ² stanovanja (2002)	povprečna letna rast cene stanovanja (2007)	povprečna letna rast cene stanovanja (2008)
Slovenija	14.116	100,0			
Pomurska	9.399	4,1	612	10,1	16,3
Podravska	11.825	13,4	892	15,5	9,1
Koroška	11.029	2,9	597	-7,2	34,8
Savinjska	12.556	11,4	831	10,4	11,0
Zasavska	9.962	1,6	682	15,9	33,4
Spodnjeposavska	11.319	2,8	680	6,3	14,3
Jugovzhodna Slovenija	12.914	6,4	952	17,9	10,6
Osrednjeslovenska (Ljubljana)	20.364	35,9	1867 (2050)	8,2 (13,1)	13,7 (10,1)
Gorenjska	12.018	8,5	1279	11,8	17,2
Notranjsko-kraška	10.514	1,9	860	10,3	11,5
Goriška	13.496	5,7	1131	16,3	9,5
Obalno-kraška	14.616	5,4	1861	17,5	4,9

V zadnjih letih so v vseh regijah beležili znatno rast cen stanovanj. Povprečna prodajna cena stanovanj je tako med leti 2003 in 2007 narasla za 80 % (Kvartalno poročilo ... 2008, 10). Rast cen je varirala po regijah in letih (preglednica 3), vendar se relativno razmerje med regijskimi cenami ni bistveno spremenjalo. Kot ugotavlja Cirmanova s sodelavci (2008), je rast cen nepremičnin večinoma vodila k manjšanju cenovne dosegljivosti stanovanj, saj so cene nepremičnin rasle hitreje od plač. Cenovna dosegljivost stanovanj, izražena kot razmerje med povprečno ceno m² stanovanjske površine in povprečno neto plačo v regiji, se je med leti 2002 in 2006 po analizi Cirmanove zmanjšala med 33 % (Obalno-kraška in Osrednjeslovenska) in 12 % (Jugovzhodna Slovenija). Špekulativna rast cen, ki je bila v najrazvitejših regijah najvišja, je tudi največ prispevala k poslabšanju cenovne dosegljivosti stanovanj v teh regijah. Seveda pa se je rast cen nepremičnin ustavila in v tretjem četrtletju 2008 so cene stanovanj v povprečju padle za 5 %, število prodanih enot pa za 50 % (Kvartalno poročilo ... 2008).

Zadnje vprašanje zadeva stanovanjske strategije gospodinjstev. Gospodinjstva se namreč različno odzivajo na spremenjene stanovanjske potrebe in druge vire, pri tem pa imajo pomembno vlogo ne le razmere na stanovanjskem trgu in instrumenti stanovanjskih politik, ampak tudi vrednote, način življenja in navade gospodinjstev ter njihov dostop do različnih oblik pomoči s strani sorodstvenih omrežij. V dosedanjih raziskavah smo ugotovili, da se v Sloveniji v primerjavi z večino drugih držav relativno



Slika 2: Regije po zastopanosti različnih stanovanjskih strategij po podatkih Stanovanjske ankete 2005.

malo gospodinjstev odloča za preselitev v drugo stanovanje, znatno več kot drugod pa za spremembe na mestu – torej adaptacije, prezidave ... Po podatkih Stanovanjske ankete 2005 so gospodinjstva navedla naslednjo strategijo kot najbolj verjetno v naslednjih 5 letih: izboljšavo tega stanovanja 18,5 %, selitev v drugo stanovanje 11,3 %, brez sprememb 67,7 % in drugo 2,5 %. Slika 2 kaže zastopanost regij v teh strategijah.

Izboljšave so relativno močno in enakomerno zastopane po regijah, medtem ko so selitve porazdeljene drugače. Pri napovedanih selitvah sta nadpovprečno zastopani Osrednjeslovenska regija in Jugovzhodna Slovenija, izraziteje podpovprečno pa Notranjsko-kraška in Pomurska regija.

4 Sklep

Analizirali smo izbrane prebivalstvene in stanovanjske vire, ki predstavljajo razvojni potencial slovenskih regij. Glede na to, da Strategija razvoja Slovenije (2005) med ključnimi cilji navaja tudi »trajno obnavljanje prebivalstva« ter »skladnejši regionalni razvoj«, pa naša analiza opozarja, da med regijami obstajajo razlike v njihovih razvojnih potencialih. Problemi v zvezi z obnavljanjem in staranjem prebivalstva, dostopnost do stanovanj kot pogoj za nastajanje novih gospodinjstev, nezasedenost stanovanjskega sklada in cenovna dosegljivost stanovanj so v regijah dokaj različno izraženi. Obenem so regionalne razlike deležne majhne pozornosti tako v raziskovanju kot tudi pri oblikovanju in izvajanju javnih sektorskih politik, pri čemer Strategija razvoja Slovenije ni dovolj prispevala k izboljšanju. Tako inštrumentariji javnih politik ostajajo premalo prilagojeni temu, da bi prepoznavali specifične regionalne probleme in se na njih primerno odzivali. Na to, da v Sloveniji prihaja do znatnega kopičenja negativnih dejavnikov kakovosti življenja, najbolj izrazito kaže razlika med regijami glede povprečnega pričakovanega trajanja življenja; za ženske na primer ta znaša kar 7,2 leti.

5 Viri in literatura

- Cirman, A., Murko, J., Kocuvan, A., Pšunder, I., Ahtik, M., Bulc, A. 2008: Cene nepremičnin – kaj nas čaka v prihodnosti: interaktivno plenarno zasedanje na 4. slovenski nepremičninski konferenci, 23. in 24. septembra 2008. Portorož.
- Europe's demographic future: Facts and figures on challenges and opportunities. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2007.
- Housing statistics in the European Union 2004. National Board of Housing, Building and Planning, Sweden. Boverket, 2005.
- Kvartalno poročilo o povprečnih cenah nepremičnin na slovenskem trgu za 3. četrtoletje 2008. Geodetska uprava Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Mandič, S. 2008: Home-Leaving and its Structural Determinants in Western and Eastern Europe: An Exploratory Study. *Housing Studies* 23-4. Abingdon.
- Mandič, S., Cirman, A. 2006: Stanovanje v Sloveniji 2005. Ljubljana.
- Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002. Medmrežje: <http://www.stat.si/pxweb/Database/Popis2002/Statistične%20regije/Stavbe%20in%20stanovanja/Stavbe%20in%20stanovanja.asp> (22. 1. 2009).
- SLONEP 2009. Medmrežje: <http://www.slonep.net/subareas.html?lev0=1&lev1=4&lang=&lev2=45&lev3=2138> (22. 1. 2009).
- Slovenske regije v številkah. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2006.
- Slovenske regije v številkah. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Stanovanjska anketa 2005. Univerza v Ljubljani, IDV FDV, CDB. Ljubljana, 2005.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- SURS 2009. Medmrežje: http://www.stat.si/publikacije/pub_regije.asp (22. 1. 2009).
- Šircelj, V. 2009: Staranje prebivalstva v Sloveniji. Starejši ljudje na prepihu družbenih sprememb. Maribor.

VPLIV MIGRACIJ NA POTREBE PO STAVBNIH ZEMLJIŠČIH V SLOVENSKIH REGIJAH

dr. Anka Lisec, mag. Samo Drobne

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani

Jamova cesta 2, 1000 Ljubljana

anka.lisec@fgg.uni-lj.si, samo.drobne@fgg.uni-lj.si

dr. Marija Bogataj

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana

marija.bogataj@ef.uni-lj.si

UDK: 332.21:314.15(497.4)

IZVLEČEK

Vpliv migracij na potrebe po stavbnih zemljiščih v slovenskih regijah

Razvoj dejavnosti človeka se neposredno ali posredno odraža v rabi izredno omejene in glede na življenjsko dobo človeka neobnovljive dobrine našega planeta, to je zemljišč. Tudi na regionalni ravni se razvoj odraža v prostoru, saj gospodarstvo in na sploh družba za svoj razvoj zahtevata fizični prostor. Osnovni namen prispevka je pokazati vpliv predvidenega razvoja Slovenije, ki naj bi temeljil na decentraliziranem in usklajenem regionalnem razvoju, na potrebe po (stavbnih) zemljiščih na ravni statističnih regij (NUTS 3). Ocena potreb po stavbnih zemljiščih temelji na oceni sprememb demografskih gibanj, ki so pogojene tudi s spremembo časovnih razdalj med različnimi lokacijami in spremembami gospodarskih dejavnikov. Pri tem smo izhajali iz prostorskega standarda prebivalcev slovenskih regij, določenega na podlagi študije povezanosti med številom prebivalcev po regijah in površinami zazidanih zemljišč. Ocena potreb po stavbnih zemljiščih lahko predstavlja pomemben podatek pri prostorskem načrtovanju, hkrati pa tudi pomembno informacijo o razvoju trga zemljišč.

KLJUČNE BESEDE

stavbna zemljišča, migracije, dnevna mobilnost, regije, regionalni razvoj

ABSTRACT

The influence of migration on demand for building land in the Slovenian regions

Development of human activities has always had a direct or indirect impact on use of land, which can be considered as non-renewal natural resource of our planet Earth, when comparing to the life time of a man. When focusing on the regional level, regional development is also being reflected in the human environment due to the request of the economic development or more general, development of the society, for physical space. The main purpose of the contribution is to represent the influence of the predicted regional development of Slovenia, which is supposed to be based on decentralized and balanced regional development, on demand of (building) land on the level of statistical regions (NUTS 3). The estimation of building land demand is based on the prediction of change of demographic movements, which are the subjects of the change of time-distance between different locations as well as the change of economic factors. For this purpose, the need of building land has been derived from the spatial standard of the residents in Slovenian regions, determined in the framework of the study of correlation between the number of residents in the regions and built-up areas. The result might be an important input for spatial planning and can be further used also as important information about development of land market.

KEY WORDS

building land, migrations, commuting, region, regional development

1 Uvod

Namen smotrnega razvoja družbe, države, je omogočiti enakovreden razvoj današnjim generacijam in glede na današnje razmere enakovreden razvoj prihodnjim generacijam. Slovenija je med štiri osnovne cilje razvoja države uvrstila medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj, ki temelji na načelu trajnosti kot ključnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obravnavanja prebivalstva (Strategija razvoja Slovenije 2005). Za paradigmo trajnostnega razvoja kot osnovnim vodilom vseh novejših razvojnih programov tako na državni kot mednarodni ravni predstavlja pomembno prelomnico dokument Agenda 21, ki je nastal kot rezultat stališč udeležencev konference članic Združenih narodov za okolje in razvoj leta 1992 v Riu de Janeiru (Agenda 21 1992).

Glede na dejstvo, da zemljišča oziroma tla človeku predstavljajo temeljni življenjski prostor ter bistveni pogoj za življenje in obstoj, se koncept trajnostnega razvoja vsekakor nanaša tudi na upravljanje z zemljišči in prostorski razvoj (Lisec in Prosen 2008). Tudi Slovenija je med nacionalne razvojne cilje v obdobju 2006–2013 uvrstila trajnostni okoljski in prostorski razvoj ob trajnostnem povečevanju blaginje in kakovosti življenja vseh posameznikov in posameznice, ki zahteva vlaganje v vire za uresničevanje osebnih potencialov, vključno z zagotavljanjem kakovostnega bivanjskega okolja (Strategija razvoja Slovenije 2005). V današnjem svetu se vse prepogosto srečujemo s slabimi praksami rabe zemljišč, kjer med drugim pogosto izpostavljammo potratno širjenje pozidave, ki je očitnejše v tranzicijskih državah in državah v razvoju. Toda kaj pravzaprav pomeni potratna in nepremišljena raba prostora? Človek za svoje dejavnosti potrebuje fizični prostor, zemljišča, ki predstavljajo prostor za bivanje, prostor za gospodarske dejavnosti ... Zdi se, da se danes pozidava zemljišč širi veliko hitreje kot sam razvoj družbe, vključno z demografskim razvojem. Če ob tem dodamo še napovedi o staranju prebivalstva v Sloveniji in Evropi, bi morali skladno s smernicami trajnostnega razvoja pri prostorskem načrtovanju več pozornosti nameniti projekcijam demografskih gibanj. Pri njih moramo upoštevati različne dejavnike, ki vplivajo tako na dnevno mobilnost kot na stalne selitve. Pri preučevanju in napovedovanju stalnih notranjih selitvenih tokov (med statističnimi regijami) smo se osredotočili na vpliv izboljšav časovnih razdalj do oskrbovalnih središč med regijami ter na vpliv gospodarskih dejavnikov. Na osnovi naših predhodnih raziskav smo za določevanje sprememb stalnih notranjih selitev upoštevali tudi spremembe dnevne mobilnosti med regijami (glej Bogataj in Drobne 2005; Drobne in Bogataj 2005; Bogataj in sodelavci 2006; Drobne in sodelavci 2008). Pri tem vpliva investicij države na osnovi indeksa ogroženosti regije nismo upoštevali (Bogataj in sodelavci 2008; Drobne in Bogataj 2009). Država lahko namreč z različnimi mehanizmi razvojnih politik vpliva na razvoj določenega območja oziroma regije, s tem pa tudi na demografska gibanja.

Slovenija se je odločila za decentraliziran in uravnotežen regionalni razvoj. Sledeč cilju trajnostnega regionalnega razvoja regija vzpostavlja razmere za trajno ustvarjanje blaginje. Ustvarjanje celovite blaginje vsakega posameznika ali posameznice, ki je v ospredju ciljev razvoja Slovenije (Strategije razvoja Slovenije 2005), je vezano na rabo prostora, a je hkrati odvisno od povezave z drugimi lokacijami, za katere skrbijo druge lokalne skupnosti oziroma druge regije. Pri vzpostavljanju razmer za decentraliziran in uravnotežen razvoj Slovenije torej ne moremo individualno obravnavati posamezne regije, ampak moramo upoštevati notranje dejavnike (dejavnike znotraj regije) in zunanje dejavnike (dejavnike izven meja obravnavane regije).

Osredotočili smo se na potrebe regij po novih stavbnih zemljiščih, pri čemer smo izhajali iz prostorskega standarda prebivalcev slovenskih občin (Bogataj in sodelavci 2006). Ocena potreb po stavbnih zemljišč je potrebna tako za smotno prostorsko načrtovanje kot za napovedi razvoja trga zemljišč. Trg zemljišč v Sloveniji se počasi razvija. Že prve analize zemljiškega trga pa so pokazale na številne špekulacije o spremembi namembnosti (iz nezazidljivih v stavbna zemljišča), kar bi lahko vodilo v nesmotrno zazidavo zemljišč glede na nekatere demografske projekcije v Sloveniji (glej Lisec in Lobnik 2007; Lisec in sodelavci 2007).

2 Metodologija in gradiva

Na podlagi projekcij demografskih gibanj (Eurostat 2008) in ob predhodno določenem prostorskem standardu (Bogataj in sodelavci 2006) smo določili projekcijo potreb po stavbnih zemljiščih do leta 2050 v Sloveniji. Za ocenjevanje potreb po stavbnih zemljiščih v posameznih regijah smo na osnovi projekcij prebivalstva Eurostata, ki napovedujejo demografske spremembe po številu in starostni strukturi prebivalstva na ravni celotne Slovenije, ter na temelju gravitacijskega modela Lowrijevega tipa (glej Bogataj in sodelavci 2006; Bogataj in sodelavci 2008), ugotavljali spremembe notranjih selitev pri spreminjanju posameznih ekonomskih in geografskih kazalnikov.

Pri oceni sprememb potreb po stavbnih zemljiščih v regijah smo izhajali iz predpostavke, da so potrebe po novih stavbnih zemljiščih v regijah odvisne predvsem od sprememb stalnih selitev in mobilnosti. Za določitev teh sprememb, ki so pogojene s spremembo časovnih razdalj med naselji in spremembami ekonomskih dejavnikov, smo najprej preverili, kateri dejavniki značilno vplivajo na mobilnost in stalne selitve ter kakšen je njihov vpliv. Gravitacijski model Lowrijevega tipa pove, kako posamezni dejavniki vplivajo na selitve in spreminjajo demografsko sliko posameznih regij. Izhajali smo iz sedanjega demografskega stanja v slovenskih regijah, naravne rasti in projekcije staranja prebivalstva, ki zahteva oziroma narekuje spremembe na trgu nepremičnin. Za določitev spremembe časovnih razdalj med regijama oziroma občinami smo uporabili podatke modeliranja dostopnosti naših predhodnih raziskav, ki temeljijo na rastrskem pristopu v okolju GIS in izhajajo iz trenutnega in predvidenega stanja cestnega omrežja v Sloveniji (glej Drobne 2003; Drobne in sodelavci 2005; Drobne in sodelavci 2008).

3 Demografske značilnosti Slovenije in projekcije

Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) je bilo konec leta 2007 v Sloveniji 2.025.866 prebivalcev, naravni prirast pa je bil že drugo leto zapored pozitiven in je znašal +1239 prebivalca. Število prebivalcev po posamezni statistični regiji prikazuje preglednica 1, kjer je podan tudi naravni prirast za leto 2007.

Preglednica 1: Prebivalci Slovenije, naravni prirast, povprečna starost ter indeks starosti 31. 12. 2007 (Statistični urad ... 2009).

	število prebivalcev	naravni prirast/upad	povprečna starost	indeks starosti
Pomurska	121.824	-341	41,6	123,0
Podravska	321.781	-539	41,8	127,7
Koroška	73.714	30	40,5	106,8
Savinjska	261.243	249	40,4	105,6
Zasavska	45.226	6	42,1	132,9
Spodnjeposavska	70.353	-189	41,2	119,1
Jugovzhodna Slovenija	141.547	125	39,8	101,9
Osrednjeslovenska	508.607	1549	40,8	110,8
Gorenjska	201.254	414	40,5	108,6
Notranjsko-kraška	52.083	-39	41,3	124,3
Goriška	120.329	-5	42,0	134,9
Obalno-kraška	107.905	-21	42,5	145,3
Slovenija	2.025.866	1239	41,1	116,3

Iz preglednice 1 je mogoče razbrati, da se je naravni prirast oziroma upad v letu 2007 zelo razlikoval med regijami. Medtem ko je v Gorenjski in Osrednjeslovenski regiji zaznati visoko absolutno povečanje števila prebivalcev (naravni prirast), visoko absolutno upadanje števila prebivalcev beležimo v Podravske regiji, sledita pa Pomurska in Spodnjeposavska regija. Na negativni naravni prirast vpliva predvsem starostna struktura prebivalstva. Povprečna starost Slovencev v letu 2007 je bila 41,1, povprečje po statističnih regijah pa se je gibalo med 39,8 leti v Jugovzhodni Sloveniji in 42,5 leti v Obalno-kraški regiji, kjer je povprečna starost prebivalstva najvišja. Indeks starosti kot kazalnik razmerja med najstarejšo (65 let in več) in najmlajšo (do 14 let) starostno skupino je za Slovenijo v letu 2007 znašal 116,3. Najvišji indeks starosti ima Obalno-kraška regija (145,3), najnižjega pa Jugovzhodna Slovenija (101,9). Ta negativni saldo naravnega gibanja prebivalstva in grožnja po nadaljnjem staranju populacije popravljata selitveno gibanje prebivalstva med regijami, iz držav Evropske unije (EU) in iz drugih držav, ki je v preteklih letih v Sloveniji na ravni države pozitiven (glej Bogataj in sodelavci 2006; Bevc in Uršič 2007).

Število prebivalcev po statističnih regijah se spreminja tudi zaradi notranjih selitev (med regijami). V obdobju med zadnjima popisoma prebivalstva 1991–2002 beležimo izredno raznoliko srednje letno število selitev med statističnimi regijami (preglednica 2). Na prvi pogled nam podatki o notranjih selitvah (med regijami) dajejo vtis, da bo izredno težko najti vzroke za to variabilnost, kar pa bi močno otežilo tudi napovedovanje bodočih notranjih stalnih selitev. Poleg tega je mogoče na podlagi podatkov SURS o notranjih selitvah med regijami ugotoviti, da so notranje letne selitve med regijami v preteklih letih naraščale in da tudi ta porast ni enakomeren po vseh parih regij. Za napovedovanje stalnih selitev v bodoče in s tem za napovedovanje potreb po stanovanjih ter poslovnih oziroma industrijskih prostorih je treba poiskati metodo, ki bo kar se da uspešno pojasnila veliko raznolikost v notranjih selitvah med regijami.

3.1 Projekcije prebivalstva Slovenije po Eurostatu

V Sloveniji zaznamujeta demografske spremembe predvsem vključitev v EU, ki prinaša večjo mobilnost prebivalstva, ter staranje prebivalstva. Eurostat je na podlagi večletnega spremljanja gibanja prebivalstva v članicah EU in drugih evropskih državah leta 2004 objavil projekcije prebivalstva za obdobje 2004–2050 za več različic (Bogataj in sodelavci 2008):

- Osnovni scenarij predvideva zmeren ekonomski razvoj z uravnoteženimi političnimi in socialnimi kazalniki ter z zmernim (delno omejenim) priseljevanjem v Evropo iz držav izven EU. Scenarij predvideva konvergenco evropskih držav v stopnji zaposlenosti, selitvena politika znotraj Evrope pa je sproščena.
- Scenarij nizke rasti izhaja iz predpostavke o ekonomski stagnaciji Evrope in ostalega sveta, nizke stopnje zaposlovanja in z velikim pritiskom na selitvene tokove.
- Scenarij visoke rasti predvideva dinamično gospodarsko rast in hitro konvergenco v zaposlenosti prebivalstva po članicah, s podporo novim selitvam v Evropo iz držav izven EU. Prav tako predvideva živahne tokove med državami EU.

Projekcija prebivalstva za Slovenijo (preglednica 3) upošteva stalno povečevanje pričakovanega trajanja življenja ob rojstvu, rodnosti in predvsem meddržavnih selitev. Pri tem se predvideva, da se bo za moške pričakovano trajanje življenja povečalo iz nekaj manj kot 73 let na 80 let v letu 2050, za ženske pa iz 80 na 85 let. Za rodnost je do leta 2027 predviden rahel porast. Vrednost celotne rodnosti bo po osnovni različici iz sedanje vrednosti 1,18 narasla na 1,5 otroka in ostala nespremenjena do leta 2050 (Bogataj in sodelavci 2008).

Glede na to, da znaša trenutno število prebivalcev Slovenije (v letu 2007) nekje med napovedanim številom Eurostata po osnovni in visoki različici rasti prebivalstva, navajamo tudi predvideno rast števila prebivalcev Slovenije po različici visoke rasti (preglednica 4), ki naj bi bil predvsem rezultat meddržavnih selitev in posledično ugodnejših kazalnikov naravnega prirasta in starosti prebivalstva. Večja stopnja rasti prebivalcev v Sloveniji se po tej različici pričakuje v prvem desetletju, potem pa se tudi ta dinamika prične umirjati.

Preglednica 2: Notranje selitve prebivalstva – srednje letno število po regijah v obdobju 1991–2002 (Statistični urad ... 2009).

regija odselitve	regija priselitve											
	Pomurska	Podravska	Koroška	Savinjska	Zasavska	Spodnje- posavska	Jugovzhodna Slovenija	Osrednje- slovenska	Gorenjska	Notranjsko- kraška	Goriška	Obalno- kraška
Pomurska		149	8	20	1	3	6	87	12	6	6	11
Podravska	151		55	18	5	20	10	162	30	11	16	33
Koroška	9	67		65	1	3	4	49	10	3	1	6
Savinjska	24	182	66		39	54	15	191	26	7	11	32
Zasavska	2	11	1	48		18	4	82	8	2	3	8
Spodnje-posavska	4	16	3	55	11		74	79	8	4	4	8
Jugovzhodna Slovenija	1	15	2	16	7	67		181	18	6	4	13
Osrednjeslovenska	62	110	21	140	132	72	240		529	157	71	153
Gorenjska	16	35	8	30	7	18	26	364		13	38	28
Notranjsko-kraška	3	3	1	6	0	3	3	90	7		10	41
Goriška	3	15	2	14	2	5	6	117	36	13		50
Obalno-kraška	10	22	3	19	3	10	10	119	22	33	42	

Preglednica 3: Projekcije prebivalstva Slovenije po osnovni različitosti za obdobje 2004–2050 v 1000 prebivalcih (Eurostat 2008).

	leto	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
število	200_					1996	2000	2003	2006	2009	2012
prebivalcev	201_	2015	2018	2019	2019	2019	2019	2019	2018	2018	2017
Slovenije	202_	2017	2016	2016	2015	2015	2014	2013	2012	2010	2008
(v 1000),	203_	2006	2003	2000	1997	1993	1989	1985	1981	1976	1971
osnovna	204_	1965	1960	1954	1948	1942	1935	1929	1922	1915	1908
različica	205_	1901									

Preglednica 4: Projekcije prebivalstva Slovenije po različici visoke rasti za obdobje 2004–2050 v 1000 prebivalcih (Eurostat 2008).

	leto	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
število	200_					1996	2007	2019	2031	2043	2056
prebivalcev	201_	2069	2083	2093	2102	2112	2121	2131	2141	2150	2160
Slovenije	202_	2170	2180	2190	2201	2211	2221	2231	2241	2252	2262
(v 1000),	203_	2272	2282	2292	2302	2313	2324	2335	2347	2359	2371
visoka	204_	2384	2397	2410	2423	2437	2451	2465	2479	2493	2507
rast	205_	2521									

3.2 Problem staranja prebivalstva

S staranjem prebivalstva, ki označuje pojav večanja deleža starejših prebivalcev glede na prebivalce, mlajše od 14 let, se srečujejo vse evropske države, vključno s Slovenijo. Staranje je posledica nizke rodnosti in majhnih družin, hkrati pa je tudi posledica podaljševanja življenjske dobe starostnikov. Le malokdo opozarja na dejstvo, da se morajo posebnim potrebam starostnikov prilagajati tudi grajeni prostor in prostorski plani, ki naj bi zagotavljali kakovost bivanja v tretjem življenjskem obdobju. Eurostat za Slovenijo napoveduje, da bo razmerje med številom delovno aktivnega prebivalstva (15–64 let) in številom starostnikov (nad 65 let) padlo iz 4,8 v letu 2002 na 1,3 v letu 2052, za primer, ko ne bi bilo meddržavnih selitev. To razmerje ni pomembno samo za preverjanje ustreznosti pokojninske politike, ampak je pomemben kazalnik tudi prostorskim planerjem in trgu nepremičnin (Bogataj in sodelavci 2006).

V raziskavi smo upoštevali meddržavne tokove na podlagi projekcij Eurostata, kjer je predpostavljeno, da se selitve v državi in znotraj evropskih držav povečujejo le zaradi ukinitve meja in boljših prometnih povezav ter sprememb v gospodarskih kazalnikih, kot je bruto domači proizvod (BDP), osebnih dohodkov in možnosti zaposlitve prebivalcev. Pri tem moramo vedeti, da lahko tudi s selitveno (migracijsko) politiko in odnosom do priseljencev iz nečlanic EU dosežemo stabilnejšo demografsko strukturo. V že predstavljenih projekcijah rasti prebivalstva Eurostata za Slovenijo (preglednica 3 in preglednica 4) je predvideno nadaljevanje trenda meddržavnih selitev, ki je bil za Slovenijo v preteklih letih pozitiven.

3.3 Demografske projekcije in potrebe po stavbnih zemljiščih

Iz predhodnih študij povezanosti med številom prebivalcev po statističnih regijah oziroma občinah in površinami zazidanih zemljišč (podatke o zazidanih površinah smo pridobili pri Statističnem uradu Republike Slovenije, kjer so površine določene planimetrično), smo določili prostorski standard prebivalcev slovenskih občin. Ta prostorski standard smo predvideli tudi v modelu za napovedovanje

potreb prebivalstva po stavbnih zemljiščih na ravni statističnih regij in občin. Iz modela povezanosti, katerega regresijski koeficient znaša 0,0334 ha na dodatnega prebivalca ob ohranjanju sedanjega prostorskega standarda, sledijo potrebe po stavbnih zemljiščih (osnovni scenarij Eurostata) na ravni države Slovenije kumulativno od leta 2004, kot so predstavljene v preglednici 5.

Preglednica 5: Projekcija potreb po stavbnih zemljiščih v Sloveniji (v ha) glede na osnovno različico projekcije prebivalstva in srednji prostorski standard na dodatnega prebivalca po slovenskih občinah za obdobje 2004–2050 (Bogataj in sodelavci 2008).

Leto	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
200_						110	214	316	417	520
201_	614	707	739	747	749	747	740	728	712	694
202_	677	661	647	632	616	593	560	517	463	397
203_	319	231	131	19	-104	-236	-379	-531	-692	-862
204_	-1039	-1225	-1418	-1619	-1826	-2039	-2258	-2484	-2715	-2951
205_	-3193									

Upoštevajoč osnovno projekcijo prebivalstva Slovenije bo pri ohranjanju sedanjega prostorskega standarda potreba po stavbnih zemljiščih naraščala do leta 2014, ko bomo potrebovali dodatnih 7,5 km² stavbnih zemljišč (v primerjavi z razpoložljivimi površinami leta 2004). Po tem letu bo po osnovni projekciji prebivalstva povpraševanje po stavbnih zemljiščih ob istem prostorskem standardu manjše od razpoložljivih površin, če bomo do leta 2014 sledili povpraševanju z zadostnimi novimi površinami stavbnih zemljišč. Zaradi pričakovane različne dinamike rasti prebivalstva po regijah in občinah, je treba za natančnejše projekcije po manjših teritorialnih enotah upoštevati ekonomske, geografske in demografske značilnosti, ki vplivajo na rast prebivalstva po manjših teritorialnih enotah.

4 Projekcije prebivalstva po regijah in potrebe po stavbnih zemljiščih

Do sedaj smo demografske trende obravnavali na ravni države. V primeru, ko le-te opazujemo na ravni statističnih regij (NUTS 3), opazimo, da so razlike med demografskimi kazalniki, ki zahtevajo ustrezno prostorsko politiko razvoja, velike. Zato je treba poiskati metode, ki bodo pokazale vsaj tendence demografskega razvoja za regionalno raven. Pri tem se bomo osredotočili na osnovni scenarij rasti prebivalstva v Sloveniji, kot ga je predvidel v svoji projekciji Eurostat. V nadaljevanju nas zanima, kako ekonomski in geografski dejavniki vplivajo na mobilnost prebivalstva po statističnih regijah.

Stalne selitve, ki vplivajo na povpraševanje po stavbnih zemljiščih, so lahko rezultat demografske slike države in alokacije prebivalstva po nižjih prostorskih enotah, rezultat oddaljenosti med prostorskimi enotami in infrastrukture, ki olajšuje stike med temi lokacijami, in rezultat ekonomskih kazalnikov kot so BDP, osebni dohodki, zaposlenost in možnosti boljšega zaposlovanja, kar je omenjal že Sjaa-stad (1962). Kako vplivajo omenjeni dejavniki na stalne selitve med prostorskimi enotami neke države, je treba šele ugotoviti. Napovedi stalnih selitev pa je treba prilagoditi tudi glede na porast dnevne mobilnosti, ki je rezultat večje dostopnosti med regijami in naselji znotraj regij. Tako smo za napoved dnevne mobilnosti in stalnih selitev med regijami in občinami Slovenije oblikovali gravitacijski model (glej Drobne in Bogataj 2005; Bogataj in sodelavci 2006; Bogataj in sodelavci 2008) ter ga dopolnili.

Neposredno lahko stalne selitve iz regije odselitve i v regijo priselitve j ($SS_{i,j}$) opredelimo kot rezultat dostopnosti po gravitacijskem modelu:

$$SS_{i,j} = a \left(\frac{P_i P_j}{P} \right)^\alpha d_{i,j}^\beta \quad (1)$$

kjer je P_i populacija v regiji odselitve, P_j populacija v regiji priselitve, d_{ij}^β opisan vpliv razdalje med prostorskimi enotami na stalne selitve, ki je lahko evklidska, časovna ali stroškovna razdalja, a , α in β pa so v analizi določeni parametri.

Dnevna mobilnost sicer delno nadomešča stalne selitve, vendar se z gospodarskim razvojem, spremembami dostopnosti med regijami in spremembami tehnologij spreminja sorazmerno. Z razvojem in pospešeno rabo informacijskih tehnologij se dnevna mobilnost povečuje na račun upadanja časa števila potovanj. Dnevna mobilnost narašča na račun stalnih selitev, kar se kaže predvsem v povečanem povpraševanju po stavbnih zemljiščih na območjih izven večjih urbanih naselij. Na podlagi podatkov o dnevni mobilnosti delovno aktivnih med statističnimi regijami Slovenije (povprečje za obdobje 2000–2004), drugih ekonomskih in družbenih kazalnikov ter potovalnih časov med regijskimi središči smo opredelili model dnevne mobilnosti v obliki (Bogataj in sodelavci 2008):

$$DM_{i,j} = \frac{0,13P_i^{0,41}P_j^{0,72}}{d(t)_{i,j}^{1,73}} K_{BDPp,i}^{-0,90} K_{BDPp,j}^{-0,23} K_{BOD,j}^{0,65} K_{NZAP,i}^{0,04} K_{NZAP,j}^{-0,15} \quad (2)$$

kjer je P_i populacija v regiji izvora (kraj bivanja), P_j populacija v regiji ponora (kraj dela), $d(t)_{i,j}$ časovna razdalja med regijo izvora i in regijo ponora j , $K_{BDPp,i}$ je razmerje med bruto domačim proizvodom na prebivalca regije izvora in države, $K_{BDPp,j}$ je razmerje med bruto domačim proizvodom na prebivalca regije ponora in države, $K_{BOD,j}$ je razmerje med bruto osebnim dohodkom na ravni regije ponora in države, $K_{NZAP,i}$ je razmerje med nezaposlenostjo na ravni regije izvora in države ter $K_{NZAP,j}$ je razmerje med nezaposlenostjo na ravni regije priselitve in države.

Iz letnega povprečja za notranje selitve prebivalstva po regijah za obdobje 2000–2004 in iz podatkov o dnevni mobilnosti po manjših prostorskih enotah smo nadalje poiskali zvezo za napovedovanje stalnih selitev po regijah ali nižjih prostorskih enotah v teh po sorazmernostnem načelu. Ugotovili smo, da velja zveza:

$$SS_{i,j}(l) = DM_{i,j}(l) \cdot 0,05 + (56,44 - 0,27d(t)) \cdot \left(\frac{P_obc_i(l)}{P_reg_i(l)} \cdot \frac{P_obc_j(l)}{P_reg_j(l)} \right) \quad (3)$$

Tako lahko ocenimo stalne notranje selitve leta l med poljubnima prostorskima enotama i in j s številom prebivalcev P_obc_i oziroma P_obc_j , ki predstavlja delež P_obc_i/P_reg_i v regiji izvora oziroma P_obc_j/P_reg_j v regiji ponora, ki ji ta enota pripada.

Na osnovi računalniško podprtega modela za določitev stalnih selitev (ob upoštevanju dnevne mobilnosti) smo za primer srednjega prostorskega standarda prebivalcev in za primer prostorskega standarda slovenskih občin z najvišjim prostorskim standardom določili potrebe po stavbnih zemljiščih za posamezno statistično regijo v letu 2013, ko naj bi bila dokončana izgradnja petega in desetega koridorja (preglednica 6). Trenutne časovne razdalje potovanj med regijami in predvidene časovne razdalje med regijami v letu 2013 so bile določene na osnovi rastrskega modeliranja časovnih razdalj v okolju GIS (Drobne 2003; Drobne in sodelavci 2005; Drobne in sodelavci 2008). Za projekcije prebivalstva na ravni države smo prevzeli podatke Eurostata o projekcijah prebivalstva za Slovenijo po osnovnem scenariju.

Slovenija bo glede na našo oceno selitvenih tokov in pri ohranjanju sedanjega prostorskega standarda potrebovala v letu 2013 glede na leto 2004 skupno 682 ha novih stavbnih zemljišč, kjer velja na regionalni ravni izpostaviti predvsem Jugovzhodno Slovenijo. Slednja bo imela v letu 2013 (in že prej) veliko bolj ugodne prometne povezave, kar se posredno odraža tudi v potrebi po novih stavbnih zemljiščih. Med regijami, ki bodo ne glede na izbrani prostorski standard bolj ali manj stagnirale v zvezi s povpraševanjem po stavbnih zemljiščih, velja izpostaviti predvsem zasavsko, obalno-kraško in goriško regijo. Ocena potreb po novih stavbnih zemljiščih za leto 2013 (glede na leto 2004), izračunana po srednjem prostorskem standardu in projekcijah prebivalstva, predstavljenih v preglednici 6 (682 ha), se rahlo razlikuje od ocene, izdelane po osnovni različici projekcije prebivalstva v preglednici 5 (747 ha). Delež razhajanj ocen potreb po novih stavbnih zemljiščih, ki je pogojen z različnimi pristopoma modeliranja stalnih selitev, je manjši od 10 %.

Preglednica 6: Napoved potreb po novih stavbnih zemljiščih leta 2013 (v ha) glede na leto 2004 po statističnih regijah glede na projekcije prebivalstva po modelu (3) in srednji oziroma najvišji prostorski standard na dodatnega prebivalca.

	nova stavbna zemljišča (srednji prostorski standard)	nova stavbna zemljišča (najvišji prostorski standard)
Pomurska	66	196
Podravska	53	158
Koroška	29	87
Savinjska	28	84
Zasavska	17	50
Spodnjeposavska	35	105
Jugovzhodna Slovenija	193	577
Osrednjeslovenska	100	300
Gorenjska	38	115
Notranjsko-kraška	91	274
Goriška	17	50
Obalno-kraška	15	45
Slovenija	682	2041

5 Sklep

Potrebe po stavbnih zemljiščih pri konstantnem prostorskem standardu prebivalstva bodo v nekaj nadaljnjih letih v Sloveniji še rasle, tako glede na osnovno in visoko projekcijo prebivalstva Slovenije po Eurostatu, vendar pa se bo že v nekaj letih ta dinamika povpraševanja občutno zmanjšala. Ker pričakujemo različno dinamiko rasti prebivalstva po statističnih regijah, je treba za natančnejše projekcije rasti prebivalstva po manjših prostorskih enotah upoštevati ekonomske, geografske in demografske značilnosti, ki vplivajo na rast prebivalstva. Po regijah bodo na razlike povpraševanja po stavbnih zemljiščih vplivali meddržavni in notranji selitveni tokovi. Prvi so že vključeni v projekcije Eurostata, druge pa smo ocenjevali na temelju v tem prispevku predstavljenega gravitacijskega modela.

Pri ocenjevanju potreb po stavbnih zemljiščih za namen smotrnega prostorskega planiranja moramo predvideti nadalje tudi iskanje višjega prostorskega standarda in ponuditi iskalcem nove površine znotraj Slovenije. Hkrati bomo morali v Sloveniji reševati problem začasnega porasta prebivalstva, ki ga napoveduje osnovna projekcija prebivalstva do leta 2020. Na to dinamiko bo močno vplivala boljša možnost za dnevno mobilnost, ki zadržuje del populacije na starih lokacijah, namesto da bi se selil v prostorsko enoto, v kateri opravlja delo, in pripravljenost za selitev družine, čeprav se eden od članov (ali več teh) vsak dan vozi na delo v drugo občino ali celo regijo. V sklepu velja še poudariti, da se podobno kot splošno prebivalstvo v Evropi, tudi slovensko prebivalstvo stara.

Demografske projekcije po strukturi narekujejo večji delež stanovanj, primernih za starajočo se populacijo in manjši delež stanovanj za mlade družine. Starejši populaciji je treba zagotoviti kakovosten dostop do ustreznih oskrbnih središč za starejše, pri čemer je treba upoštevati letno stopnjo rasti povpraševanja po teh storitvah, mlajšim družinam pa do delovnih mest.

6 Viri in literatura

Agenda 21. 1992. United Nations. Rio de Janeiro. Medmrežje: <http://www.un-documents.net/agenda21.htm> (15. 12. 2008).

- Bevc, M., Uršič, S. 2007: Migracije kot dejavnik razvoja slovenskih regij. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Bogataj, M., Drobne, S. 2005: Does the improvement of roads increase the daily commuting?: Numerical analysis of Slovenian interregional flows. Selected decision support models for production and public policy problems. Ljubljana.
- Bogataj, L., Bogataj, M., Drobne, S., Vodopivec, R. 2006: Proučitev vpliva demografskega razvoja na prostorski razvoj. Končno poročilo projekta. Ekonomska fakulteta in Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. Ljubljana.
- Bogataj, L., Bogataj, M., Drobne, S., Lisec, A. 2008: Razvoj modela za potrebe regionalne politike. Zaključno poročilo projekta. Ekonomska fakulteta in Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. Ljubljana.
- Drobne, S. 2003: Modelling accessibility fields in Slovene municipalities. SOR'03 Proceedings. Ljubljana.
- Drobne, S., Bogataj, M. 2005: Intermunicipal gravity model of Slovenia. SOR '05 Proceedings. Ljubljana.
- Drobne, S., Bogataj, M., Paliska, D., Fabjan, D. 2005: Will the Future Motorway Network Improve the Accessibility to Administrative Centres in Slovenia? SOR '05 Proceedings. Ljubljana.
- Drobne, S., Lisec, A., Bogataj, M. 2008: GIS Analysis of Rural Land Market in Slovenia. Taking Geoinformation Science one step further. Girona.
- Drobne, S., Bogataj, M. 2009: Razvojna ogroženost regij in stalne selitve. Razvojni izzivi Slovenije. Regionalni razvoj 2. Ljubljana.
- Eurostat. 2008. Statistični urad pri Evropski komisiji. Medmrežje: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (15. 9. 2008).
- Lisec, A., Drobne, S., Bogataj, M. 2007: Vpliv nacionalnih razvojnih osi na transakcijsko vrednost kmetijskih in gozdnih zemljišč v Sloveniji. Geodetski vestnik 1. Ljubljana.
- Lisec, A., Lobnik, F. 2007: Trg in tržna vrednost kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Lisec, A., Prosen, A. 2008: Celostni pristop k upravljanju zemljišč na podeželju – zemljiški menedžment. Geodetski vestnik 4. Ljubljana.
- Sjaastad, L. A. 1926: The costs and returns of human migration. Journal of Political Economy. University of Chicago Press. Chicago.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2008. Medmrežje: <http://www.stat.si> (15. 2. 2009).

NARAVNE NESREČE KOT OMEJITVENI DEJAVNIK RAZVOJA

dr. Matija Zorn, dr. Blaž Komac

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Gospodarska ulica 13, 1000 Ljubljana

matija.zorn@zrc-sazu.si, blaz.komac@zrc-sazu.si

dr. Karel Natek

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Aškerčeva cesta 2, 1000 Ljubljana

karel.natek@guest.arnes.si

UDK: 91:504.4(497.4)

IZVLEČEK

Naravne nesreče kot omejitveni dejavnik razvoja

Naravne omejitve razvoja povečini razumemo kot pomanjkanje surovin in ustreznega prostora za razvoj ter težave zaradi »nepredvidenih« vremenskih in drugih »neželenih« dogodkov, torej predvsem v smislu potenciala za gospodarski razvoj. Ob tem pozabljamo, da so tovrstni naravni dogodki oziroma procesi (poplave, snežni in zemeljski plazovi, suše, pozebe ...) sestavni del naravnega dogajanja, prostor, v katerem delujejo ekonomski in drugi družbeni sistemi, pa »prizorišče« njihovega delovanja. Zaradi kratkoročnih gospodarskih, političnih in drugih razlogov jih podcenjujemo ali ignoriramo, namesto da bi se jim na ustrezen način prilagodili, predvsem prek razpoložljivih inštrumentov regionalnega in prostorskega načrtovanja.

KLJUČNE BESEDE

geografija, naravne nesreče, poplave, trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje, urbanizacija, škodni potencial, Slovenija

ABSTRACT

Natural disasters as a limiting development factor

Natural limits of development are mainly seen as a lack of raw materials and adequate space for development or are related to »unexpected« weather and other »undesirable« events, e. g. mainly in terms of its potential for economic development. Under such circumstances we usually forget that such events or natural processes (floods, avalanches, landslides, drought, frost ...) are an integral part of landscape and that they operate in same space as economic and social systems. Nevertheless, we often underestimate or ignore them due to short-term economic, political and other reasons. Instead we should adapt to them, particularly through available instruments of regional and spatial planning.

KEY WORDS

geography, natural hazards, floods, sustainable development, special planning, urbanization, damage potential, Slovenia

1 Uvod

V sodobnem svetu je izrazito prisotno gledanje na naravo kot oviro nadaljnega razvoja, saj ga pogosto »ovira« zaradi pomanjkanja surovin in ustreznega prostora za razvoj, »težave« nam povzročajo tudi »nepredvideni« vremenski in drugi »neželeni« dogodki. Ob tem pozabljamo, da so tovrstni naravni dogodki (poplave, snežni in zemeljski plazovi, suše, pozebe, potresi ...) sestavni del naravnega dogajanja, zato nas vsako malo večje odstopanje od subjektivno pojmovanih »normalnih razmer« vedno znova preseneti bolj ali manj nepripravljene.

Če je imel »novi človek« socialističnega obdobja občutek, da zmore z grobo silo in tehničnimi zmožnostmi naravo premagati in si jo povsem podrediti v dobro družbenega napredka, se sodobna družba in večina posameznikov vse prevečkrat zateka k zanikanju variabilnosti naravnih sistemov in zatiskanju oči pred dejstvom, da nas ti v določenih časovnih presledkih, in še zlasti na nekaterih območjih, ogrožajo kot posameznike, gospodarstvu in celotni družbi pa povzročajo veliko škodo in zmanjšujejo njeno konkurenčnost.

V zadnjih desetletjih so najrazličnejše stroke, vključno z geografijo, tako v Sloveniji kot drugod po svetu močno napredovale pri preučevanju naravnih nesreč, njihovih učinkov in ogroženosti zaradi njih, vendar pa to očitno ni dovolj, saj se kljub temu škode neprestano povečujejo (White in sodelavci 2001). Tovrstna preučevanja so nujno potrebna, vendar pa nam manjka še tako imenovana socialna dimenzija vedenja o naravnih nesrečah v smislu pristojnosti, zavedanja in ozaveščenosti o njihovi prisotnosti v sodobni družbi ter njihova vključitev v družbeni razvoj, pri čemer skoraj ne opazimo ključne vloge šol na vseh stopnjah splošnega, poklicnega in visokošolskega izobraževanja.

Tudi pravna ureditev področja naravnih nesreč je pri nas na načelni ravni zadovoljujoča, vendar »... pravna ureditev doslej ni uspela v celoti dojeti prostorske in časovne variabilnosti naravnih nesreč in posledica tega je neustrezno usmerjanje prizadevanj in sredstev v upravljanje s tveganji, kjer so ta najbolj očitna. Očitno je bilo premalo narejenega pri aplikaciji teoretičnih spoznanj v konkretne akcije oziroma v prakso...« (Weichselgartner in Obersteiner 2002, 74). Tudi po naši zakonodaji bi morala to biti pomembna naloga prostorskega načrtovanja, a se postavlja vprašanje, v kolikšni meri jo je možno uresničevati v sedanjem stanju naše tranzicijske družbe s povsem drugačnimi prioritetami (Natek 2007).

2 Naravne nesreče in načrtovanje razvoja

Nekateri naravni procesi dosegajo izjemno intenzivnost na določenem, bolj ali manj jasno omejenem prostoru (na primer v erozijskih žariščih, vzdolž hudournikov, na poplavnih območjih), vendar pa so posegi v njihova vplivna območja vse številnejši, kljub strogim omejitvam in celo prepovedim v veljavni zakonodaji ter evropskih direktivah. Zaradi nedomišljenih posegov in njihovih posledic nam z vremenskim dogajanjem povezani naravni procesi povzročajo milijonsko gospodarsko škodo, zmanjšujejo našo konkurenčnost ter zaostčujejo družbena trenja. S tem dolgoročno izgubljam tudi manevrski prostor za soočanje s posledicami globalnih (podnebnih) sprememb in za uveljavitev paradigme trajnostnega razvoja. V močno poenostavljenem pomenu si lahko pod tem zapletenim izrazom predstavljamo skrbno ravnanje s prostorom (okoljem, pokrajino) kot temeljnim »okoljskim kapitalom« (Plut 2004, 22), ki smo ga dobili v uporabo in ne v last od svojih prednikov in smo ga dolžni ohraniti za naše potomce. Od ustreznega ravnanja s tem kapitalom na globalnem nivoju je odvisno preživetje naše civilizacije, na državnem nivoju pa tudi gospodarska uspešnost (dvig materialnega blagostanja družbe in posameznikov) ter družbena stabilnost.

Ena od velikih hib naše družbene stvarnosti je prevelik razkorak med deklarativno ravniyo urejanja odnosov med naravo in družbo (zakonodaja) ter realnim, vsakdanjim življenjem. Že v Ustavi Republike Slovenije je zapisano: »Vsakdo ima v skladu z zakonom pravico do zdravega življenjskega okolja.« (72. člen) in »Država skrbi za zdravo življenjsko okolje.« (72. člen), vendar pa se tako državljani kot tudi akterji

načrtovanja ne zavedamo celotne »teže« te pravice, ki daleč presega zgolj zmanjševanje škodljivih emisij ali varstvo pred hrupom. Kdo nas je uspel prepričati, da je poplavna ravnila s pogostimi poplavami, ki ogrožajo naša življenja in imovino, »zdravo življenjsko okolje«? Na potresno ogroženih območjih je država dolžna zagotoviti varnost s predpisi o protipotresni gradnji in to razmeroma strogo nadzoruje, saj je to edini možni način varovanja, na poplavnih območjih pa kljub prepovedim in omejitvam v zakonodaji na veliko gradimo, nato pa od države zahtevamo, da poskrbi za »protipoplavno varnost« oziroma za naše »zdravo življenjsko okolje«.

Zaradi popolne prevlade kratkoročnih ciljev, predvsem hitrega dobička, ravnamo podobno tudi pri poseganju v plazovita območja, pa tudi v kmetijstvu, ki je vedno bilo in bo močno na udaru vremenskih ujm. Naj navedemo samo primer Vipavske doline, kjer smo z melioracijami in komasacijami že v socialističnem obdobju uničili nekdanjo submediteransko kulturno pokrajino, povečali škodljive učinke burje, znižali gladino podtalnice, da je zdaj za pridelavo vse bolj potrebno umetno namakanje, in verjetno tudi prispevali k silovitosti poplav 30. 3. 2009 v spodnjem delu doline.

V Strategiji razvoja Slovenije (2005) je zapisano, da je »... v ospredju nove strategije... celovita blaginja vsakega posameznika... Zato se strategija ne osredotoča le na gospodarska vprašanja, temveč vključuje tudi socialna, okoljska...« (str. 7, 13). Med ukrepi za doseganja trajnostnega razvoja Strategija razvoja Slovenije (2005) omenja »... skladnejši regionalni razvoj...« in »... izboljšanje gospodarjenja s prostorom...« (str. 9). Poleg tega pri načelu trajnosti na okoljskem in prostorskem področju poudarja potrebo po upoštevanju podnebnih sprememb in »... zagotoviti... ustrezno urejanje voda...« ter »... racionalen in učinkovit prostorski razvoj...« (str. 19). V peti razvojni prioriteti, to je pri povezovanju ukrepov za doseganja trajnostnega razvoja, je jasno navedeno, da je treba »... zagotoviti dosledno upoštevanje ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč pri ohranjanju poseljenosti ter razvoju pokrajin« (str. 41).

Tudi v Državnem razvojnem programu 2007–2013 je pod točko povezovanja ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja navedeno, da je potrebna »... celovita ureditev varstva pred sušo, poplavami, plazovi in drugimi naravnimi nesrečami z večnamenskimi in trajnostnimi pristopi, s trajnostno rabo naravnih in kulturnih potencialov in energetskih virov (poplavno upravljanje porečij, ostali vplivi voda, plazovi, ostale naravne nesreče, operativni ukrepi...), s spremljanjem in napovedovanjem in z zaščito pred in sanacijo po naravnih nesrečah...« (str. 43). Pri izvedbi presoje vplivov Državnega razvojnega programa 2007–2013 na trajnostni razvoj pa je zapisano, da »... varstvo pred poplavami, plazovi in drugimi naravnimi nesrečami pozitivno vpliva na družbeno merilo varnosti in na področje okolja (ohranjanje naravnih virov)...« (str. 29).

Naravne nesreče so omenjene tudi v državnem dokumentu »Priprava analitičnih in programskih podlag za Državni razvojni program 2007–2013 s stališča trajnostnega razvoja ter izvedba presoje vplivov DRP 2007–2013 na trajnostni razvoj« (2006), kjer se pomen za družbeni razvoj pripisuje tudi naravnim nesrečam, posebej pa sta izpostavljeni poplavna in erozijska varnost, pri čemer ni razloženo, kaj naj bi slednja bila (str. 50). Pri ohranjanju naravnih virov pa je pri prostorskem razvoju omenjeno zmanjševanje tveganja zaradi naravnih in okoljskih nesreč, pri vodi pa zmanjševanje škodljivega delovanja voda (str. 52).

Podobnih citatov najdemo še mnogo v državnih dokumentih, na primer v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004; glej Natek 2003) ali v regionalnih razvojnih programih (glej Komac in Zorn 2005, 89). Žal pa navedbe prepogosto veljajo le na deklarativni ravni, saj je v praksi pogosto drugače, na kar želimo v nadaljevanju opozoriti z izbranimi primeri ravnanja s poplavami in poplavnimi območji.

Zlasti prostorsko načrtovanje je v naši družbi mnogo premalo cenjeno, saj po precej razširjenem mnenju predvsem omejuje zasebno pobudo in gospodarski napredek. Zanimivo je, da preventivna funkcija prostorskega načrtovanja sploh ni izrecno zapisana v Zakonu o prostorskem načrtovanju (2007). Sicer je med temeljnimi načeli zakona tudi načelo trajnostnega prostorskega razvoja (4. člen), ki zahteva od države in občin, da »... morata s prostorskim načrtovanjem omogočiti kakovostno življenjsko okolje s takšno rabo prostora, ki ob upoštevanju dolgoročnega varovanja okolja, ohranjanja narave in trajnostne rabe naravnih dobrin in drugih virov ter celostnega ohranjanja kulturne dediščine omogoča zadovoljevanje



Slika 1: Prikaz vsakoletnih poplav na Jožefinskem vojaškem zemljevidu z napisom: »do tu segajo poplave vsako leto 3 do 4 krat« (izmera Slavonska vojna krajina (1780–1782), zemljevid Sekcije 4; Komac, Natek in Zorn 2008a, 11). Slika prikazuje prilagojenost naselij in glavne prometnice vsakoletnim poplavam. S puščico je označena meja poplavnega območja.

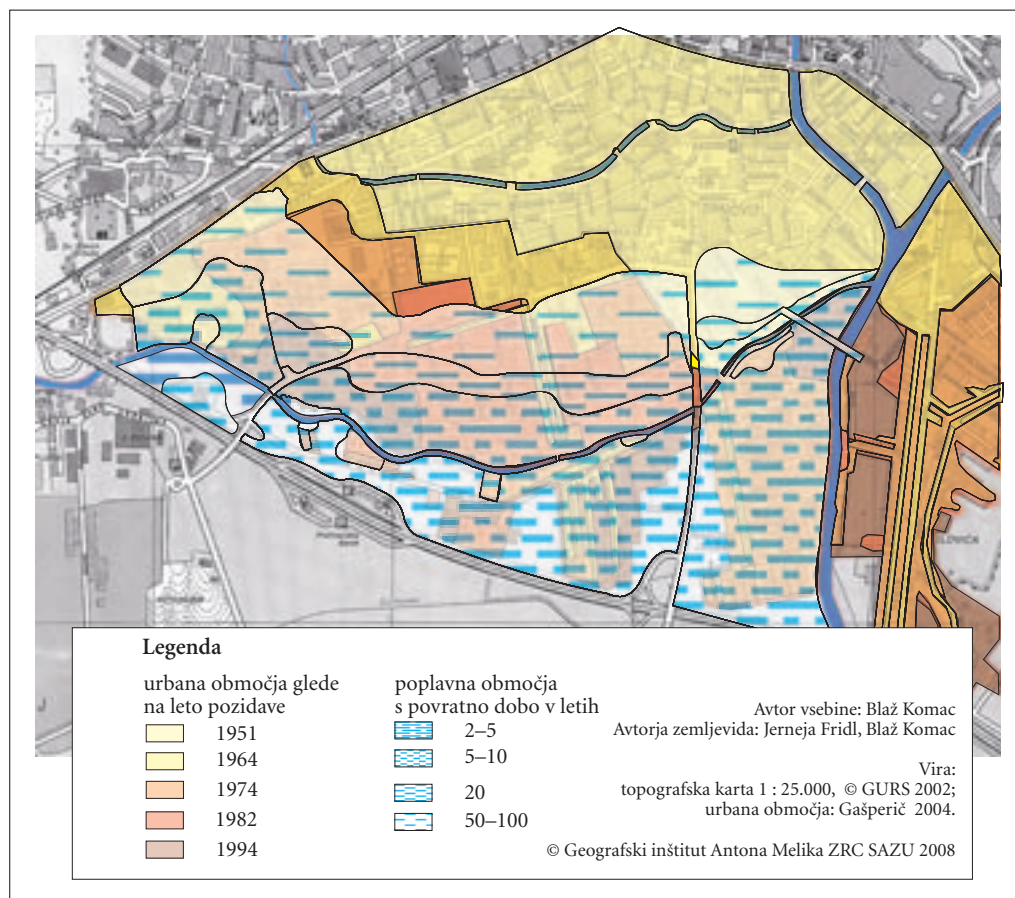
potreb sedanje generacije ter ne ogroža zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij...«. Vendar pa težava nastopi že v naslednjem odstavku istega člena: »... Trajnostni prostorski razvoj se zagotavlja z usklajevanjem razvojnih potreb z varstvenimi zahtevami v prostoru tako, da se ob upoštevanju obstoječih kakovosti naravnih, grajenih in drugače ustvarjenih sestavin prostora ter prepoznavnosti krajine, dosega racionalna raba prostora za posamezne dejavnosti...«.

»Razvojne potrebe« in »doseganje racionalne rabe prostora za posamezne dejavnosti« ne bi smele biti edino izhodišče prostorskega načrtovanja, temveč bi morali v smislu zgoraj omenjenih zakonskih in drugih dokumentov uveljaviti tako imenovano preventivno načrtovanje, s katerim bi določena območja bodisi povsem izločili iz procesa »usklajevanja razvojnih potreb« (naravni rezervati, vodovarstvena

območja) ali v prostorskem načrtu udeležili njihovo primarno funkcijo daleč pred drugimi »razvojnimi potrebami«. V primeru poplavnih območij bi to pomenilo, da se jim s prostorskim načrtom trajno zagotovi njihova primarna funkcija (odtekanje in zadrževanje poplavnih voda) ter predpiše vrsta rabe, ki na to osnovno funkcijo ne vpliva (gozd, travniki, pašniki).

3 Poplavna območja in zakonodaja

V preteklosti so se naselja izogibala nevarnim poplavnim območjem. Še pred drugo svetovno vojno so na poplavnih območjih stali le mlinci, žage in podobni objekti ter peščica poplavno ogroženih naselij, kasneje so na poplavno ogroženih območjih zrastle cele stanovanjske soseske (na južnem robu Ljubljane se je število prebivalcev povečalo z nekaj tisoč na več kot 30.000). Na nevarnih območjih je bilo zgrajeno veliko javne infrastrukture, za katero zdaj zahtevamo zaščito pred poplavami. To je velik izziv za vodno gospodarstvo, vendar vseh nevarnosti poplav ne bomo mogli nikoli v celoti obvladati (Komac, Natek in Zorn 2008b, 35).



Slika 2: Ljubljana se v zadnjih desetletjih vztrajno širi proti jugu, kjer poplave ogrožajo dobršen del posejjenega sveta (Komac, Natek in Zorn 2008a, 83; Komac, Natek in Zorn 2008b, 36).

Ker se vse hujši pritisk investorjev na poplavna območja ne ozira na grožnje prihodnjih poplav ali njihovo morebitno stopnjevanje zaradi globalnega spreminjanja podnebja, bi morala to regulirati država prek dolgoročnega in srednjeročnega prostorskega načrtovanja, tudi ob strokovnem sodelovanju vodnega gospodarstva. To bi bilo pravo udejanjenje paradigme trajnostnega razvoja iz Strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki bi lahko omogočila neke vrste »sobivanje« z naravnimi nesrečami, vendar se njena določila zaradi drugačnih razvojnih prioritet ne morejo uveljaviti v praksi: »... *Naravne procese, ki lahko ogrožajo poselitev in človekove dejavnosti, se obvezno upošteva kot omejitev pri načrtovanju rabe in dejavnosti v prostoru ... Potencialna tveganja se zmanjšuje s preventivnim načrtovanjem, in sicer z razmeščanjem dejavnosti v prostor izven območij potencialnih nesreč, z ustreznim upravljanjem primarnih dejavnosti v nevarnih in ogroženih območjih ter z nadzorovanjem aktivnosti, ki lahko povzročajo naravne in druge nesreče ...*« (Strategija prostorskega ... 2004, 30).

Dokument Evropske unije (EU) z naslovom »Najboljše prakse za preprečevanje poplav, varstvo pred njimi in ublažitev njihovih posledic« priporoča (2003): »... *Treba je podpirati in usklajevati spremembe vodnih politik in rabe prostora, ... da bi izboljšali obvladovanje poplav v okviru celostnega upravljanja povodij ...*« (str. 6).

Kljub tako jasnim zakonskim določilom lahko v Sloveniji najdemo na stotine primerov legalnih, na novo zgrajenih stanovanjskih, gospodarskih in drugih stavb na poplavnih območjih. To je v nasprotju tudi z Zakonom o prostorskem načrtovanju (2007), po katerem je ključni cilj prostorskega načrtovanja »... *omogočati skladen prostorski razvoj ... na področjih ... varstva naravnih virov, obrambe in varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ...*« (3. člen).

Neupoštevanje zakonskih določil je nesprijemljivo tudi z vidika trajnostnega razvoja in tako imenovane okoljske etike, saj »... *prostorsko načrtovanje ne bi smelo gledati samo na zadovoljevanje potreb obstoječe družbe po prostoru, temveč bi moralo v smislu t. i. okoljske etike upoštevati tudi medgeneracijsko odgovornost ...*« (Plut 2005, 62).

4 Obstoječa praksa prostorskega načrtovanja

4.1 Ljubno in Nazarje

A. Privšek (2007) je na primeru Luč in Nazarij ugotavljala, v kolikšni meri so hude posledice poplav 1. 11. 1990 vplivale na spreminjanje prostorskih dokumentov obeh občin. Poplava je najbolj prizadela nove dele naselij, ki sta se razširili na poplavna območja po letu 1970 (Boltinov travnik in Log v Lučah, v Nazarjah pa Prihova in območje podjetja Glin ob Savinji ter Dobletina in spodnji del Nazarij ob Dreti).

V Lučah se stanje po letu 1990 ni bistveno spremenilo. V bližini Lučnice in Savinje so zgradili štiri stanovanjske hiše in obrtno delavnico, v prostorskem planu občine Luče iz leta 2007 so slabe izkušnje s poplavami le delno upošteevane, saj so stanovanjske novogradnje predvidene predvsem znotraj obstoječega naselja, na kmetijskih zemljiščih na desnem bregu Lučnice pa je dovoljena nadomestna gradnja. Večjo poplavno varnost nižjih delov Luč nameravajo zagotoviti s hkratno gradnjo obvoznice na regionalni cesti Radmirje–Luče in poglobitvijo struge Savinje. To bo povzročilo večji pritisk na površine ob Savinji tik nad Lučami in ob Lučnici, ki so v sedanjem prostorskem planu opredeljene kot območja mešane rabe (Privšek 2007, 54).

V Nazarjah je poplavna problematika še bolj pereča. Ob novembrski poplavi 1990 so bile prizadete obsežne površine, a so kljub temu pozneje na obeh straneh Savinje nastali novi obrtni in industrijski objekti, ob Dreti pa telovadnica, trgovina in gostinski objekt. Po prostorskem planu občine je predvideno nadaljnje zapolnjevanje obrtnih in industrijskih območij, ki naj bi jih varovala obstoječa protipoplavna nasipa. Na jugu so razširili območje mešane rabe na kmetijska zemljišča na levem bregu Drete, ki jih sicer varuje nizek protipoplavni nasip, prek katerega so se poplavne vode prelivale že ob manjši poplavi leta 1998.

Prostorski razvoj Nazarij bi lahko preusmerili z ogroženih poplavnih ravnic na kilometer oddaljen in neogrožen gozdnat svet vzhodno od Nazarij in nad Dobletino, s čimer bi trajno zmanjšali poplavno ogroženost naselja (Komac, Natek in Zorn 2008a).

4.2 Celje in Laško

Poplave v Celju so geografska stalnica, ki je posledica lege mesta na sotočju Voglajne, Ložnice, Sušnice, Koprivnice, Hudinje in Savinje. Poplavljenost je bilo v letih 1550, 1772, 1813 in 1850 (Trontelj 1997, 109). Samo v 20. stoletju je Celje doživelo šest hudih poplav, in sicer v letih 1901, 1926, 1933, 1954, 1990 in 1998 (Aristovnik 2005).

Preden so želeli odpraviti poplave z regulacijami Savinje v letih 1876–1893, je bilo v Spodnji Savinjski dolini ob Savinji in Ložnici približno 40 km² poplavnega sveta, ki je bil skoraj neposeljen in je deloval kot ogromen zadrževalnik poplavne vode. Regulacije so zmanjšale obseg »naravnega zadrževalnika« na nekaj km², izgradnja protipoplavnih nasipov na obeh straneh Savinje tik ob strugi pa je zapečatila usodo Celja, ki ga odtlej skoraj ni bilo več mogoče ubraniti pred poplavami (Natek 1992, 172).

V Laškem imajo zaradi lege mesta v ozkem dolinskem dnu pogosto težave s poplavami Savinje, ki je na primer 1. 11. 1990 dosegla pretok 1406 m³/s in se dvignila za 6 m (povprečni pretok v obdobju 1961–1990 je bil 41,5 m³/s). Čeprav naravne razmere v Laškem onemogočajo večje preventivne posege, je vlada z uredbo dovolila širitev zdravilišča na obvodno – poplavno zemljišče in celo v samo strugo Savinje. Posledice so bile pričakovane: ob poplavah 18. in 19. 9. 2007 je na objektu nastalo za 1,8 milijona evrov škode, odziv države pa je bil povsem v nasprotju z merili trajnostnega razvoja in zakoni (Mekina 2007).

Mišljenje, da lahko protipoplavni objekti zagotovijo popolno varnost, je pogosto celo v strokovnih krogih, posledica so številne želje po gradnji zadrževalnikov poplavnih voda. Takšni posegi zaradi velikih prostorskih zahtev in prekinitve pretoka plavja niso primerni za hudourniške vode v hribovitih in gorskih pokrajinah, zadrževalniki tudi niso vedno učinkovita zaščita pred poplavami, kar so pokazale poplave v Pragi in drugih mestih ob Vltavi avgusta 2003, večkratne manjše poplave ob Dravi pod Mariborom in poplave v severnem delu Celja kljub Šmartinskemu jezeru na Koprivnici 18. 9. 2007. Zaradi doslej storjenih napak v prostorskem načrtovanju in tudi pri gospodarjenju z vodami se v nekaterih kritičnih primerih verjetno res ne bo moč izogniti gradnji protipoplavnih zadrževalnikov, vendar pa z vidika preventive in prostorskega načrtovanja v smislu trajnostnega razvoja to ne bi smel biti »čarobni ključek« za reševanje vseh problemov, kot ga je napovedal sedanjí minister za okolje in prostor na predstavitvi svojega programa pred državnoborskim Odborom za okolje in prostor 19. 11. 2008: *»... Mislim, da ena pomembnih prioritet tega mandata bo tudi pospešitev izgradnje zadrževalnikov voda. Moramo vedeti, da s temi podnebnimi spremembami so tudi naše vode postale hudourniške. Imamo v kratkem obdobju močne padavine, vode narastejo, vendar tudi hitro odtekajo iz naše države...«* (Magnetogram 2008). Izjava je posebej pomenljiva, če se zavedamo, da je večina manjših vodotokov v vzpetih pokrajinah Slovenije – hudourniških.

Takšne »dokončne« rešitve problema poplav niso le (pre)veliki posegi v potek naravnih procesov, ampak ustvarjajo subjektivni občutek popolne varnosti pred prihodnjimi poplavami in s tem še spodbujajo širjenje urbanizacije na poplavno ogrožena območja. So tudi v nasprotju z določili Direktive (2007) Evropskega parlamenta in Evropskega sveta o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti, ki velja od 26. 11. 2007, in zahteva od članic EU, da *»... bi morali v načrtih, kolikor je mogoče, upoštevati ohranjanje in/ali obnovo poplavnih območij...«* (14. točka preambule).

5 Sklep

Kljub drugačnemu videzu se na poplavnih območjih še vedno močno prepletajo naravni procesi in človeške dejavnosti. Človek se je bolj ali manj prilagodil naravnim razmeram, pogosto pa je naravne



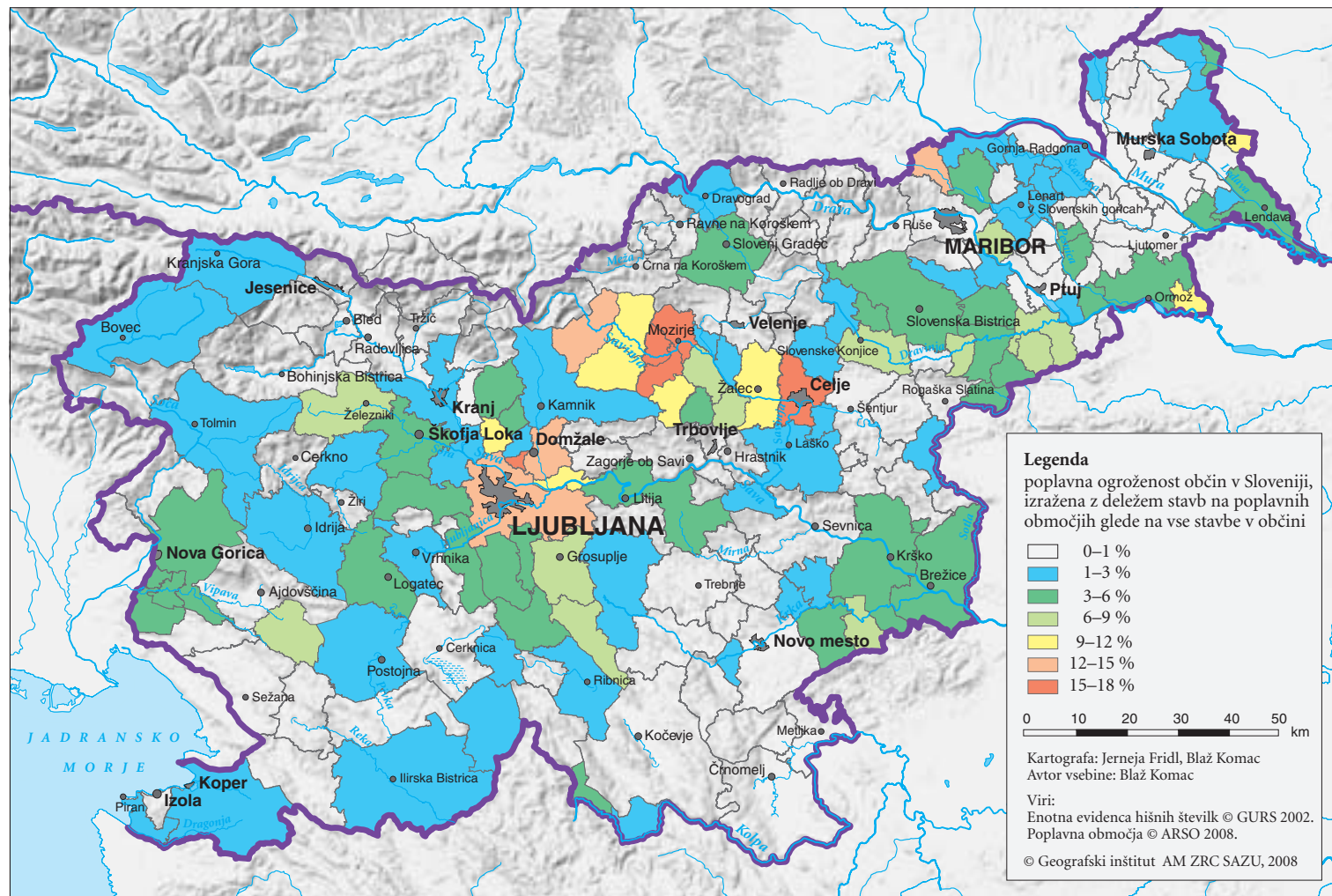
Slika 3: Kanaliziran vodotok pod stanovanjsko hišo v Spodnji Hrušici v Ljubljani.

razmere močno spremenil. Kljub njihovi pomembni naravni funkciji prevladuje mišljenje, da ta zemljišča pripadajo le človeku, čeprav bi morali ravno s pravilnim načrtovanjem rabe prostora omogočiti normalen potek naravnih procesov zadrževanja in odtokanja vode. Na ta način bi naravnim procesom priznali njihovo mesto v pokrajini, zmanjšali odgovornost načrtovalcev rabe prostora in olajšali »upravljanje z vodami« (Komac, Natek in Zorn 2008a, 39).

V Sloveniji je približno 3000 km² poplavnih zemljišč, kar je skoraj 15 % državnega ozemlja. Od tega je večina (2370 km²) v ozkih hudourniških dolinah (Orožen Adamič 1998, 318; Fridl in sodelavci 2007). Na poplavnih območjih je skoraj 10 km² pozidanih zemljišč, na njih so več kot trije odstotki stavb.

Pri načrtovanju rabe prostora bi morali izhajati iz naravnih omejitev in uporabiti različna merila za različne potrebe (na primer gradnja avtoceste, naselje). Temeljna paradigma za upravljanje s temi problematičnimi območji bi morala biti sonaravnost, delovanje pa odgovorno in usmerjeno na dolgi rok. Ne bi smeli le ukrepati po naravnih nesrečah, temveč predvsem delovati preventivno in ravno tu bi moralo ključno vlogo odigrati prostorsko načrtovanje z aplikacijo zakonskih in drugih določil v prakso ter s tehtnim razmislekom o možnostih optimalne trajnostne rabe prostora za potrebe družbe v obstoječih prostorskih danostih in omejitvah (Zorn in Komac 2006). Če bi bili upoštevali zakone, hudourničarji po poplavih leta 1954 in 1990 ne bi ugotovili: »... da je bilo nekaj objektov (bolnišnica [v Celju, op. a.]) enako prizadetih v obeh ujmah ...« (Jesenovec 1995, 34). Prav tako ob ujmi leta 1990 ne bi bili »... najbolj prizadeti tisti stanovanjski in gospodarski objekti, ki so bili zgrajeni na nedomišljenih lokacijah. Večina njih je bila iz novejšega časa ...« (Horvat 1995, 53).

Slika 4: Poplavna ogroženost slovenskih občin, prikazana z razmerjem med številom stavb na poplavnih območjih v posamezni občini in številom vseh stavb v posamezni občini, ki je izraženo v odstotkih (Komac, Natek in Zorn 2008b, 40). ►



Pri obravnavi naravnih nevarnosti moramo spremeniti miselnost in preiti od uvodoma omenjenih deklarativnih ukrepov in neprekinjenega niza zelo dragih odpravljanj škod zaradi naravnih nesreč, ki so pri nas ustaljena praksa, k obvladovanju nevarnosti ter zaživetju z dejstvom, da so naravne nesreče neizogibne (Najboljše prakse 2003, 6). Ker še vedno mislimo, da lahko naravo obvladujemo in »dokončno uredimo«, se kljub slabim izkušnjam zmotno prepričujemo, da je rešitev težav s poplavami le v graditvi nasipov in protipoplavnih zadrževalnikov. Namesto da bi poskušali razumeti naravo, značaj, učinke in obseg naravnih procesov ter se jim prilagoditi v procesu prostorskega načrtovanja, poskušamo za vsako ceno ustreči našim trenutnim željam. Takšni sta predvsem želja po dobičku, ki se kaže v gradnji infrastrukture ter industrijskih objektov na poplavnih območjih, in želja po udobju, ki se kaže v želji po bivanju na lepih, a nevarnih krajih, kot so rečni bregovi ali hudourniški vršaji.

Povsem utopično bi bilo zahtevati, da bi se vodi prepustila prav vsa poplavna območja, vendar pa je na teh območjih izjemno pomembno ustrezno prostorsko načrtovanje, s katerim je možno tveganje zmanjšati na tako imenovano sprejemljivo stopnjo tveganja ob sprejemljivih stroških. Levji delež sredstev za zmanjševanje tveganj na takšnih območjih bi moral biti ob novogradnjah vključen v investicijske stroške in ne bremeniti državnega proračuna, pri zatečenem stanju pa bi morale vidnejšo vlogo imeti tudi zavarovalnice z bolj fleksibilno politiko določanja zavarovalnih premij. Pri zmanjševanju škodnega potenciala ne bi smeli prezreti tudi vloge občin, ki v sedanjem sistemu prostorskega načrtovanja skoraj samostojno odločajo o svojem prostorskem razvoju, račune za škodo zaradi poplav pa izstavljajo državi.

6 Viri in literatura

- Aristovnik, B. (ur.) 2005: Mesto v objemu voda: poplave v Celju v 20. stoletju. Celje.
- Direktiva 2007/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o oceni in obvladovanju poplavne ogroženosti. Uradni list Evropske unije 288/27. Medmrežje: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:SL:PDF> (6. 11. 2007).
- Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja. Medmrežje: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:024:0008:0029:SL:PDF> (22. 7. 2008).
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Ljubljana, 2008.
- Fridl, J., Kladnik, D., Pavšek, M., Perko, D., Repolusk, P., Urbanc, M. 2007: Slovenia in focus. Ljubljana.
- Horvat, A. 1995: Ujma 1. novembra 1990 na območju Zgornje Savinje. Pogubna razigranost – 110 let organiziranega hudourničarstva na Slovenskem 1884–1994. Ljubljana.
- Jesenovec, S. 1995 (ur.): Pogubna razigranost – 110 let organiziranega hudourničarstva na Slovenskem 1884–1994. Ljubljana.
- Komac, B., Natek, K., Zorn, M. 2008a: Geografski vidiki poplav v Sloveniji. Geografija Slovenije 20. Ljubljana.
- Komac, B., Natek, K., Zorn, M. 2008b: Širjenja urbanizacije na poplavna območja. Geografski vestnik 80-1. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn M. 2007: Pobočni procesi in človek. Geografija Slovenije 15. Ljubljana.
- Komac, B., Zorn, M. 2005: Geomorfološke nesreče in trajnostni razvoj. IB revija 39-4. Ljubljana.
- Magnetogram 1. nujne seje Odbora Državnega zbora RS za okolje in prostor (19. november 2008). Ljubljana.
- Mekina, B. 2007: Narava? Ne, minister Podobnik. Mladina 39. Medmrežje: http://www.mladina.si/tehd-nik/200739/clanek/slo-tema-borut_mekina (6. 11. 2007).
- Najboljše prakse za preprečevanje poplav, varstvo pred njimi in ublažitev njihovih posledic, 2003. Ljubljana. Medmrežje: http://www.dhd.si/datoteke/strategija_poplave_koncni_prevod.pdf (15. 3. 2008).
- Natek, K. 1992: Geoekološke značilnosti in grožnje prihodnjih katastrof v porečju Savinje. Poplave v Sloveniji. Ljubljana.

- Natek, K. 2003: Fizična geografija in preučevanje ogroženosti zaradi naravnih nesreč. Dela 20. Ljubljana.
- Natek, K. 2007: Geografske dimenzije naravnih nesreč in varstva pred njimi. Dela 28. Ljubljana.
- Orožen Adamič, M. 1998: Naravne nesreče. Geografski atlas Slovenije. Ljubljana.
- Plut, D. 2004: Geografske metode preučevanja degradacije okolja. Ljubljana.
- Plut, D. 2005: Teoretična in vsebinska zasnova trajnostno sonaravnega napredka. Dela 23. Ljubljana.
- Priprava analitičnih in programskih podlag za Državni razvojni program 2007–2013 s stališča trajnostnega razvoja ter izvedbo presoje DRP 2007–2013 na trajnostni razvoj. Domžale, 2008.
- Privšek, A. 2007: Geografski učinki poplave 1. 11. 1990 v Zgornji Savinjski dolini in njihovo upoštevanje pri načrtovanju prostorskega razvoja. Diplomsko delo. Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana, 2004.
- Trontelj, M. 1997: Kronika izrednih vremenskih dogodkov XX. stoletja. Ljubljana.
- Uredba o metodologiji za ocenjevanje škode. Uradni list Republike Slovenije 67/2003. Ljubljana.
- Weichselgartner, J., Obersteiner, M. 2002: Knowing sufficient and applying more: challenges in hazards management. Environmental Hazards 4. New York.
- White, G. F., Kates, R. W., Burton, I. 2001: Knowing better and losing even more: the use of knowledge in hazard management. Global Environmental Change Part B: Environmental Hazards 3, 3-4. Amsterdam.
- Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list Republike Slovenije 33/2007. Ljubljana.
- Zorn, M., Komac, B. 2006: Geomorfologija in prostorsko planiranje. Urbani izziv 17, 1–2. Ljubljana.

VLOGA PROMETNE DOSTOPNOSTI V STRATEŠKIH PROSTORSKIH DOKUMENTIH SLOVENIJE

Jani Kozina

Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Trnovski pristan 2, 1127 Ljubljana, in
Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Gosposka ulica 13, 1000 Ljubljana
jani.kozina@zrc-sazu.si

UDK: 711.2:656(497.4)

IZVLEČEK

Vloga prometne dostopnosti v strateških prostorskih dokumentih Slovenije

Prispevek obravnava vlogo prometne dostopnosti pri strateškem načrtovanju prostorskega razvoja Slovenije na regionalni in medregionalni ravni, kot je to razvidno iz glavnih strateških prostorskih dokumentov. V ta namen smo analizirali in medsebojno primerjali tri temeljne programske dokumente, in sicer Strategijo regionalnega razvoja Slovenije, Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Strategijo razvoja Slovenije.

KLJUČNE BESEDE

prometna dostopnost, prostorski razvoj, strateški dokumenti, Slovenija

ABSTRACT

The role of traffic accessibility in the strategic spatial documents of Slovenia

The article discusses the role of traffic accessibility in the strategic planning of spatial development of Slovenia on regional and interregional level, as is evident from the spatial strategic documents. To this end, we analyzed and compared three basic programming documents, the Strategy of Regional Development of Slovenia, the Strategy of Spatial Development of Slovenia and the Slovenian Development Strategy.

KEY WORDS

traffic accessibility, spatial development, strategic documents, Slovenia

1 Uvod

Koncept prometne dostopnosti je eden izmed bistvenih pri načrtovanju prostorskega razvoja. Dokazuje za to lahko najdemo v številnih lokacijskih teorijah avtorjev, kot so von Thünen, Isard, Christaller in Lösch. Vsi na takšen ali drugačen način upoštevajo prometno dostopnost kot temeljni lokacijski dejavnik pri razmeščanju različnih območij, krajev ali dejavnosti. Z njeno pomočjo poizkušajo pojasniti ustroj ali organizacijo prostora. Tudi novejši koncepti razvoja ne zanemarijajo kategorije prometne dostopnosti. Skladno s paradigmo trajnostnega razvoja je jasno, da boljša prometna dostopnost vpliva na nižje stroške gospodarstva, večjo družbeno pravičnost in manjše pritiske na okolje. Prometna dostopnost kot prostorska komponenta torej vpliva na najširši spekter razvojnih možnosti nekega območja, zato bi morala predstavljati pomembno sestavino pri urejanju prostora. Pri tem je z vidika trajnostnosti najpomembnejše upoštevati kriterij hierarhije prevoznih sredstev. V ospredju obravnave so pešci, še nad njimi pa so v hierarhiji obravnave funkcionalno ovirane osebe (invalidi, matere z dojenčki ...). Sledijo drugi nemotorizirani načini, kot so kolesa, rolerji, skiroji ..., za njimi pa javni potniški promet, ki s svojo visoko zmogljivostjo in zato energetsko varčnostjo mora imeti prednost obravnave pred trajnostno najneprimernejšim prevoznim načinom – osebnim avtomobilom (Plevnik 2007).

Kljub pomembnosti prometne dostopnosti za planiranje pri pregledu slovenskih povojnih planskih dokumentov vse do osamosvojitve Slovenije ni zaznati ukrepov, ki bi kazali, da so plod opredeljene strategije za izboljšanje katerega koli vidika prometne dostopnosti (Pelc 1989). Tudi v sedanji prostorski zakonodaji prometne dostopnosti praktično ni mogoče zaslediti. Neposredno se omenja le v povezavi z določenimi značilnostmi na lokalni ravni (na primer dostopnost objektov za funkcionalno ovirane osebe in dostopnost parcel do javnega cestnega omrežja). Posredno pa se veliko ciljev prostorske zakonodaje vseeno nanaša na prometno dostopnost, saj je njeno izboljšanje v mnogih primerih pogoj ali posledica njihovega uresničevanja (na primer prostorsko usklajena in med seboj dopolnjujoča se razmestitev različnih dejavnosti v prostoru, trajnostni razvoj v prostoru in učinkovita ter gospodarna raba zemljišč, preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi, zmanjševanje razlik v kakovosti življenja ...) (Kozina 2008).

Namen prispevka je preučiti vlogo prometne dostopnosti pri strateškem načrtovanju prostorskega razvoja Slovenije, kot je to razvidno iz glavnih strateških prostorskih dokumentov. Pri tem nas je zanimala predvsem prometna dostopnost na regionalni in medregionalni ravni. V ta namen smo analizirali tri temeljne programske dokumente, in sicer Strategijo regionalnega razvoja Slovenije, Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in Strategijo razvoja Slovenije. Članek je strukturiran tako, da uvodnemu poglavju sledi poglavje teoretski okvir, v katerem je opredeljena prometna dostopnost in njena povezava z regionalno-prostorskim razvojem Slovenije. Temu sledi poglavje prometna dostopnost v strateških prostorskih dokumentih, kjer je v vsakem izmed njih analizirana vloga prometne dostopnosti, glavni rezultati in medsebojna primerjava vseh treh dokumentov pa so navedeni v sklepu.

2 Teoretski okvir

2.1 Opredelitev prometne dostopnosti

Pojem prometne dostopnosti pripada, kljub naraščajoči rabi, skupini težko in nejasno opredeljenih pojmov, saj obstajajo zelo raznolike vsebinske opredelitve, ki so v večini primerov zelo ohlapne in dopuščajo številne razlage (Černe 1986). Gould (1969) pravi, da je dostopnost zelo pogosto in splošno uporabljan termin, ki ga vsak uspešno uporablja, vendar le do takrat, dokler ni soočen s problemom njegove opredelitve ali merjenja (Moseley 1979; Pelc 1989; Černe 1986).

Posamezni avtorji zelo različno opredeljujejo pojem prometne dostopnosti. Pri tem izhajajo iz konkretnega problema, s katerim se ukvarjajo (Pelc 1989). Nekaj najpogostejših opredelitev prometne

dostopnosti, ki se uporabljajo v prostorskem planiranju, je zbral Černe (1986). Iz njih povzema, da je prometna dostopnost v poenostavljenem smislu kakovost posamezne lokacije v razmerju do ostalih lokacij v prostoru, na primer kakovost lokacije šole, bolnice, podjetja, avtobusne postaje, v odnosu do razporeditve prebivalstva.

Nekoliko natančnejšo definicijo prometne dostopnosti, ki hkrati določa tudi enega izmed načinov njene merjenja, podaja Geografski terminološki slovar. V njem piše, da je prometna dostopnost »... časovna ali dejanska oddaljenost določenega naselja od najbližje prometne povezave, prometnega sredstva, zaposlitvenega središča, večjega mesta, izražena v minutah ali kilometrih ...« (Bufon in sodelavci 2005, 320). Podobno sta prometno dostopnost definirala tudi Vrišer (1978) in Pelc (1989), z njo pa se strinjajo tudi številni avtorji novejših raziskav, ki se ukvarjajo zlasti z modeliranjem dostopnosti v geografskih informacijskih sistemih (Gulič in Plevnik 2000; Drobne 2003; Paliska in sodelavci 2004; Šetinc in sodelavci 2006; Kozina 2008). Ob tem bi bilo za opredelitev prometne dostopnosti ob časovni in dejanski (prostorski) oddaljenosti verjetno treba dodati še stroškovno komponento. Ta postaja še posebej aktualna v času naraščajočih cen motornih goriv in v luči novonastale finančno-gospodarske krize. Prometna dostopnost po tej definiciji torej predstavlja neke vrste upor, merjen v različnih enotah, ki ga je treba premagati ob gibanju v prostoru.

2.2 Prometna dostopnost in regionalno-prostorski razvoj

Prometna dostopnost je že v predindustrijski dobi predstavljala pomemben lokacijski dejavnik za razvoj gospodarskih in poselitvenih struktur, njen pomen pa se je okrepil zlasti v industrijski dobi z izgradnjo železnice in glavnih prometnih osi. Danes je regionalno-prostorski razvoj Slovenije močno odvisen od poteka avtocestnega križa, s čimer so nekateri deli Slovenije postali bolj in hitreje dostopni, kar je poleg drugih dejavnikov omogočilo njihov hitrejši razvoj. Prišlo je do koncentracije gospodarstva, poselitve in znanja, ki so ključnega pomena za razvoj regije in večjih gospodarskih središč v Sloveniji.

Na to kažejo rezultati številnih empiričnih raziskav, ki dokazujejo povezanost poteka avtocestne trase z rastjo delovnih mest (Nared 2007), večjim številom prebivalstva (Kozina 2008), večjo aktivnostjo trga s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči (Lisec in Lobnik 2007) in podobno. Po drugi strani pa so nekateri deli Slovenije tudi zaradi slabše prometne povezanosti izgubili razvojne potenciale in v teh je prišlo do razvojnih težav. Znatno je odliv kadrov, rast večjih, prodornih podjetij oziroma njihovo dolgoročno delovanje pa je v teh krajih bolj izjema kot pravilo. Težave nastopajo tudi pri poselitvi, saj se ljudje vse bolj priseljujejo v večja mesta, na drugi strani pa se številna območja praznijo in posledično odmirajo (Resolucija ... 2006).

Prometna dostopnost je z regionalno-prostorskim razvojem neločljivo povezana. Sodobna razvoja in sonaravna usmeritev s tega področja je vse večja povezanost in dostopnost regij, zato je cilj vsake izmed njih dobra interregionalna in intraregionalna prometna dostopnost (Plut 2004).

V Sloveniji se regionalni razvoj že od šestdesetih let prejšnjega stoletja naslanja na koncept policentričnega razvoja, ki je nastal kot odgovor na povečevanje regionalnih razvojnih razlik (Vrišer 1989). Skozi različna obdobja regionalnega razvoja se je njegov namen zaradi različnih družbenih in gospodarskih razmer rahlo spreminjal, sam koncept pa nikoli ni bil natančno opredeljen. Danes je namen policentrizma med drugim zlasti v vzpostavljanju približno enake dostopnosti do storitvenih dejavnosti in družbene infrastrukture za vse prebivalce Slovenije (Drozg 2005). Na strateški ravni so bili glavni poudarki koncepta že večkrat določeni, nazadnje v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, na izvedbeni ravni pa vse do danes ni bil resneje konkretiziran. Pravo izvedbo policentričnega koncepta bomo očitno doživeli šele z ustanovitvijo pokrajin oziroma regionalizacijo Slovenije. Pri tem procesu pa je med drugim treba upoštevati tudi merilo prometne dostopnosti do tistih urbanih središč, ki so si v hierarhiji mest »priborile« vlogo razvojnih generatorjev, predvsem na področju oblikovanja (javnih) institucij, zaposlovanja, šolstva in poslovno-oskrbnih funkcij (Ravbar 2004).

3 Prometna dostopnost v strateških prostorskih dokumentih

3.1 Strategija regionalnega razvoja Slovenije

V strateškem delu Strategije regionalnega razvoja Slovenije (2001) je moč opaziti, da se prometna dostopnost navezuje na cilje dokumenta. Med njimi je navedeno, da naj bi se med drugim z »... *dobro prometno povezavo regionalnih središč drugega reda ter s pritegnitvijo in križanjem glavnih evropskih prometnih smeri* ...« določilo mestom novo vlogo v evropskem in nacionalnem okviru. Tovrstne cilje naj bi se med drugim doseglo tudi z »... *izboljšanjem infrastrukture (lokalne in medregionalne prometne povezave ...)* ...«. Poleg tega med cilji strategije do leta 2006 lahko zasledimo, da je treba »... *zmanjšati razlike v zdravju med regijami kot posledico slabših razvojnih možnosti (slabše gospodarske in družbene razvitenosti) in slabše dostopnosti do zdravstvene službe* ...«. Skladno s tako zastavljenimi cilji strategija med prednostne namene dodeljevanja regionalnih razvojnih spodbud med drugim uvršča »*razvoj lokalnega cestnega omrežja*«. Iz tega je mogoče sklepati, da je izboljševanje prometne dostopnosti pomemben element Strategije regionalnega razvoja Slovenije, ki pa se nanaša le na izgradnjo in obnovo prometne infrastrukture, zanemarljivo pa ostale vidike (izboljšanje javnega potniškega prometa, usmerjanje poselitve, delo na daljavo ...).

Podobna ugotovitev velja tudi ob vpogledu v analitični del Strategije, ki je predstavljal podlago za pripravo strateškega dela dokumenta. V njem so bile s pomočjo ocene razvojnih možnosti ugotovljene ključne razlike med slovenskimi statističnimi regijami. Te se poleg gospodarske strukture in človeškega kapitala nanašajo še na infrastrukturno opremljenost posameznih regij. O njej je zapisano, da je »... *izredno pomembna za razvoj posamezne regije, saj močno vpliva na lokacijsko privlačnost posamezne regije, kakor tudi na transportne stroške gospodarstva in prebivalstva regije. To velja tako za prometno infrastrukturo (cesta, železnica, letališče, pristanišče), kakor tudi za telekomunikacijsko infrastrukturo* ...«. Med kazalniki, ki kažejo oceno razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij, je tudi prometna dostopnost regije. Glede na to, da kazalnik nima opredeljene natančne definicije, je težko sklepati za kakšno vrsto dostopnosti gre – intraregionalno ali interregionalno. Vseeno pa Strategija pravi, da je »... *na osnovi podatkov in ekspertnih mnenj mogoče trditi, da je v Sloveniji, vsaj z vidika prometne infrastrukture, veliko večji problem medregijska povezanost, kakor pa stanje infrastrukture po regijah* ...«. Tej trditvi, čeprav nedokazani, bi načeloma težko nasprotovali. Veliko bolj kot to pa skrbi bojazen, da regionalna politika v zadnjih letih z izrazitim spodbujanjem avtomobilskega cestnega podsistema preveliko pozornost namenja medsebojnemu povezovanju regij, po drugi strani pa zanemarljivo tako ostale prometne podсистeme (avtobusni, železniški, kolesarski ...) kot tudi izboljševanje prometne dostopnosti znotraj posameznih regij (prometna dostopnost do večjih regionalnih središč). Hkrati pa je treba na tem mestu opozoriti še, da pri nas ne gre le za prekomerno namenjanje pozornosti medregionalnemu povezovanju, temveč gre tudi za »centralizirano« medregionalno povezovanje (prednostna krepitev povezanosti Ljubljane oziroma Ljubljanske urbane regije z ostalimi regijami), medtem ko pomembni medregionalni projekti, ki bi lahko prispevali k uravnoteženemu prostorskemu razvoju, stojijo (na primer 3. razvojna os).

3.2 Strategija prostorskega razvoja Slovenije

Prometna dostopnost je v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004) med vsemi tremi dokumenti največkrat omenjena, in sicer v vzročno-posledični povezavi z nekaterimi glavnimi družbenogospodarskimi, prostorskimi in okoljskimi problemi Slovenije. Obenem so v dokumentu naštetih številni možni ukrepi in rešitve za njeno izboljšanje. Med glavne negativne značilnosti današnjega stanja, ki so po mnenju pripravljavcev strategije v pomembni zvezi s prometno dostopnostjo, sodijo neskladen regionalni razvoj, praznjenje podeželja, razpršena gradnja, neustrezna prometna infrastruktura in nepovezan ter nerazvit javni potniški promet.

- **Neskladen regionalni razvoj:** Eden izmed največjih problemov razvoja Slovenije, močno povezan s prometno dostopnostjo, je neskladen regionalni razvoj. Med glavnimi razlogi za takšno stanje so

v Strategiji omenjene »... *geografske značilnosti, različna prometna dostopnost in posledično različna gospodarska rast med posameznimi območji Slovenije* ...«. Kot odgovor na takšno stanje je v Strategiji med drugim ponujen razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij. V okviru tega koncepta naj bi se razvijalo »... *omrežje ustrezno opremljenih središč, ki omogočajo vsem prebivalcem udobno, cenovno ugodno, varno in okoljsko sprejemljivo dostopnost do javnih funkcij, delovnih mest, storitev in znanja* ...«.

- **Praznjenje podeželja:** Praznjenje podeželja je proces, ki obsega že skoraj 40 % površja Slovenije. Prebivalstvo teh območij ne more več vzdrževati ne lokalne infrastrukture, ne kulturne pokrajine. Območja praznjenja obsegajo zlasti obmejna in hribovita ozemlja. Po mnenju pripravljavcev Strategije do tega procesa prihaja zaradi »... *slabše prometne dostopnosti in težkih življenjskih razmer* ...«. Kot rešitev tega problema se med cilji prostorskega razvoja z vidika prometne dostopnosti navaja predvsem »... *zagotavljanje povezanosti urbanih naselij in njihovih zaledij z učinkovito mobilnostjo, podprto z javnim potniškim prometom* ...«. To lahko razberemo tudi med usmeritvami Strategije, kjer je navedeno, da »... *če ima središče funkcijo občinskega središča, mora samostojno ali v sodelovanju z drugimi pomembnejšimi lokalnimi središči zagotavljati zadostno in dostopno oskrbo z družbenimi in drugimi storitvenimi dejavnostmi, ne glede na obseg svojega gravitacijskega območja* ...«.
- **Razpršena gradnja:** Razpršena gradnja prav tako predstavlja temeljni prostorski problem, ki je povezan s prometno dostopnostjo. V Strategiji se kot glavni vzrok za to omenja neustrezna gradbena politika, ki je, »... *glede na funkcionalnost, prometno dostopnost, komunalno opremljanje in energetska rabo, neracionalna* ...«. Rešitev za to se pojavlja predvsem v preudarni rabi naravnih virov, kamor spada »... *smotrna raba prostora za urbanizacijo in nadzor nad širjenjem urbanih območij* ...«, pa tudi »... *zagotavljanje zadostnih količin različnih stanovanj v urbanih naseljih* ...«. Zvezo med prometno dostopnostjo in gradnjo oziroma poselitvijo nam kažejo tudi nekatere usmeritve prostorskega razvoja, ki pravijo, da se »... *največ pozornosti pri zgoščevanju poselitve usmerja predvsem v tista območja, ki so dobro dostopna in imajo organiziran javni potniški promet*« oziroma, da se »*primestna naselja prednostno širijo tam, kjer je možen dostop do javnega potniškega prometa, možna zapolnitev in zgostitev poseljenih površin in možna sanacija omrežja komunalne infrastrukture* ...«.
- **Neustrezna prometna infrastruktura:** V Sloveniji so mnogi deli ozemlja tudi zaradi neustrezne prometne infrastrukture med seboj slabše povezani. Poleg tega je prometno omrežje pri nas precej enostransko razvito. Zapostavljen je predvsem razvoj železniške infrastrukture in infrastrukture za nemotorizirane oblike prometa. Za ta precej obsežen in zahteven problem se v Strategiji kot najverjetnejšo rešitev omenja »... *spodbujanje funkcijske in infrastrukturne povezanosti mest in drugih naselij* ...«. S tem bi se prometna dostopnost na marsikaterem območju precej izboljšala. Poleg tega se v Strategiji omenja tudi izgradnjo, razvoj ali posodobitev ostalih prometnih podsistemov: železnice, kolesarskih stez, pešpoti, letališč, pristanišč, prometnih terminalov ...
- **Nepovezan in nerazvit javni potniški promet:** V Strategiji je glede omrežja javnega potniškega prometa zapisano mnenje, da »... *je med seboj nepovezano in nerazvito zlasti v smislu intermodalnosti in logistike* ...«. Hkrati je dodano, da »... *v skupnem prometnem sistemu predstavlja vse manjši delež in ne omogoča hitre in kakovostne dostopnosti* ...«. Nekatere rešitve za ta problem, kot je denimo usmerjanje poselitve, so že bile navedene. Poleg tega Strategija eksplicitno predvideva aktivni razvoj javnega potniškega prometa v sklopu svojih usmeritev, kjer pravi, da se »... *znotraj vplivnih območij urbanih naselij in med njimi na vseh poseljenih območjih zagotavlja dobro dostopnost do javnih funkcij z javnim potniškim prometom*«, ter da se »*s pospešenim razvojem javnega potniškega prometa izboljšuje dostopnost z javnimi prometnimi sredstvi do središč regionalnega pomena* ...«.

3.3 Strategija razvoja Slovenije

Prometna dostopnost se v Strategiji razvoja Slovenije (2005) posredno ali neposredno najpogostejše omenja v okviru pete razvojne prioritete, ki obsega Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega

razvoja. V njej je navedeno, da je treba »... občinam zagotoviti finančne spodbude za razvoj lokalnega gospodarstva, socialnih dejavnosti in infrastrukture«, »izboljšati prometno povezanost odmaknjenih, robnih območij z glavnimi prometnimi osmi, vključno s krepitvijo in vzpodbujanjem javnega prevoza in trajnostnih oblik mobilnosti«, »izboljšati dostopnost in kakovost zdravstvenih storitev...« in »... povečati razpoložljivost stavbnih zemljišč za gospodarstvo in stanovanjsko gradnjo s smotrnim povečevanjem urbanega prostora naselij...«, s čimer se bo izboljšala prometna dostopnost do centralnih dejavnosti in delovnih mest.

Poleg tega je v akcijskem načrtu te prioritete navedeno, da je treba »... okrepiti razvojno pomoč prednostnim območjem regionalne politike: nameniti dodatne spodbude za razvoj regionalne cestne in komunalne infrastrukture«, »pripraviti nacionalni program posodobitve državnih cest nacionalnega pomena«, »izdelati državni in regionalni akcijski programi povečevanja kakovosti ter konkurenčnosti javnega potniškega prometa«, »pospešeno posodabljanje 5. in 10. železniški koridor« in »izdelati strokovne podlage in izvedbene akte za zagotovitev dostopnosti javnega potniškega prometa za vse kategorije prebivalstva...«.

Omenjeni ukrepi Strategije razvoja Slovenije se torej v glavnem nanašajo na izboljšanje prometne infrastrukture, zlasti v bolj odmaknjenih območjih, izboljšanje javnega potniškega prometa, boljše zdravstveno oskrbo in usmerjanje poselitve v bolj strnjena urbana naselja.

V ostalih razvojnih prioritetah se prometna dostopnost pojavlja bolj poredko. Tako je v okviru druge razvojne prioritete (Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta) za izpostaviti še, da je treba »... upoštevati fleksibilne oblike dela in delo na daljavo...«. Delo, učenje in opravljanje storitev na daljavo z razvojem informacijske tehnologije postajajo čedalje pogostejše oblike zadovoljevanja potreb današnje družbe. S tem se zmanjšujejo potrebe po potovanju, kar je najučinkovitejši način izboljševanja prometne dostopnosti.

4 Sklep

Rezultati kvalitativne analize strateških prostorskih dokumentov so pokazali, da ima prometna dostopnost zelo pomembno vlogo v novejših dveh strategijah, to je Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Strategiji razvoja Slovenije, ter precej manjšo v nekoliko starejši Strategiji regionalnega razvoja Slovenije. Opazno je torej, da se vloga prometne dostopnosti na strateški ravni urejanja prostora s časom krepi.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije odstopa od ostalih dveh dokumentov v negativni luči zlasti po tem, da med ukrepi za izboljševanje prometne dostopnosti predvideva le izgradnjo in obnovo prometne infrastrukture, kar je velika pomanjkljivost pri načrtovanju skladnega regionalnega razvoja. Gotovo je tudi to eden od razlogov, da se regionalne razlike v zadnjih letih v Sloveniji intenzivno povečujejo. Ta ugotovitev je lahko dodaten argument, da v Sloveniji potrebujemo pokrajine kot drugo raven lokalne samouprave. Slednje naj bi namreč s pristojnostmi, kot so razvoj prometnega sistema, skladen razvoj celotnega območja pokrajine, načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena, izgradnja ter vzdrževanje in upravljanje javnih cest regionalnega pomena..., same prevzele odgovornost za strateško načrtovanje prometne dostopnosti na regionalni ravni, ki ji država za razliko od medregionalne ravni sedaj posveča precej manj pozornosti.

Nasprotno ima Strategija prostorskega razvoja Slovenije v prvi vrsti definirane številne probleme, ki so povezani s slabo prometno dostopnostjo, in opredeljene zelo raznolike rešitve za njeno izboljšanje. Vsi skupaj so sicer precej raztreseni po telesu dokumenta, brez prave organizacije in strukture, vendar to ne zakrije dejstva, da je prometna dostopnost eden izmed pomembnejših vsebinskih delov te strategije. Skoraj povsem enak nabor ukrepov za izboljševanje prometne dostopnosti je v precej bolj strnjeni obliki moč zaslediti tudi v Strategiji razvoja Slovenije, ki kot krovni strateški razvojni dokument upošteva usmeritve že sprejetih razvojnih dokumentov.

Izboljševanje prometne dostopnosti postaja in ostaja eden izmed temeljnih strateških ciljev Slovenije. Kljub precej ambicioznim in celovitim načrtom izboljševanja stanja prometne dostopnosti

v novejših strateških dokumentih, pa trendi razvoja na posameznih področjih še ne kažejo pozitivnih učinkov zastavljenih ciljev in predlaganih ukrepov. V Poročilu o razvoju 2008 (Poročilo ... 2008), s katerim spremljamo uresničevanje Strategije razvoja Slovenije, je med ključnimi ugotovitvami navedeno, da se je v zadnjih letih nadaljevalo visoko investiranje v cestno infrastrukturo ob nizkih vlaganjih v železniško infrastrukturo. Hkrati se je nadaljevala težnja zmanjševanja javnega potniškega prometa, kar oboje kaže na še vedno veliko neuravnoteženost prometnih podsistemov in favoriziranje izboljševanja prometne dostopnosti zgolj ob uporabi osebnega avtomobila. Slednjemu so bolj naklonjene tudi negativne težnje v razvoju poselitve, ki se odražajo v procesih suburbanizacije in dezurbanizacije, kar vsekakor ni skladno s konceptom policentričnega razvoja in krepitevijo regionalnih središč. Na ta način se povečujejo dolžine potovanj, kar ima številne negativne posledice na gospodarskem, socialnem in zlasti na okoljskem področju. Zaobrnitev teženj rastočih pritiskov na okolje s področja prometa predstavlja enega največjih razvojnih izzivov Slovenije, ki se ga moramo med drugim lotiti tudi z ustrežnejšim in bolj celovitim načrtovanjem prometne dostopnosti. Glavne usmeritve na strateški ravni prostorskega razvoja so že začrtane.

5 Viri in literatura

- Černe, A. 1986: Koncept dostopnosti v prostorskem planiranju. IB – revija za planiranje 20-6. Ljubljana.
- Drobne, S. 2003: Modelling accessibility fields in Slovene municipalities. 7th International Symposium on Operational Research in Slovenia. Podčetrtek.
- Drozg, V. 2005: Koncepti policentrične ureditve Slovenije. Dela 24. Ljubljana.
- Geografski terminološki slovar. Ljubljana, 2005.
- Gould, P. R. 1969: Spatial diffusion. Washington D. C.
- Gulič, A., Plevnik, A. 2000: Prometna infrastruktura in prostorski razvoj Slovenije: novejša analitična spoznanja. IB – revija za planiranje 34-2. Ljubljana.
- Kozina, J. 2008: Prometna dostopnost kot kriterij regionalizacije Slovenije. Diplomsko delo, Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani. Ljubljana.
- Lisec, A., Lobnik, F. 2007: Trg in tržna vrednost kmetijskih zemljišč v Sloveniji. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. Ljubljana.
- Moseley, M. J. 1979: Accessibility: the rural challenge. London.
- Nared, J. 2007: Model razporeditve pričakovanih delovnih mest kot instrument za načrtovanje in vrednotenje projektov: primer Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2013. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. Ljubljana.
- Paliska, D., Drobne, S., Fanjan, D. 2004: Uporaba GIS-a za proučevanje prostorske dostopnosti v analizi povpraševanja po storitvah JPP. Geografski informacijski sistemi v Sloveniji 2003–2004. Ljubljana.
- Pelc, S. 1989: Raziskovanje prometne dostopnosti do delovnih mest za potrebe prostorskega planiranja na primeru Slovenije. Geografski vestnik 61. Ljubljana.
- Plevnik, A. 2007: Promet in trajnostni razvoj. Medmrežje: <http://raziskovalci.uirs.si/aljaz/gradiva07/trajnostni%20razvoj.doc> (17. 5. 2009).
- Plut, D. 2004: Načela, kriteriji in regionalizacija Slovenije z vidika členitve na pokrajine. Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. Ljubljana.
- Poročilo o razvoju 2008. Ljubljana, 2008.
- Ravbar, M. 2004: Regional development in the regional division of Slovenia. Acta geographica Slovenica 44-1. Ljubljana.
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Ljubljana, 2006.
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana, 2004.
- Strategija razvoja Slovenije. Ljubljana, 2005.

- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Agencija RS za regionalni razvoj. Ljubljana, 2001.
- Šetinc, M., Kočevár, H., Krivec, D. 2006: GIS modeliranje dostopnosti do storitev kvartarnega sektorja po državnem cestnem omrežju. 8. slovenski kongres o cestah in prometu. Portorož.
- Vrišer, I. 1978: Regionalno planiranje. Ljubljana.
- Vrišer, I. 1989: Policentrizem v Sloveniji. IB – revija za planiranje 23-5. Ljubljana.
- Vrišer, I. 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB – revija za planiranje 33, 2–3. Ljubljana.

UREJANJE RAZVOJA IGRALNIŠTVA V FUNKCIJI RAZVOJNE POLITIKE DRŽAVE

mag. Dušan Luin

Fakulteta za turistične študije Portorož – Turistica, Univerza na Primorskem
Obala 11a, 6320 Portorož
dusan.luin@hit.si

mag. Massimo Manzin

Fakulteta za management Koper, Univerza na Primorskem
Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper
massimo.manzin@fm-kp.si

UDK: 338.482(497.4)

IZVLEČEK

Urejanje razvoja igralništva v funkciji razvojne politike države

Igralništvo je specifična gospodarska dejavnost, ki lahko občutno prispeva k turističnemu in ekonomskemu razvoju regije in celotne države. Zaradi bojazni o možnih negativnih ekonomskih in socialnih učinkih spada med monopole države, ki to dejavnost bolj ali manj restriktivno nadzoruje in ureja, in sicer glede na tradicijo in zastavljene cilje razvoja igralništva. Igralniška ponudba v Sloveniji se je v zadnjih dvajsetih letih skokovito razvijala. Država je v svojih razvojnih strategijah sicer spodbujala njegovo izvozno usmerjenost, vendar pa tega z ukrepi ni dosledno podprla, kar je pripeljalo do razcveta številnih igralnih salonov, usmerjenih predvsem na domači trg. Zato je treba razvojno politiko igralništva v Sloveniji ponovno temeljito preučiti, kar je temeljni namen prispevka. Njegov cilj je predlagati razvojne smernice za slovensko igralništvo, pri čemer bomo izhajali iz domačih in tujih študij, agregatnih podatkov slovenskega igralništva in lastnih raziskav.

KLJUČNE BESEDE

igralništvo, aktivna koncesijska politika, razvojno usmerjeno obdavčevanje

ABSTRACT

Gambling industry development regulation in the function of the state's development policy

Gambling industry is a specific economic activity which can significantly contribute towards the tourist and economic development of a region and the entire country. Due to the fear of potential negative economic and social effects it falls within the scope of state monopolies, where the government more or less restrictively controls and regulates this activity in accordance with the tradition and the set goals of the gambling industry development. The gaming industry offer in Slovenia has in the last two decades developed exponentially. Although the state has encouraged in its development strategies the export orientation of the gambling industry, it has failed to promote it consistently and with effective measures, which has led to a bloom of numerous gaming halls, principally oriented towards the domestic market. For this reason the development policy of the gambling industry in Slovenia has to be thoroughly examined again, which is the basic intent of this piece. The objective of the article is to propose development guidelines for the Slovenian gaming industry, while drawing from domestic and foreign studies, aggregate data on the Slovenian gambling industry as well as the author's own research.

KEY WORDS

gambling industry, active concession policy, development-oriented taxation

1 Uvod

Igre na srečo so zanimiv antropološki fenomen, saj spremljajo človeka skozi njegovo zgodovino in se kot družbeni pojav spreminjajo, kot se spreminja in razvija tudi človek. Prirejanje iger na srečo je postalo že v Napoleonovih časih resna in odgovorna dejavnost, ko so se začeli prvi resni ukrepi v smeri državnega urejanja in nadziranja iger na srečo. Eskluzivno pravico nad izvajanjem te dejavnosti ima država, ki jo prek koncesijske pogodbe prenaša v skladu z njenimi cilji na zaupanja vredne družbe, ki so lahko v državni, javni ali zasebni lasti. Tako gre pravzaprav za »državne posle«, zato je država odgovorna tudi za učinke tega poslovanja, tako pozitivne kot negativne. Nekatere države odigrajo vlogo poslovneža zelo zavestno in učinkovito, pri čemer lahko igralništvo razumemo z dveh stališč. Ponekod je igralništvo v funkciji razvojne politike, kar se dogaja v tistih okoljih, kjer skušajo s pomočjo »izvozno« usmerjenega igralništva pospeševati razvoj turizma. Ponekod drugod pa je igralništvo v funkciji fiskalne politike države, čemu smo priča v okoljih, kjer je potrošnik iger na srečo v pretežni meri domača populacija. V teh primerih države omejujejo razvoj te dejavnosti z visokimi davki. Vsekakor velja, da je politika urejanja igralništva uspešna le, če so strateški cilji, ki jih družba konsenzualno sprejme, usklajeni z zakonskimi rešitvami (Collins 2004).

V Sloveniji je igralniški produkt pomemben segment njene turistične ponudbe. Ena ključnih značilnosti igralništva v Sloveniji je visok delež tujkega prometa, kjer dosega sam svetovni vrh. V evropskih igralnicah, z izjemo igralnic v Monte Carlu, pretežni del prihodkov ustvarijo domači gostje in ne tujci. Igralništvo v Sloveniji ustvari približno četrtno vsega nacionalnega turističnega prihodka (Sirše in sodelavci 2004), s čimer se lahko primerja redko katera država; v evropskem merilu, razen v Monte Carlu, je ta delež bistveno nižji. Igralništvo v Sloveniji ima še eno značilnost: turisti, ki državo obiskujejo zaradi igralniškega doživetja, so večinoma enodnevni gostje, pretežni del slovenske igralniške ponudbe pa je lociran v zahodnem delu države.

Igralništvo lahko obravnavamo z različnih zornih kotov, v prispevku ga obravnavamo z vidika njegove vključenosti v integralni turistični produkt. Pri tem bomo skušali prikazati realne učinke igralniške politike na slovensko turistično gospodarstvo, rezultate sodelovanja med igralništvom in turistično ponudbo na destinaciji, predvsem pa bomo predstavili možnosti in koristi, ki bi jih lahko imela večja programska vključenost igralništva v razvojno politiko slovenskega turizma. Pri tem ne smemo spregledati priložnosti za krepitev igralniškega proizvoda, namenjenega gostom iz drugih evropskih držav, kot tudi njegove izrabe za večji turistični razvoj Slovenije.

2 Razvoj in značilnosti slovenskega igralniškega turizma

V slovenski turistični ponudbi je igralništvo prisotno od zgodnjih šestdesetih let prejšnjega stoletja, ko je leta 1964 začel s svojim delovanjem »Casino Portorož«. Igralnica je bila namenjena elitnim gostom iz tujine, najbolj so jo obiskovali Italijani, medtem ko takratni jugoslovanski državljani vanjo niso imeli vstopa. Leto dni kasneje je portoroškemu vzoru sledil še Bled. Obema je bilo skupno poslansko dopolnjevanje in pospeševanje razvoj turistične ponudbe ter negovati imidž uglednega turističnega kraja. Slednje je bilo precej v neskladju s takratno razredno socialistično moralo, vendar pa je bila potreba po deviznem prilivu v državno blagajno močnejša. Temu je bila prilagojena fiskalna politika države, ki je z ustrezno igralniško zakonodajo po francoskem vzoru regulirala pritok (deviznih) sredstev. Igralnice so plačevale le nekaj odstotni davek, imele pa so zakonsko obvezo ves dobiček vlagati v razvoj turistične infrastrukture.

Naslednji pomembnejši premik v razvoju slovenskega igralništva se je zgodil leta 1984, ko je podjetje HGP (kasneje se preimenuje v HIT) v relativno neturističnemu kraju in brez zakonsko zahtevanih turističnih zmogljivosti v Novi Gorici odprlo manjšo igralnico. Čeprav podjetju nihče ni napovedoval uspešnega prodora na igralniško turistični trg, se je zgodilo prav to. Neobremenjeno s tradicionalno

igralniško ponudbo je trgu ponudilo ameriški koncept igralništva, ki ni usmerjeno v elitne goste, ampak v povsem drug segment gostov. Kakovostna ponudba in sveži marketinški pristopi so privabili goste predvsem iz sosednjih italijanskih pokrajin. Drugi val razvoja igralniške ponudbe, ki je z novimi ponudniki bistveno bolj usmerjena na domači trg, se je začel s sprejetjem novega igralniškega zakona konec leta 2003 (Zakon o ... 2003), ki je uvedel koncesije za petinštirideset igralnih salonov (Luin 2005).

3 Razvojne igralniške politike

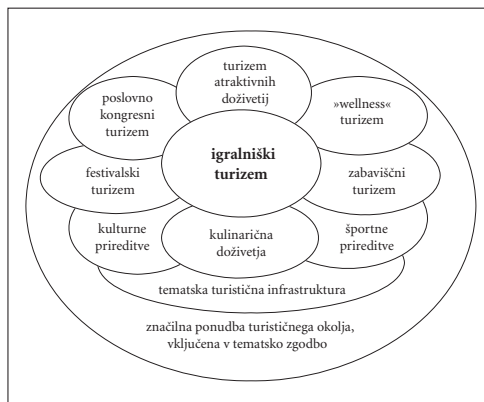
Odnos politike do igralništva je v različnih družbah različen, v bistvu pa je odvisen od odnosa javnosti do tega pojava. Rose (1991) navaja, da so bile v preteklih obdobjih igre na srečo ožigosane kot greh, kasneje kot grda razvada, danes pa naj bi bile popolnoma sprejemljiva oblika zabave. Pri tem so loterijske igre na srečo zaradi njihove večje usmerjenosti v družbeno koristne namene splošno bolj sprejemljive kot pa igralniške igre na srečo. V vseh državah spada prirejanje iger na srečo med državne monopole, vendar ni enotnega urejanja te dejavnosti, ki bi veljalo za vse države enako, čeprav se za tovrstno urejanje v posameznih državah že pojavljajo prve težnje. Enotna ureditev trenutno velja le na področju pranja denarja (Study of ... 2006).

Državno urejanje igralništva je zanimivo iz več razlogov. Na eni strani si države prizadevajo minimizirati negativne socialne učinke in zaščititi potrošnika igralniške storitve (Rončević in sodelavci 2007), po drugi strani pa skušajo iztržiti čim večje ekonomske koristi, ki jih igre na srečo prinašajo, ter zaščititi svoj fiskalni interes (Collins 2004). Obdavčitev iger na srečo je pravzaprav obdavčitev, pri kateri potrošniki ne razmišljajo o previsoki davčni stopnji, podobno kot to velja na primer tudi za cigarete in alkohol, zato bi se finančni ministri temu viru le s težavo odrekli (Goodman 1995).

Pri državnem urejanju igralništva je bistvenega pomena tudi, kakšna je struktura igralniških gostov v posamezni državi. Z vidika potrošnje igralniškega gosta namreč ni vseeno, ali gre za ponudbo iger na srečo, ki je namenjeno pretežno domačemu ali tujemu gostu. Domača igralniška potrošnja predstavlja namreč le prerazporeditev obstoječe potrošnje domačih gospodinjestev in koriščenje prihrankov domačega prebivalstva in s tem nižanje domače potrošnje v drugih gospodarskih vejah. Obenem pomeni domača potrošnja tudi večje negativne posledice v domačem socialnem okolju. Zato je pričakovati, da skušajo države s primernimi ukrepi domačo potrošnjo omejiti na družbeno sprejemljiv obseg. Polders (1997) navaja, da države v takem primeru omejijo število možnih koncesij za izvajanje iger na srečo, s posebnimi ukrepi vplivajo na obseg, strukturo in lociranost ponudbe, zlasti pa z višino davkov na igre na srečo. Igralništvo je v državah, kjer v strukturi igralniških gostov prevladujejo domači gostje, običajno obremenjeno z visokimi davki. Popolnoma drugačna slika se ponuja v državah, kjer prevladujejo tuji gostje. V tem primeru prihaja pri trošenju igralniškega proizvoda do priliva sredstev iz drugih ekonomij in »izvoza« davkov, kar v makroekonomskem smislu pomeni nov zagon za investicijsko potrošnjo, poleg tega pa pozitivno vpliva tudi na turistično potrošnjo. Posledično se zato ustvarjajo nova delovna mesta, predvsem v manj razvitih in obmenih okoljih. Iz teh razlogov predstavlja igralništvo pravzaprav učinkovito orodje razvojne ekonomske politike in je zato fiskalno bistveno manj obremenjeno (Eadington 1999).

4 Igralniški produkt kot dejavnik razvoja turizma

Igralniška ponudba je bila v večji ali manjši meri vedno povezana s turizmom, njeno osnovno poslanstvo v veliki večini držav pa je razvoj turizma in vpliv na povečevanje privlačnosti turistične ponudbe na destinaciji. Kot navajata Eadington in Christiansen (2007) gredo sodobni trendi v ponudbi *land based* kazinojev v dve smeri: v ponudbo manjših igralnic v urbanih središčih, namenjenih bližnji populaciji zaradi zadovoljitve gole želje po igri; v drugi smeri pa v izgradnjo igralniško zabaviških centrov, ki ne ponujajo zgolj iger na srečo, ampak tematsko zgodbo, okoli katere je nanizan širok spekter različnih



Slika 1: Prikaz povezanosti različnih ponudb v celovito zgodbo igralniško zabavišnega resorta (Luin 2005).

ponudb. Takšni centri delujejo po preprostem receptu: »maksimiranje doživetij na enoto časa in prostora za enoto denarja«. Tako oblikovana ponudba predstavlja najpopolnejšo obliko igralniškega turizma z največjim makroekonomskimi učinki, saj v sebi združuje različne ponudbe, od igralniške, zabavišne, sprostitvene (*wellness*) in kongresne. Struktura ponudbe v sodobnih igralniško zabavišnih centrih se tako ne usmerja zgolj na en segment gostov, ampak na več različnih. Prikazujemo jo na sliki 1.

Najbolj značilna turistično igralniška destinacija je nedvomno Las Vegas, ki velja za vzorčen primer moderne igralniške ponudbe, saj združuje različne vrste ponudb, od zabavišne, estradne, športne, trgovske, kulturne, kulinarične in do poslovno kongresne, ter si s tem zagotavlja širok spekter gostov. Veliko območij poskuša slediti vzoru Las Vegasa, kot na primer Atlantic City v Ameriki, Sun City v Južni Afriki (Lammens 1994), Sidney v Avstraliji (Australia's Gambling ... 1999), Monte Carlo v Monacu, Baden-Baden v Nemčiji ter Deauville in Trouville v Franciji (Meunier 1994).

5 Sklepni predlogi za urejanje razvoja igralništva v Sloveniji

Igralništvo nedvoumno igra veliko vlogo pri razvoju turizma, vendar pa svojo funkcijo uresničuje na različne načine, kar je odvisno od usmerjenosti igralniške ponudbe na domači ali tuji trg. V Sloveniji ustvarijo nad tri četrtine igralniškega priliva gostje iz tujine (Poročilo o delu 2008), kar praktično pomeni, da država ne le »izvaž« turistične storitve, ampak v prenesenem smislu »izvaž« tudi lastne davke.

Država Slovenija ima možnost, da z igralništvom ustvari precejšen del nacionalnega dohodka, vendar mora za to poskrbeti s posebnimi ukrepi razvojne politike. Država bi lahko maksimirala ekonomske učinke igralništva in ustvarila pogoje za njegove čim nižje družbene stroške z naslednjimi ukrepi:

- pripraviti novo strategijo na področju igralništva, v kateri se opredeli za spodbujanje razvoja izvozno usmerjenih igralniško zabavišnih centrov;
- opredeliti območja izvajanja turističnega igralništva s ciljem koncentrirati igralniško ponudbo, ustvariti večjo privlačnost ter konkurenčnost ponudnikov igralniških destinacij;
- uvesti aktivno koncesijsko politiko, na podlagi katere se z javnimi, tudi mednarodnimi razpisi, podeljuje koncesije najboljšim ponudnikom; sedaj veljajo načela pasivne koncesijske politike, ko se država odloči ali bo dala koncesijo ponudniku, ki je zanjo zaprosil;
- uvesti takšno obdavčenje igralništva, ki bo spodbujalo naložbe v igralniško-zabavišne komplekse in destimuliralo čisto igralniško ponudbo; v igralništvu je možno aplicirati katerokoli fiskalno politiko, ki je usmerjena v doseganje zastavljenih ciljev, saj urejanje te dejavnosti v Evropski uniji ni podvrženo harmonizaciji, temveč je prepuščeno vsaki državi članici, da ga ureja skladno s svojo tradicijo in zastavljenimi cilji;

- ustanoviti organ za spremljanje in oblikovanje razvojne politike igralništva, ki bo ločen od organa za nadzor igralništva; sedaj se z razvojem te dejavnosti načrtno in po svoji funkciji ne ukvarja nihče;
- urediti oziroma doreči lastništvo igralniških družb, saj sedaj sistem omogoča »dualni« lastniški sistem, po katerem so igralnice v lasti in v upravljanju paradržavnih družb, medtem ko so igralni saloni v lasti zasebnikov;
- uvesti licence za vodilne funkcije v igralništvu, kot je to že v veljavi v zavarovalništvu in bančništvu;
- vzpostaviti sistem »družbeno odgovornega« oziroma »socialno varnega« igranja, zaradi preprečevanja naraščanja družbenih stroškov te dejavnosti;
- v okviru družbeno odgovornega igralništva vzpostaviti sistem za ozaveščanje igralcev, za svetovanje igralcem v stiski in za izvajanje terapevtske dejavnosti; stroški teh storitev naj se pokrivajo iz naslova igralniških davkov.

6 Viri in literatura

- Bole, V, Jere, Ž, 2004: Trg igranja na igralnih avtomatih. Ekonomski inštitut Pravne fakultete. Ljubljana.
- Rončević, B., Macur, M., Makarovič, M., Vehovar, U., Zorec, K. 2007: Družbeni stroški igralništva v Sloveniji. Fakulteta za uporabne družbene študije. Nova Gorica.
- Collins, P. 2004: Gambling in Social Interest. University of Salford. Salford.
- Cabot, A., Thompson, W., Tottenham, A. 1994: International Casino Law. Institute for the study of Gambling and Commercial Gaming, University of Nevada. Reno.
- Eadington, W. 1998: Contribution of casino style gambling to lokal economies. Annales of the American Academy of Political and Social Sciences 556-1. Philadelphia.
- Eadington, W. 1999: The Economics of Casino Gambling. Journal of Economic Perspectives 13-3. Nashville.
- Eadington, W., Christiansen, E. 2007: Destinacijski kompleksi, tržne strukture in davčna okolja za igralništvo: Pregled globalnih izkušenj v razvoju igralniških kompleksov. Simpozij o ekonomskih in družbenih vplivih igralniških kompleksov. Nova Gorica.
- Goodman, R. 1995: The Luck Business. New York.
- Lammens, T. 1994: La metamorphose des casinos en France. Casinos et tourisme. Editions touristiques europeennes. Paris.
- Luin, D. 2005: Igralništvo in strategija slovenskega turizma. Posvet o uresničevanju strategije slovenskega turizma. Državni svet RS. Ljubljana.
- Jaklič, M., Zagoršek, H., Pahor, M., Knežević Cvelbar, L. 2006: Analiza upravičenosti sprememb obdavčitve posebnih iger na srečo v Sloveniji. Ekonomska fakulteta v Ljubljani. Ljubljana.
- Meunier, C. 1994: Les casinos de Deauville-Trouville. Casinos et tourisme. Editions touristiques europeennes. Paris.
- Polders, B. 1997: Gambling in Europe – Unity in Diversity. Gambling, Public Policies and the Social Sciences. Reno.
- Australia's Gambling Industries Report No. 10. AusInfo. Cambera, 1999.
- Rose, N. 1991: The Rise and Fall of the Third Wave: Gambling will be Outlawed in Forty Years. Gambling, Public Policies and the Social Sciences. Reno.
- Sirše J., Vidjen, T., Kalin, J., Luin, D. 2004: Satelitski računi za igralništvo v Sloveniji (TSA igralništvo). MIT. Ljubljana.
- Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union. Swiss Institute for Comparative Law. Lausanne, 2006.
- Poročilo o delu 2008. Ministrstvo za finance, Urad za nadzor prirejanja iger na srečo. Ljubljana, 2008.
- Zakon o igrah na srečo. Uradni list RS 27/1995, 22/2000, 85/2001, 54/2002 in 134/2003. Ljubljana.

ODNOS SREDNJEŠOLCEV DO PODJETNIŠTVA

dr. Jaka Vadnjal, dr. Dejan Jelovac, mag. Janez Damjan

GEA College – Visoka šola za podjetništvo

Dunajska cesta 156, 1000 Ljubljana

jaka.vadnjal@gea-college.si, dejan.jelovac@guest.arnes.si, janez.damjan@sartes.si

UDK: 658:373.5(497.4)

IZVLEČEK

Odnos srednješolcev do podjetništva

Članek preučuje odnos do podjetništva med slovenskimi srednješolci. V ta namen je bilo anketiranih dva tisoč dijakov četrtnih letnikov ekonomskih gimnazij in srednjih šol ekonomske usmeritve oziroma več kot četrtnina tega dela populacije. Poleg njih smo v raziskavo zajeli še 1150 dijakov na petindvajsetih drugih šolah, kjer v predmetnikih ni poslovnih predmetov ali podjetništva. Med znanstvenimi cilji je predvsem ugotavljanje vplivov socialnih in psiholoških dejavnikov na odnos dijakov do podjetništva. Glavni raziskovalni instrument je bila pisna anketa, ki je vsebovala lestvice stališč, ocene lastnosti, interesov in drugih dejavnikov, ki vplivajo na podjetniško obnašanje ter sociodemografska vprašanja. Ključna ugotovitev raziskave je, da se je skoraj polovica dijakov opredelila, da jih zanima podjetniška kariera. Priporočila, ki izhajajo iz ugotovitev so predvsem namenjena snovalcem učnih programov v srednjih šolah in načrtovalcem programov spodbujanja podjetništva.

KLJUČNE BESEDE

podjetnik, podjetništvo, izobraževanje, srednja šola, vpliv okolice, starši, učitelji, podjetniške značilnosti

ABSTRACT

Attitudes of high school students towards entrepreneurship

The article explores attitudes of Slovene high-school students towards entrepreneurship. For the purpose of the study, two thousands students were surveyed, being sampled from high schools of economic track. The sample represents more than one quarter of the whole population. Besides that, additional 1150 students were included coming from other schools where there is not business or entrepreneurship courses in their curricula. Scientific goals of the research are mostly into identifying sociological and psychological factors influencing students' attitudes towards entrepreneurship. The main research instrument was a written survey compiling scales of attitudes, opinions, characteristics, interests and other factors influencing entrepreneurial behaviour. The key finding from the study is that almost half of the population expressed interest to pursue entrepreneurial career. Recommendations derived from the study mostly target planners of the high-schools' curricula and people who design programs for entrepreneurship support.

KEY WORDS

entrepreneur, entrepreneurship, education, high school, environment influence, parents, teachers, entrepreneurial characteristics

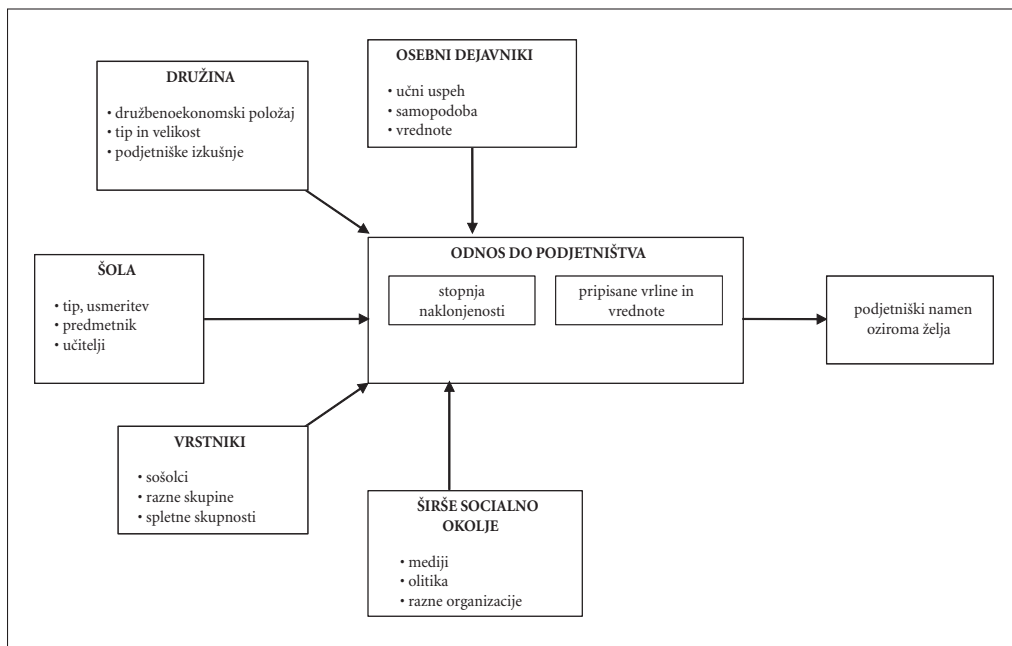
1 Uvod

Gospodarski razvoj je osrednja komponenta celostnega razvoja neke družbe in tisti element, ki prek ustvarjene dodane vrednosti in družbeno dogovorjenega prerazporejanja dohodka financira tudi druge komponente razvoja, ki tradicionalno niso podvržene tržnemu preverjanju. Prav podjetništvo v duhu Webrove protestantske etike (Weber in Parsons 2003) in nove tihe revolucije po industrijski revoluciji (Timmons in Spinelli 2003) je lahko ustrezen odgovor na dilemo o vlogi posameznika v družbeno-ekonomskem razvoju v prihodnosti, kjer »podjetništvo ni več vprašanje, ampak je odgovor« (Stevenson 2000). V Sloveniji se je odnos do podjetništva na vseh ravneh v zadnjem desetletju bistveno izboljšal. Kljub temu ostajajo naloge spodbujanja podjetništva in kakovostnega izobraževanja za podjetništvo zelo pomembne za našo družbo in predvsem za njeno gospodarstvo. Poleg izobraževalne dejavnosti se na tem področju krepi tudi raziskovalna dejavnost, pri čemer aktivno sodelujejo tudi srednje šole kot nosilci izobraževanja v najbolj ključnem obdobju za poklicno odločanje med mladimi.

1.1 Namen raziskave

Namen raziskovalnega projekta je opredeliti odnos do podjetništva med srednješolsko mladino in preveriti uspešnost obstoječih oblik poučevanja ter spodbujanja podjetnosti in inovativnosti. Med znans-tvenimi cilji raziskave izpostavljamo predvsem ugotavljanje vplivov socialnih in psiholoških dejavnikov na odnos dijakov do podjetništva. Med ključnimi cilji projekta je tudi pridobitev strokovnih podlag za odločanje pri prenovi programov oziroma predmetnikov za podjetništvo in poslovne predmete.

Raziskovalni model, kot je predstavljen na sliki 1, je nastal na osnovi pregleda obsežne raziskoval-ne in strokovne literature o dejavnikih, ki vplivajo na podjetniški namen. Ker se v naši raziskavi ukvarjamo s srednješolsko populacijo, pri kateri podjetniški namen še ne more biti tako jasno izražen, smo kot glavno odvisno spremenljivko opredelili podjetniško željo. Nanjo prek oblikovanja odnosa do podjet-



Slika 1: Raziskovalni model.

ništva vplivajo osebni dejavniki in predvsem različni dejavniki okolja, med katerimi smo posebno pozornost namenili šoli in izobraževalnim programom.

1.2 Cilji raziskave

Z raziskavo spremljamo odnos do podjetnosti in inovativnosti v ključni generaciji za prihodnji razvoj. Pridobiti želimo smernice za razvoj, dopolnitve ter spremembe podjetniških in poslovnih izobraževalnih vsebin v srednješolskem izobraževalnem sistemu. Posamezni raziskovalni cilji raziskave so:

- preveriti obstoj zavedanja o pomenu inovativnosti za osebni in poklicni razvoj ter konkurenčnost gospodarstva v kontekstu trajnostnega razvoja (Johnson in Loveman 1997);
- raziskati razumevanje pomena inovativnosti in podjetnosti za izboljšanje kakovosti življenja in blaginje posameznic in posameznikov (Matlay in Mitra 2002);
- ugotoviti, katere oblike poučevanja v srednjih šolah so najbolj učinkovite z vidika razvoja podjetnosti in inovativnosti posameznika (Lee in sodelavci 2002);
- prepoznati vpliv različnih dejavnikov okolja (mediji, družbene mreže, šola, vrstniki, družina ...) (Mazzarol in sodelavci 1997).

2 Teoretična izhodišča raziskave

Naraščajoči pomen podjetništva je predvsem posledica vse večje negotovosti in kompleksnosti poslovnega okolja, ko je še bolj izražena potreba po podjetniških odzivih. Na te procese vplivajo predvsem družbene spremembe, globalni pritiski, nastajajoče nove oblike organizacije in spremenjen položaj posameznika v družbi (Gibb in Cotton 1998).

Izobraževanje in podjetništvo je v smiselno povezal Jamieson (1984), ki pravi, da je treba ločiti tri elemente: (1) izobraževanje o podjetništvu, (2) izobraževanje za podjetništvo in (3) izobraževanje v podjetništvu. Ko govorimo o izobraževanju za podjetništvo, imamo v mislih predvsem oblikovanje zavedanja in spodbujanje različnih podjetništvu naklonjenih veščin, stališč in vrednot. Izobraževanje za podjetništvo vsebuje predvsem pripravo bodočih podjetnikov na ustanovitev in vodenje svojega podjetja, kamor sodi predvsem učenje veščin in priprava poslovnega načrta. Izobraževanje v podjetništvu povezujemo predvsem z usposabljanjem managementa z znanji, ki so potrebna za rast podjetja.

2.1 Pomen podjetništva za gospodarski in družbeni razvoj

Vloga podjetništva in podjetnikov je danes priznana v skoraj vseh gospodarstvih, ne glede na razvitost in politični sistem. Pojma postajata del ekonomske politike, poslovne znanosti in širše javne razprave. Podjetništvo razumemo predvsem kot ustvarjanje nove vrednosti, ki je posledica načrtovanih dejavnosti posameznika (podjetnika) ali podjetniškega tima, ki gredo od prepoznavanja tržne priložnosti prek organiziranja in vključevanja potrebnih sredstev do realizacije poslovne priložnosti (Bygrave 1994).

V obdobju 1969 do 1976 so v ZDA kar 81 % novih zaposlitev ustvarila majhna podjetja s sto ali manj zaposlenimi. S tem se je postavila pod vprašaj glavna vloga, ki so jo v ameriškem in tudi drugih gospodarstvih skoraj 100 let držala velika podjetja. Ker je ustvarjanje novih zaposlitev oziroma povečevanje zaposlenosti eden najbolj značilnih kazalnikov gospodarske rasti, je Birch predlagal, da lahko gospodarsko rast bolj pripišemo majhnim podjetjem (Birch 1987).

Žal še vedno pogrešamo teoretični koncept, ki bi povezoval oba vidika, makroekonomski pomen in mikroekonomski vpliv podjetništva oziroma malih in srednjih podjetij. Wennekers in sodelavci (2002) trdijo, da ni enoznačnih razlogov za večjo ali manjšo podjetniško dinamiko v nekem okolju. Tehnološki, ekonomski, demografski, kulturni in institucionalni pogoji imajo za posledico večjo ali manjšo podjetniško aktivnost, ki ima posreden vpliv na premoženje posameznikov, dobičkonosnost podjetij in

gospodarsko rast. Ekonomska uspešnost vpliva tako na stopnjo podjetniške aktivnosti, kot na agregatne pogoje za poslovanje podjetij.

Čeprav ima podjetništvo svoje mesto predvsem v ekonomski znanosti, opredelitev vseh dimenzij podjetništva ni mogoča, ne da bi se oprli tudi na druge znanstvene discipline, ki pomagajo pojasnjevati podjetništvo in podjetniški proces: psihologijo, sociologijo, antropologijo, teorijo organizacije ... Podjetništvo je umetnost, filozofija in celo ideologija sodobnega poslovnega sveta.

2.2 Izobraževanje za podjetništvo

Obstajata dva modela podjetniškega izobraževanja (Kent 1990): (1) tradicionalni, ki poleg managerskih vsebuje tudi podjetniške predmete in (2) integralni koncept podjetniškega izobraževanja, ki temelji na podjetniškem načinu podajanja znanja, poudarjanju podjetniške filozofije in razvijanju podjetniških sposobnosti posameznika. Z naložbami v izobraževanje in druge razvojne dejavnike lahko razložimo večji del razlik v gospodarski razvitosti med državami (Gorjan 1997). Schumpeter je vzpostavil povezavo med podjetništvom in inovativnostjo, saj pravi, da podjetnik uporablja inovacije, ustvarjalno ruši ekonomsko ravnotežje, tako da uvaja nove produkte in storitve in vzpostavlja nova ravnotežja (Lahti 1989).

Za razvoj podjetnosti in inovativnosti posameznika je posebej pomembno obdobje adolescence, kar sovпада s časom obiskovanja srednje šole (Lee in sodelavci 2006; Henry in sodelavci 2005). Na razvoj odnosa do podjetništva in razvoj podjetniških lastnosti je mogoče vplivati z ustrezno oblikovanimi programi usposabljanja in izobraževanja (Fiet 1997). Velika dilema, katera je najustreznejša kombinacija različnih tem, ki optimalno zadovoljuje tako interese posameznika, ki se izobražuje, in hkrati zagotavlja pravo podlago podjetništvu, ostaja nerazrešena celo v ZDA, kjer je tradicija podjetniškega izobraževanja najdaljša (Solomon, Duffy in Tarabishy 2002).

2.3 Podjetniško izobraževanje v Sloveniji

Prvi seminarji na temo pospeševanja različnih oblik podjetništva so se pojavili v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Med ponudniki tovrstnega usposabljanja in izobraževanja so bila podjetja, ki so znanja pridobivala iz lastnih izkušenj in iz tistih držav, ki imajo na tem področju daljšo tradicijo. Postopoma so se razvile različne oblike v okviru šolskega sistema in kot dodatna ponudba na izobraževalnem trgu.

Podjetnost in inovativnost se v formalnem izobraževalnem sistemu spodbujata na različne načine v osnovnih šolah, srednjih šolah in na visokošolskih programih. Pogoji za poučevanje podjetništva so na poklicnih in srednjih šolah bistveno boljši kot v osnovnih šolah, saj jih lažje povezujejo s strokovnimi vsebinami. Glas (2003) ugotavlja, da splošna naravnost na srednješolski ravni ni naklonjena poslovnim vsebinam in ne ustreza potrebam podjetniškega razvoja. Predmeti, kot so podjetništvo in gospodarsko poslovanje, so predvsem del programov ekonomske smeri. Na nekaterih šolah v razredu pridobljena teoretična znanja nadgrajujejo še v »učnih podjetjih«, kjer se učenci preizkušajo v tržnem poslovanju majhnega obsega (Vidic 2005). Žal je večina ovir povezana s pomanjkljivim financiranjem (Vadnjal 2005).

3 Raziskovalna metodologija

Spomladi 2008 smo začeli s preliminarним kvalitativnim raziskovanjem. Izvedli smo več deset intervjujev in pet skupinskih diskusij z dijaki tretjih letnikov različnih šol, ki so nam pokazali veliko raznolikost v odnosu do obravnavane problematike. Očiten je bil vpliv šolske usmeritve in aktualnih medijskih vsebin, ki podjetništvo pogosto povezujejo z značilnimi pojavi gospodarske tranzicije. Mladi so izkazali velik interes za pogovor o vprašanih podjetnosti in pripravljenost za sodelovanje v tovrstnem raziskovanju.

3.1 Vprašalnik in zbiranje podatkov

Glavni raziskovalni inštrument je anketa z lestvicami stališč, ocenami svojih lastnosti, lastnih interesov in drugih dejavnikov, ki vplivajo na podjetništvo in sociodemografska vprašanja. Vprašalnik je razvit na podlagi nekaterih primerljivih raziskav in z analizo osebnih intervjujev in diskusij z dijaki. Prva različica vprašalnika je bila testirana v zaključnih letnikih petih srednjih šol v septembru 2008. Na podlagi testiranja je bila iz vprašalnika izločena lestvica vrednot, ki je zahtevala skoraj polovico časa za izpolnjevanje. Izločili smo tudi vse besede, ki jih dijaki niso razumeli ter trditve, kjer se razlike med anketiranimi dijaki oziroma dijakinjami niso pokazale.

Zbiranje podatkov je potekalo v novembru in decembru 2008 v 150 razredih na 55 srednjih šolah. Anketiranje je potekalo med poukom v začetku ure ob prisotnosti raziskovalca, učitelja ali svetovalnega delavca na šoli. Sodelovanje izvajalcev in anketirancev je bilo zelo dobro in več kot 90 % anket je bilo popolnoma izpolnjenih. Na skoraj 200 postavk glavnega vprašalnika je večina odgovorila v 20 minutah.

3.2 Opis vzorca

Skupno je bilo v vzorec zajetih 3149 dijakov oziroma dijakinj, od tega 60,5 % deklet in 39,5 % fantov. Leta 1990 je rojenih 64,3 % dijakov, 10,6 % leta 1991, ostali so letnik 1989 ali starejši. Število in delež anketirancev glede na smer izobraževanja prikazuje preglednica 1.

Preglednica 1: Število anketirancev glede na usmeritev šole oziroma tip šole.

šola/usmeritev	število anketirancev	delež (%)
ekonomski tehnik (turistični, gostinski, aranžerski)	1182	37,5
PTI – ekonomski tehnik (3 + 2 program)	426	13,5
administrator, trgovec (3-letno izobraževanje)	69	2,2
ekonomska gimnazija	397	12,6
splošna in klasična gimnazija	595	18,9
tehniška gimnazija	119	3,8
tehniška srednja šola (strojna, elektro, računalniška, rudarska, gradbena)	231	7,3
druge šole/usmeritve (zdravstvena, pedagoška itd.)	130	4,1
skupaj	3149	100,0

4 Pregled rezultatov po šolskih usmeritvah

Z vidika enega od ciljev naše raziskave, je razlikovanje med usmeritvijo šole oziroma tip šole ključna neodvisna spremenljivka. Predvsem gre za obseg izobraževalnih vsebin ekonomskega področja, ki jih ima posamezna šolska usmeritev. Največ tovrstnih predmetov imajo dijaki na smeri ekonomski tehnik. Predmet Podjetništvo imajo še dijaki na ekonomskih gimnazijah. Dijaki ostalih srednjih šol nimajo predmetov, ki so povezani s podjetništvom ali poslovanjem podjetij.

4.1 Sociodemografska primerjava šolskih usmeritev

V zbirnem pregledu rezultatov glede na usmeritev šole (preglednica 2) je podana sociodemografska struktura dijakov posameznih tipov šol glede na spol, starost, položaj v družini in mesto bivanja dijakov ter glede na izobrazbo in poklic staršev. Kot je razvidno, dobra polovica dijakov (51,2 %) obiskuje smer ekonomski tehnik in PTT ekonomski tehnik. Dijaki so razdeljeni še glede na njihov status v družini in kraj bivanja v času šolanja.

Preglednica 2: Struktura anketirancev v odstotkih.

šolska usmeritev	ekonomski tehnik	PTT ekonomski tehnik	administrativna in trgovska	ekonomska gimnazija	splošna gimnazija	tehnična gimnazija	tehnik (strojni, elektro...)	zdravstvena in pedagoška
spol								
1 moški	31,9	11,2	2,2	9,9	17,9	6,8	18,0	2,1
2 ženski	41,4	15,0	2,2	14,3	20,0	1,6	0,2	5,3
skupaj	37,6	13,6	2,2	12,6	19,1	3,6	7,2	4,1
status v družini								
1 sem edinec	37,6	11,6	1,2	14,7	21,9	3,1	6,0	3,9
2 sem najstarejši otrok	35,8	12,6	1,8	11,3	22,8	4,8	7,1	3,8
3 sem najmlajši otrok	38,4	14,4	1,7	13,3	16,5	3,1	7,9	4,7
4 imam starejšega in mlajšega brata/sestro	38,8	14,6	4,2	13,1	14,6	4,0	6,5	4,2
5 drugo:	41,6	14,2	3,5	10,6	19,5	2,7	7,1	0,9
skupaj	37,6	13,5	2,1	12,7	19,1	3,8	7,2	4,1
stanovanje v času šolanja								
1 pri starših v bloku	40,3	17,1	2,6	11,7	17,4	2,1	5,1	3,8
2 pri starših v samostojni hiši	36,9	11,7	1,7	13,4	20,6	4,6	7,1	4,0
3 v dijaškem domu	35,2	15,4	3,3	5,5	9,9	1,1	22,0	7,7
4 pri sorodnikih	37,5	12,5	0,0	6,3	18,8	0,0	18,8	6,3
5 drugo:	34,9	24,1	8,4	9,6	13,3	2,4	6,0	1,2
skupaj	37,6	13,4	2,1	12,6	19,3	3,8	7,1	4,0

4.2 Študijski nameni in poklicne želje

Prva ugotovitev je, da velika večina dijakov zaključnih letnikov srednjih šol namerava študirati. Skoraj 60 % jih je odgovorilo pritrdilno in naslednjih 25 %, da se bodo zelo verjetno lotili študija. Največ maturantov si želi postati direktor (63 %), že na drugem mestu se pojavi podjetnik (61 %). Tretji najbolj zaželen poklic je odvetnik (39 %), na četrtem mestu je državni uradnik (28 %). Sledijo inženir, novinar, komercialist, znanstvenik, umetnik, učitelj, vojak oziroma policist, arhitekt, obrtnik, tajnica, računovodja, zdravnik. Najmanj zaželena poklica sta politik (17,5 %) in kmet (6,5 %). Pri vrstnem redu zaželenosti poklicev je treba upoštevati, da je v vzorcu nesorazmerno zastopana ekonomska smer.

4.3 Primerjava odnosa do podjetništva

Želja postati podjetnik je močnejša pri dijakih tehničnih šol, pri ekonomskih tehnikah in ekonomskih gimnazijah kot pri dijakih splošnih in tehniških gimnazij ter na pedagoških in zdravstvenih šolah. Delno lahko to pripišemo izobraževalnim vsebinam, saj se ekonomski tehniki in ekonomski gimna-

zijci učijo vrste poslovnih predmetov in podjetništva. Res je, da je najvišji delež tistih, ki si želijo postati podjetniki med dijaki elektro, strojnih, gradbenih in drugih tehničnih srednjih šol, čeprav nimajo nobenega predmeta o podjetništvu ali poslovanju. Na teh šolah je velika večina dijakov fantov in spol se kaže kot zelo pomemben dejavnik odnosa do podjetništva. Pri fantih je namreč delež tistih, ki si želijo postati podjetniki, 57,8 % in pri dekletih 43,4 %. Delež tistih, ki si zelo želijo postati podjetnik, je pri fantih kar dvakrat večji kot pri dekletih.

V preglednici 3 prikazujemo odnos dijakov do posameznih stališč, ki so v povezavi s podjetništvom. Na petstopenjski Likertovi lestvici so ocenjevali stališča z ocena 1 (nikakor se ne strinjam) do 5 (popolnoma se strinjam). Zanimivo je, da je najvišje vrednoten čas, ki bi ga radi preživeli z družino in prijatelji, medtem ko temu stališču sledijo bolj na podjetništvo vezane vrednote (zaslužek, uspeh ...)

Preglednica 3: Primerjava odnosa do podjetništva: ekonomski tehnik in ekonomska gimnazija.

trditev	ocena
Vedno hočem imeti dovolj časa za družino in prijatelje.	4,55
Rad izkoristim priložnost za zaslužek.	4,26
Vsak človek je lahko uspešen, če hoče.	3,68
Moji starši bi bili ponosni name, če bi ustanovil svoje podjetje.	3,75
Poklic podjetnika je vreden spoštovanja.	3,91
Pogosto razmišljam o novih idejah, s katerimi bi se dalo zaslužiti.	3,58
Podjetniki se ženejo samo za denar.	3,15
Z nekaterimi učitelji smo se že pogovarjali o podjetništvu.	4,15
Šolsko znanje bolj malo koristi za uspeh.	2,95
Podjetniki v šoli niso bili posebej uspešni.	2,65
Uspešen podjetnik je tisti, ki si lahko privoščijo razkošje.	2,73
S prijatelji smo se že pogovarjali o tem, kako bi ustanovili podjetje.	2,97
Materialne dobrine dajejo življenju smisel.	2,50
Bogastva ni mogoče pridobiti na pošten način.	2,35
Kdor enkrat propade, je slab podjetnik.	1,91

Preglednica 4: Dejavniki podjetništva: ekonomski tehnik in ekonomska gimnazija.

trditev	ocena
poslovna znanja	4,29
znanje jezikov	4,17
tehnična znanja	3,87
sreča	3,86
razumevanje partnerja	3,81
spodbuda prijateljev	3,59
izkušnje staršev	3,34
družinsko bogastvo	3,10

4.4 Analiza želje »postati podjetnik«

Kot glavno odvisno spremenljivko obravnavamo vprašanje »Ali si želite postati podjetnik?«, na katerega so dijaki in dijakinje odgovarjali s pomočjo petstopenjske lestvice od 1 (sploh ne želim) do 5 (zelo

si želim). Možen je bil tudi odgovor »ne razmišljam o tem«. V preglednici 5 je prikazana struktura odgovorov za 3051 dijakov.

Preglednica 5: Deleži odgovorov na vprašanje »Ali si želite postati podjetnik?«.

šola/usmeritev	1 (sploh ne želim)	2 (ne želim)	3 (neodločen)	4 (želim)	5 (zelo si želim)	9 (ne razmišljam o tem)
numerus	185	280	742	1098	391	357
delež (%)	6,0	9,2	24,3	36,0	12,8	11,7

S faktorsko analizo odgovorov na vprašanja o odnosu do podjetništva smo izračunali faktorske vrednosti za vsako skupino anketirancev in jih medsebojno primerjali z metodo *cluster* analize oziroma razvrščanjem v skupine. Na tej podlagi smo se odločili za združitev skupin oziroma anketirancev, ki so obkrožili vrednosti 1 in 2, 3 in 9 ter 4 in 5. Tako smo dobili tri velike skupine glede na željo postati podjetnik, ki jih poimenujemo s črkami X, Z in Y:

- skupina »NE«: 15, 2 % (»sploh ne želim« oziroma »ne želim«),
- skupina »0«: 36,0 % (»neodločen« ali »sploh ne razmišljam o tem«),
- skupina »DA«: 48,8 % (»želim« ali »zelo želim«).

Relativen vpliv različnih dejavnikov na podjetniško željo bomo še podrobno analizirali. Prvi rezultati kažejo, da je poleg spola med vplivnejšimi dejavniki podjetniška izkušnja v družini ali bližnjem okolju dijaka. V celotnem vzorcu je 35 % dijakov potrdilo, da je nekdo izmed njihovih bližnjih imel podjetniško izkušnjo. V tej skupini je delež tistih, ki si zelo želijo postati podjetnik 19,2 % in pri ostalih anketiranih samo 9,4 %. Kot kažejo statistični kazalniki, na odnos do podjetništva pri dijakih ne vplivata stopnja izobrazbe staršev in drugi sociodemografski dejavniki.

Med dijaki, ki si želijo postati podjetniki, in ostalimi je še veliko pomembnih ali vsaj zanimivih razlik. Tako prve bolj zanima telesna vzgoja, gospodarsko poslovanje, informatika in tehnična vzgoja. Ostalim se zdijo bolj zanimivi predmeti psihologija, biologija, umetnostna vzgoja in slovenščina. Tisti, ki si želijo postati podjetniki, izražajo nekoliko večji interes za film, popularno glasbo, šport, modo, računalništvo, znanost, tehniko in politiko ter manjšega za umetnost. Interes za varovanje okolja ni povezan z željo po podjetništvu in je v povprečju enako velik kot interes za znanost.

Vrstni red pomembnosti dejavnikov, ki vplivajo na izbor poklica, je bil v splošnem naslednji: zanimivo delo, dobri odnosi s sodelavci, možnost napredovanja, visoka plača, uresničitev lastnih idej, varnost zaposlitve, jasno določene naloge, samostojnost, svoboden deloven čas in ugled v družbi. Čeprav so dijaki, ki si želijo postati podjetniki, vse dejavnike v poprečju višje ocenili, po statistični pomembnosti razlik izstopata visoka plača in ugled v družbi. Ta ugotovitev se sklada s precej manjšo stopnjo ne-strinjanja s trditvijo »Materialne dobrine dajejo življenju smisel« pri podjetništvu željnih dijakih (preglednica 3). Materializem se tako tudi v naši raziskavi kaže kot pomemben dejavnik pri odločanju za podjetništvo.

Tisti, ki si želijo postati podjetniki, se še v bistveno večji meri strinjajo s trditvijo (preglednica 3), da »... je vsak človek lahko uspešen podjetnik, če to hoče ...«. S to trditvijo se sicer najbolj strinjajo dijaki na smeri ekonomski tehnik, ki imajo v celem vzorcu največ poslovnih predmetov in se tudi edini praktično srečajo z vodenjem podjetja. Prav ta skupina dijakov tudi v največji meri meni, da ima lastnosti, ki so potrebne za podjetnika. Pri tem so jim zelo podobni še ekonomski gimnazijci in dijakih tehničnih šol, bistveni nižjo oceno sposobnosti za podjetništvo so si dali dijaki ostalih šol. Ta razlika je večja, kot razlika v želji postati podjetnik, zato lahko sklepamo, da ima podjetništvo v izobraževalnem procesu pomembno spodbujevalno vlogo. Prav tako lahko sklepamo iz rezultatov, da dijaki, ki imajo poslovne predmete in podjetništvo, bolje poznajo to področje in se bolj zavedajo na primer pomena poslovnega in tehničnega znanja, razumevanja partnerja in spodbude prijateljev pri odločitvi za podjetništvo (preglednica 4).

Na mnenje dijakov imajo velik vpliv mediji (televizija še vedno bolj kot internet), a je njihov vpliv primerljiv z vplivom vrstnikov in učiteljev. Daleč najpomembnejši je vpliv staršev in tri četrtine dijakov je odgovorilo, da imajo na njihovo mnenje starši precejšen ali zelo močan vpliv. Zato ne preseneča, da je trditev »Moji starši bi bili ponosni name, če bi ustanovil podjetje« tista spremenljivka (preglednica 3), ki od vseh najbolj razlikuje dijake, ki si želijo postati podjetniki od tistih, ki ne izražajo te želje. Prav strinjanje s to trditvijo je višje pri dijakih na ekonomskih in tehničnih šolah ter pri ekonomskih tehnikih, kot pri dijakih splošnih in tehničnih gimnazij ter pedagoških in zdravstvenih programov. Če bi želeli pospešiti razvoj pozitivnega odnosa do podjetništva med mladimi, bi morali o pozitivnih platih podjetništva govoriti s starši in z učitelji. Skoraj polovica dijakov namreč meni, da imajo učitelji nanje precejšen vpliv in večjega kot športniki, zvezdniki in politiki.

5 Sklep

Prva zanimiva ugotovitev raziskave je, da velika večina dijakov zaključnih letnikov namerava nadaljevati šolanje. Po končanem šolanju si največ maturantov želi postati direktor, skoraj enak delež dijakov si želi postati podjetnik. Tretji najbolj zaželen poklic je odvetnik. Pri vrstnem redu zaželenosti poklicev je treba upoštevati, da je v vzorcu nadpovprečno zastopana ekonomska smer in da so med šolskimi usmeritvami pomembne razlike.

Želja postati podjetnik je najmočnejša pri četrtošolcih na tehničnih in ekonomskih šolah. Pomembno nižja je pri ekonomskih gimnazijah, vendar bistveno višja kot pri dijakih splošnih in tehničnih gimnazij ter na pedagoških in zdravstvenih šolah. Delno lahko to pripišemo izobraževalnim vsebinam, saj se ekonomski tehniki in ekonomski gimnazijci učijo vrste poslovnih predmetov in podjetništva. Pomembno dejstvo je, da je delež tistih, ki si želijo postati podjetniki, zelo velik med dijaki elektro, strojnih, gradbenih in drugih tehničnih srednjih šol, čeprav nimajo nobenega predmeta o podjetništvu ali poslovanju. Vendar je na teh šolah velika večina dijakov fantov in spol se kaže kot zelo pomemben dejavnik odnosa do podjetništva. Pri fantih je delež tistih, ki si želijo postati podjetniki 57,8 % in pri dekletih 43,4 %. Delež tistih, ki si zelo želijo postati podjetnik, je pri fantih kar dvakrat večji kot pri dekletih.

Poleg spola je med vplivnejšimi dejavniki podjetniška izkušnja v družini ali bližnjem okolju dijakov. V celotnem vzorcu je 35 % dijakov potrdilo, da je nekdo izmed njihovih bližnjih imel podjetniško izkušnjo. V tej skupini je delež tistih, ki si zelo želi postati podjetnik 19,2 % in pri ostalih anketiranih samo 9,4 %.

Tisti, ki si želijo postati podjetniki, se še v večji meri strinjajo s trditvijo, da »... je vsak človek lahko uspešen podjetnik, če to hoče ...«. S to trditvijo se sicer najbolj strinjajo dijaki na smeri ekonomski tehnik, ki imajo v celem vzorcu največ poslovnih predmetov in se tudi edini praktično srečajo z vodenjem podjetja. Prav ta skupina dijakov tudi v največji meri meni, da ima lastnosti, ki so potrebne za podjetnika. Pri tem so jim zelo podobni še ekonomski gimnazijci in dijakih tehničnih šol, bistveni nižjo oceno sposobnosti za podjetništvo so si dali dijaki ostalih šol. Ta razlika je večja, kot razlika v želji postati podjetnik, zato lahko sklepamo, da ima podjetništvo v izobraževalnem procesu pomembno spodbujevalno vlogo. Prav tako lahko sklepamo, da dijaki, ki imajo poslovne predmete, bolje poznajo to področje in se bolj zavedajo pomena poslovnega in tehničnega znanja, razumevanja partnerja in spodbude prijateljev pri odločitvi za podjetništvo.

Na oblikovanje mnenja dijakov pomembno vplivajo tudi mediji (televizija bolj kot internet), vendar je njihov vpliv primerljiv z vplivom vrstnikov in učiteljev. Najpomembnejši je vpliv staršev in kar tri četrtine dijakov je odgovorilo, da imajo na njihovo mnenje starši velik vpliv. Zato ne preseneča, da je trditev »Moji starši bi bili ponosni name, če bi ustanovil podjetje« tista spremenljivka, ki od vseh najbolj razlikuje dijake, ki si želijo postati podjetniki od tistih, ki ne izražajo te želje. Prav tako so stopnje strinjanja s to trditvijo bistveno višje pri dijakih na ekonomskih in tehničnih šolah ter pri ekonomskih tehnikih, kot pri dijakih splošnih in tehničnih gimnazij ter pedagoških in zdravstvenih programov. Če bi želeli

pospešiti razvoj pozitivnega odnosa do podjetništva med mladimi, bi torej morali o pozitivnih platih podjetništva govoriti tudi s starši in predvsem z učitelji. Skoraj polovica dijakov namreč meni, da imajo učitelji nanje precejšen ali zelo močan vpliv oziroma večjega kot športniki, zvezdniki in politiki.

Ocenjujemo, da ima z vidika razvoja Slovenije naša raziskava več pomenov. Če predpostavimo, da smo v raziskavi zajeli značilen del populacije, ki bo čez približno desetletje že pomembno vplivala na trajnostni razvoj naše države, potem nas lahko rezultati navdajajo z optimizmom. Ugotovitev, da si relativno velik del dijaške populacije želi vstopiti ali vsaj razmišlja o podjetniški karieri, lahko razložimo tudi tako, da smo končno vstopili v obdobje družbenega razvoja, kjer delovanje posameznika temelji na njegovem zavedanju o odgovornosti zase in posledično tudi za družbo. Ugotavljamo lahko, da prihaja nov rod podjetnih ljudi, ki morda ne bodo podjetniki v najbolj prvinskem pomenu te besede, ampak bodo to v večji meri samoiniciativni ljudje, ki bodo sposobni in pripravljeni prevzemati odgovorne in razvojno naravnane naloge v gospodarstvu in drugih dejavnostih.

Uporabnost študije z vidika pospeševanja celostnega in regionalnega razvoja vidimo predvsem v sporočilu šolstvu in pri pripravi programov spodbujanja in promocije podjetništva. Če govorimo o srednjem šolstvu, je zagotovo na mestu poziv, da se v prihodnosti v učne načrte vključi več podjetniških in s podjetništvom povezanih vsebin. Te vsebine morajo preseči krog šol ekonomske usmeritve in bi bile, kakor je pokazala raziskava, še kako dobrodošle predvsem v tehniških šolah. Državne in zasebne institucije, ki se ukvarjajo s programi podpore in spodbujanja podjetništva, bi verjetno morale več pozornosti nameniti bolj natančnemu usmerjanju svojih aktivnosti in dati več poudarka generacijam, ki jih je še možno usmeriti v podjetništvo, to pa je predvsem populacija, ki smo jo zajeli v raziskavi.

6 Viri in literatura

- Birch, D. L. 1987: *Job Creation in America – How Our Smallest Companies Put the Most People to Work*. New York.
- Bygrave, W. 1994: *The Portable MBA in Entrepreneurship*. New York.
- Cho, B. 1998: Study of the effective entrepreneurship education method and its process. *Business Education Research* 2-1. Washington.
- Clark, B. W., Davis, C. H., Harnish, V. C. 1984: Do courses in entrepreneurship aid in new venture creation? *Journal of Small Business Management* 22-2. Malden.
- Fiet, J. O. 1997: Education for entrepreneurial competency: A theory based activity approach. Konferenca »Internationalising entrepreneurship education and training IntEnt97.« Neapelj.
- Gibb, A. A. in Cotton, J. 1998: Work Futures and the role of Entrepreneurship and Enterprise in Schools and Further Education, Osrednji govor na konferenci 'Creating the Leading Edge' Conference. London.
- Glas, M. 2003: Ocena pogojev za podjetništvo v Sloveniji. *GEM Slovenija 2002*. Maribor.
- Gorjan, N. 1997: Javni izdatki za visoko izobraževanje in gospodarska razvitost. Diplomsko delo. Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Henry C., Hill, F., Leitch, C. 2005: Entrepreneurship education and training: can entrepreneurship be taught? Part 1. Education and training 47-2. Bradford.
- Hynes, B. 1996: Entrepreneurship education and training – introducing entrepreneurship into non-business disciplines. *Journal of European Industrial Training* 20-8. Bradford.
- Jamieson, I. 1984: *Education for enterprise*. Cambridge.
- Johnson, S., Loveman, G. 1997: *Starting over in Eastern Europe: Entrepreneurship and economic renewal*. Boston.
- Kent, C. A. 1990: *Entrepreneurship Education: Current Developments, Future Directions*. New York.
- Lahti, A. 1989: A Contingency Theory of Entrepreneurial Strategy for a Small Scale Company Operating from a Small and Open Economy in Open European Competition. *Entrepreneurship & Regional development* 1-2. London, New York, Philadelphia.

- Lee, S., Chang, D., Lim, S., Li, W. 2002: Entrepreneurship education and its pedagogical effect: A comparative study of the US, China, and Korea. 2nd International entrepreneurship forum (IEF). Peking.
- Lee, S., Lim, S., Pathak, R. D., Chang, D., Li, W. 2006: Influences on students attitudes toward entrepreneurship: a multy country study. The International Entrepreneurship and Management Journal 2006-2. Boston.
- Matlay, H., Mitra, J. 2002: Entrepreneurship and learning: The double act in the triple helix. International Journal of Entrepreneurship and Innovation 3-1. London.
- Mazzarol, T., Volery, T., Doss, N., Thein, V. 1999: Factors influencing small business start-ups. International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research 5-2. Bingley.
- Solomon, G. T., Duffy, T., Tarabishy, A. 2002: The State of Entrepreneurship Education in the United States: A Nationwide Survey and Analysis. International Journal of Entrepreneurship Education 1-1. Dublin.
- Stevenson, H. H. 2000: Why entrepreneurship has won? Coleman White Paper, USASBE Plennary Adress. Nashville.
- Timmons, J. A., Spinelli, S. 2003: New Venture Creation: Entrepreneurship for the 21st Century. New York.
- Vadnjal, J. 2005: Izobraževanje podjetnikov: razvojna naravnost podjetnikov in stopnja njihove izobraženosti. AS. Andragoška spoznanja 11-1. Ljubljana.
- Vidic, F. 2005: Podjetniško izobraževanje: za večji zamah podjetniškega gibanja potrebujemo več izobraževanja. AS. Andragoška spoznanja 11-3. Ljubljana.
- Weber, M. Parsons, T. 2003: The protestant ethic and the spirit of capitalism. Dover.
- Wennekers, S., Uhlaner, L. M, Thurik, R. 2002: Entrepreneurship and its Conditions: A Macro Perspective. International Journal of Entrepreneurship Education 1-1. Dublin.

SPREMEMBE V OBSEGU IN GLOBINI RELATIVNE REVŠČINE, SUBJEKTIVNI PERCEPCIJI REVŠČINE IN DOHODKOVNI NEENAKOSTI V SLOVENIJI V OBDOBJU 1997–2007

dr. Nada Stropnik, mag. Nataša Kump

Inštitut za ekonomska raziskovanja
Kardeljeva ploščad 17, 1109 Ljubljana
stropnikn@ier.si, kumpn@ier.si

UDK: 364.662(497.4) »1997/2007«

IZVLEČEK

Spremembe v obsegu in globini relativne revščine, subjektivni percepciji revščine in dohodkovni neenakosti v Sloveniji v obdobju 1997–2007

Analiza sprememb v obsegu in globini relativne revščine, subjektivnem zaznavanju revščine ter dohodkovni neenakosti v Sloveniji v obdobju 1997–2007 temelji na petih Anketah o porabi gospodinjstev. Cilj Strategije razvoja Slovenije (2005), zmanjševati revščino, se v primeru relativne revščine ne uresničuje. V letih 2005–2007 se je v primerjavi z leti 2001–2003 stopnja revščine vseh oseb v Sloveniji zvišala, in sicer bolj med starejšimi kot mlajšimi. Revščina se je tudi poglobila. Obseg relativne revščine je po definiciji posledica porazdelitve dohodka in ne pove ničesar o tem, kako revni so ljudje. Dejstvo, da s svojimi prihodki z velikimi težavami shaja tretjina relativno revnih oseb, s težavami pa še dodatna tretjina, potrjuje, da biti relativno reven še zdaleč ne pomeni biti reven tudi v absolutnem smislu.

KLJUČNE BESEDE

revščina, dohodkovna neenakost, Slovenija

ABSTRACT

Changes in the extent and depth of relative poverty, subjective perception of poverty, and income inequality in Slovenia in the period 1997–2007

The analysis of changes in the extent and depth of relative poverty, subjective perception of poverty, and income inequality in Slovenia in the period 1997–2007 is based on five Household Budget Surveys. The aim of the Development Strategy of Slovenia (2005) to decrease poverty has not been realising as regards relative poverty. In the years 2005–2007, as compared to 2001–2003, the poverty rate for all persons in Slovenia increased, more among the older persons than among the younger. The poverty has also deepened. By definition, the extent of poverty is a result of income distribution, and does not say anything about how poor the people are. The fact that only a third of the relatively poor make ends meet with great difficulty, and another third with difficulty, proves that being relatively poor does not mean being poor in the absolute sense too.

KEY WORDS

poverty, income inequality, Slovenia

1 Uvod

Absolutno revščino država in razne organizacije preprečujejo ali omilijo z dodeljevanjem denarne socialne pomoči in drugih socialnih transferjev in pomoči. Zaradi tega, pa tudi zato, ker je metodologija opredelitve absolutne meje revščine praviloma izredno podrobna in nikoli zadosti utemeljena, v Sloveniji in drugih razvitih državah ugotavljamo relativno dohodkovno revščino in socialno izključenost, to je nezmožnost uživati splošen napredek družbe (Joint Report ... 2004). Pri tem dejansko merimo tveganje revščine, saj dejstvo, da je dohodek pod mejo relativne revščine, ni ne potreben ne zadosten pogoj za stanje revščine (Dennis in Guio 2004).

Tema pričujočega prispevka, ki je nastal v okviru raziskovalnega projekta »Revščina in materialna depriacija starejšega prebivalstva« (financirata ga Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) in temelji tudi na projektu »Adequacy of Old-Age Income Maintenance in the EU« – AIM (6. raziskovalni okvirni program EU, pogodba št. SP21-CT-2005-513748), je v ozki zvezi z uresničevanjem četrte razvojne prioritete Strategije razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju: Strategija), in sicer predvsem na področju zmanjševanja družbene izključenosti in socialne ogroženosti. To problematiko najdemo tudi med ključnimi cilji Okvira gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005) (doseganje boljšega življenjskega standarda vseh prebivalcev Slovenije).

Strategija razvoja Slovenije vsebuje družbeni razvojni cilj kot enega od štirih temeljnih ciljev razvoja Slovenije – poleg gospodarskega razvojnega cilja, medgeneracijskega in sonaravnega razvojnega cilja ter razvojnega cilja Slovenije v mednarodnem okolju. Družbeni razvojni cilj je natančneje opredeljen kot izboljšanje kakovosti življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznikov, merjene s kazalniki človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti. Celovita blaginja vsakega posameznika ali posameznice je v ospredju Strategije, njeno trajnostno izboljšanje pa je dolgoročni cilj Slovenije. Ključni nacionalni razvojni cilji v obdobju 2006–2013 med drugim zajemajo:

- trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja vseh posameznikov in posameznikov ter
- zmanjšanje socialnih tveganj za najbolj ranljive skupine, zmanjševanje revščine in socialne izključenosti.

Med razvojnimi izhodišči Slovenije se v Strategiji navaja, da je Slovenija »... ob uspešnem gospodarskem razvoju v obdobju tranzicije uspela ohraniti sorazmerno ugodno raven socialne razvitosti, kjer po številnih kazalnikih dosega povprečno raven EU 15. Stopnja tveganja revščine se znižuje, izmerjena dohodkovna neenakost se ne povečuje...« (Strategija razvoja Slovenije 2005, 16). Prav te ugotovitve so predmet pričujoče analize. Namreč, v času nastajanja Strategije so bili znani podatki le za začetek tega tisočletja, danes pa lahko časovne nize podaljšamo do leta 2007.

Predmet našega prispevka so spremembe v obsegu in globini relativne revščine, subjektivnem zaznavanju revščine ter dohodkovni neenakosti v Sloveniji v obdobju 1997–2007. Posebno pozornost smo namenili starejšemu prebivalstvu. Zaradi višanja pričakovane življenjske dobe (za 16 let v zadnjih 50 letih) in deleža starejšega prebivalstva postaja vprašanje ekonomskega in materialnega položaja starejšega prebivalstva vse bolj pomembno. Kot je zapisano v Strategiji, »... ob sorazmerno ugodnem socialnem razvoju se Slovenija srečuje z izzivi prehoda v dolgoživo družbo...« (Strategija razvoja Slovenije 2005, 16), med temi pa se navaja tudi socialnoekonomski položaj starejšega prebivalstva.

2 Podatki in metodologija

Podatkovna podlaga za analizo socialnoekonomskega položaja prebivalstva so Ankete o porabi gospodinjstev (APG), ki jih izvaja Statistični urad Republike Slovenije. Od leta 1997 so ankete letne in na manjših vzorcih, nato pa se iz treh letnih vzorcev oblikuje nova datoteka (prevedena v cene iz maja srednjega leta). Prva zbirna datoteka je bila za leta 1997, 1998 in 1999 (APG 1997–1999) in vsebuje podatke

za 11.693 oseb. Poleg te smo uporabili APG 1999–2001 (11.351 oseb), APG 2001–2003 (10.556 oseb), APG 2003–2005 (10.146 oseb) ter APG 2005–2007 (9826 oseb).

Primerjamo osebe, stare 16–54 let (v nadaljevanju: mlajše osebe), in osebe, stare 55 let in več (v nadaljevanju: starejše osebe). V slednji starostni skupini je zajeta povprečna starost ob prehodu iz aktivnosti v upokojitev. Povprečna starost novih starostnih upokojencev se je v opazovanem obdobju zvišala od približno 56 let leta 1997 na okrog 60 let leta 2007 (Letno poročilo ... 2008). Poleg starostne skupine 55–59 let podrobneje obravnavamo tudi skupine 60–64 let, 65–74 let ter 75 let in več.

Revščino smo analizirali na podlagi razpoložljivega (neto) dohodka. Da bi omogočili primerjave med gospodinjstvi različne velikosti in sestave, smo dohodek gospodinjstev utežili s tako imenovano modificirano OECD ekvivalenčno lestvico. Prva odrasla oseba v gospodinjstvu ima utež 1, vsak drugi odrasli 0,5, vsak otrok pa 0,3. Vsoto uteži za člane nekega gospodinjstva imenujemo število ekvivalentnih odraslih oseb v tem gospodinjstvu. Dohodek gospodinjstva, deljen s številom ekvivalentnih odraslih, je ekvivalentni dohodek gospodinjstva.

Za ugotavljanje obsega, globine in trendov relativne revščine med starejšim prebivalstvom smo uporabili standardno Eurostatovo opredelitev praga revščine: relativno revni so tisti, katerih dohodek ne dosega 60 % mediane dohodka (to je 60 % dohodka srednje osebe v porazdelitvi prebivalstva po višini dohodka). Eurostat sicer uporablja termin »tveganje relativne revščine«, toda v prispevku zaradi enostavnosti govorimo kar o relativni revščini.

Globina (vrzel) revščine pokaže, koliko dohodka manjka relativno revnim osebam do praga revščine. Predstavlja razliko med pragom tveganja revščine in mediano ekvivalentnega dohodka oseb pod pragom revščine, izražena pa je kot odstotek od praga revščine.

Subjektivno zaznavanje revščine smo ocenili na podlagi odgovora na vprašanje, kako gospodinjstvo shaja s svojimi mesečnimi prihodki. Analizirali smo pogostost odgovorov »zelo težko« in »težko«.

O dohodkovni neenakosti sklepamo na podlagi razlik med deležem neke skupine oseb v vsoti vseh oseb in deležem dohodka te skupine oseb v vsoti vseh razpoložljivih dohodkov. Dohodkovno neenakost merimo tudi z Ginijevim količnikom, ki zavzema vrednost med nič (kar pomeni popolno enakost) in ena (popolna neenakost).

3 Relativna revščina

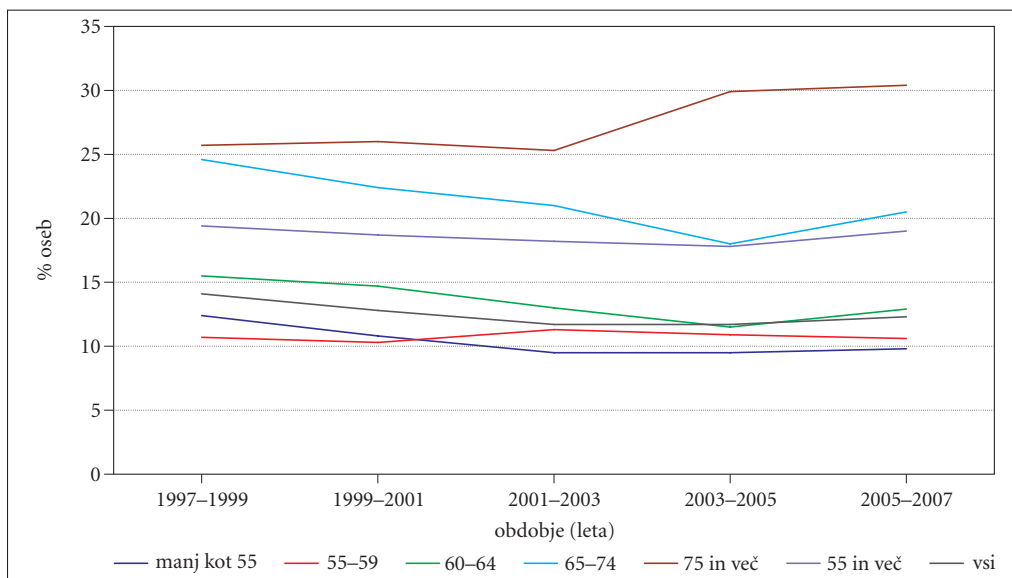
3.1 Obseg relativne revščine

Na splošno, in tudi v primerjavi z drugimi državami Evropske unije, stopnja relativne revščine v Sloveniji ni visoka. V času od 1997–1999 do 2005–2007 se je znižala s 14,1 % na 12,3 % (slika 1), s tem, da je v obdobju 2001–2005 znašala še manj, 11,7 %. V celotnem opazovanem obdobju je bila stopnja revščine nižja za osebe, mlajše od 55 let, kot za starejše. V letih 1997–1999 je razlika med tema dvema stopnjama znašala 7,0 odstotnih točk, v letih 2005–2007 pa že 9,2 odstotne točke, in to predvsem zaradi večjega zmanjšanja obsega revščine med mlajšimi osebami. V zadnjem opazovanem triletnju je bilo relativno revnih 9,8 % mlajših oseb in kar 19,0 % starejših.

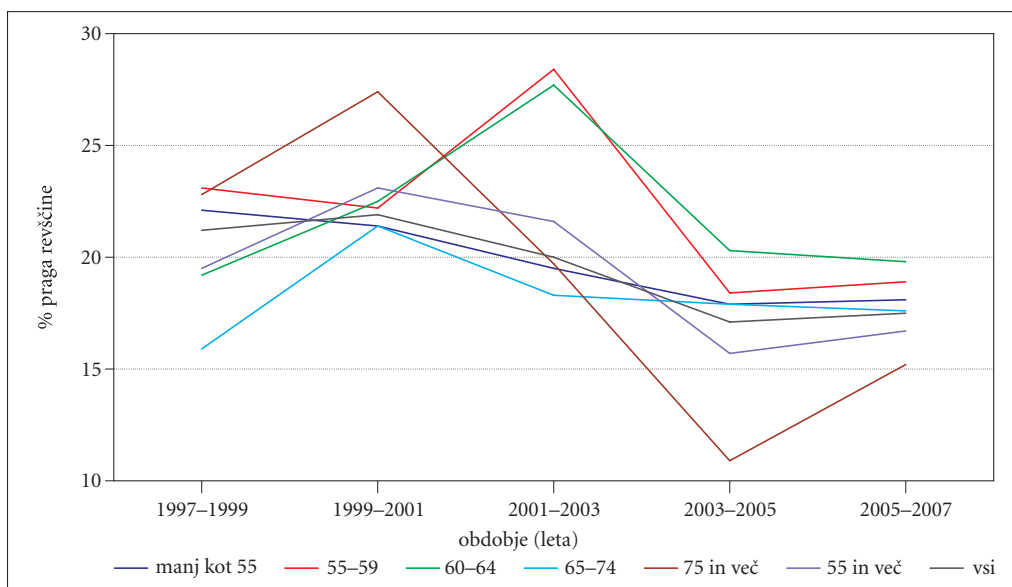
Pogostost (obseg) revščine narašča s starostjo starejših oseb. Razlika je še zlasti izrazita med starostnima skupinama 60–64 let in 65–74 let. V letih 2005–2007 je bila relativno revna več kot petina oseb, starih 65–74 let, in dobrih 30 % oseb, starih 75 let in več.

3.2 Globina relativne revščine

Za oceno položaja relativno revnih oseb je pomembno poznati tudi globino denarne revščine (vrzel revščine). Med prvim in zadnjim triletnjem se je globina relativne revščine zmanjšala; pri mlajših osebah za 4,0 odstotne točke, pri starejših pa za 2,8 odstotnih točk, čeprav je v vmesnem času nihala,



Slika 1: Delež relativno revnih ob pragu revščine na ravni 60 % mediane razpoložljivega dohodka; glede na starost in obdobje; Slovenija (APG 1997-1999; APG 1999-2001; APG 2001-2003; APG 2003-2005; APG 2005-2007; lastni izračuni).



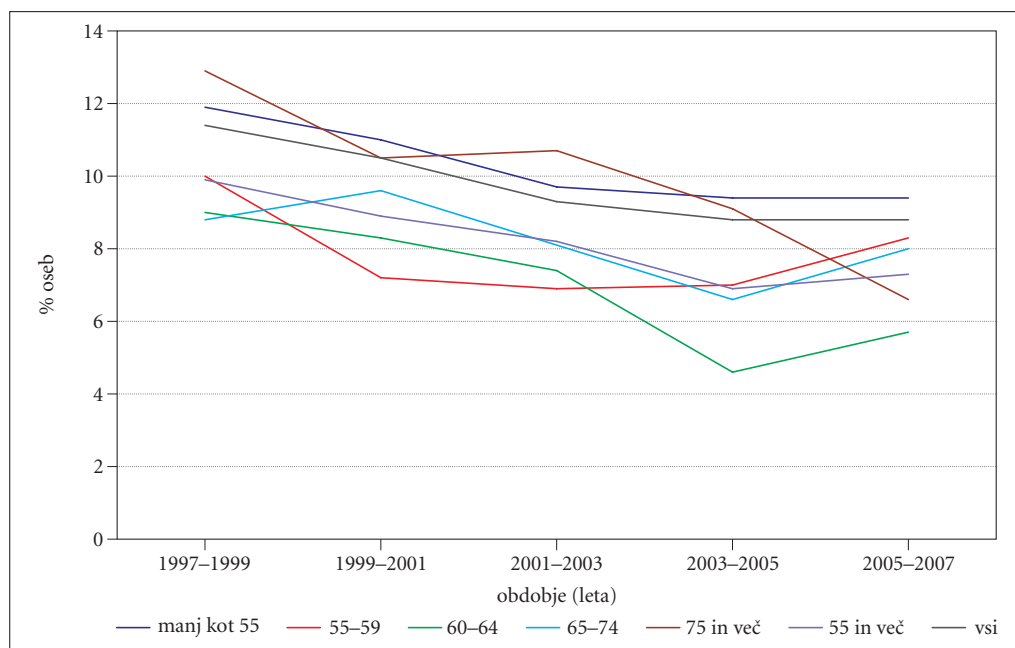
Slika 2: Vrzeli revščine ob pragu revščine na ravni 60 % mediane razpoložljivega dohodka; glede na starost in obdobje; Slovenija (% praga revščine) (APG 1997-1999; APG 1999-2001; APG 2001-2003; APG 2003-2005; APG 2005-2007; lastni izračuni). Velika nihanja vrzeli revščine po starostnih skupinah starejših oseb so posledica razmeroma majhnega absolutnega števila relativno revnih oseb v posameznih starostnih skupinah.

še zlasti v skupini starejših oseb (slika 2). Ves čas je bila višja med mlajšimi osebami, toda tam se je bolj zmanjšala. V letih 2005–2007 je bila vrzel revščine nekoliko višja kot v predhodnem triletnem in zelo podobna za mlajše in starejše osebe: 18,1 % in 16,7 %. To pomeni, da je bila mediana dohodka relativno revnih mlajših oseb približno na ravni 82 % praga revščine, pri starejših osebah pa približno na ravni 83 % praga revščine.

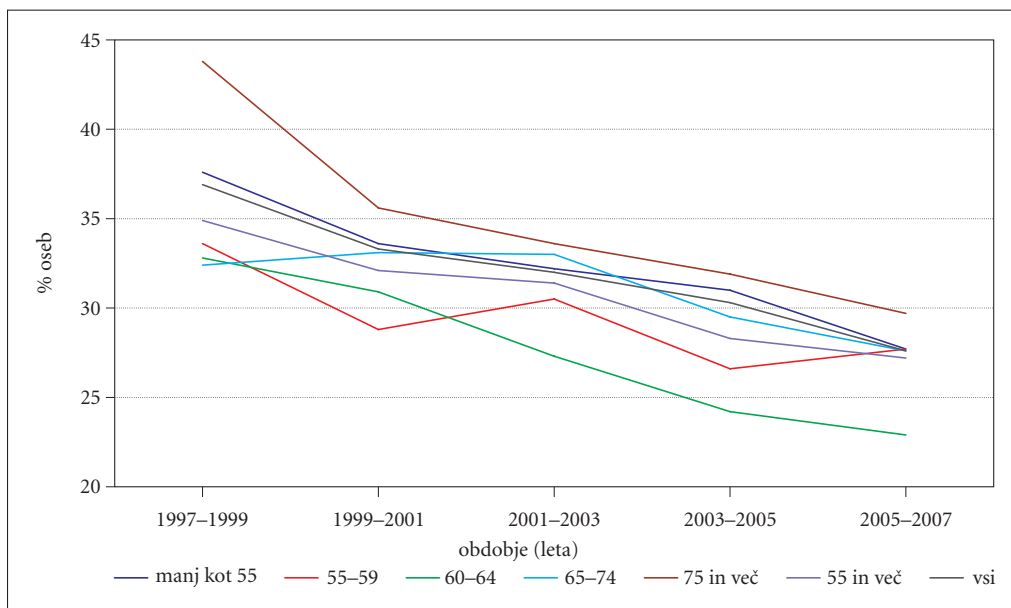
4 Subjektivno zaznavanje revščine

V tem poglavju pojasnjujemo, kako osebe same zaznavajo svoj dohodkovni položaj. Subjektivno revščino tukaj presojujemo na podlagi odgovorov na vprašanje, kako gospodinjstvo, v katerem oseba živi, shaja s svojimi mesečnimi prihodki. Brez dvoma so v hudi stiski tisti, ki s svojimi prihodki shajajo z velikimi težavami (ti so prikazani na sliki 3). Na splošno ugotavljamo, da je delež oseb, ki menijo, da shajajo z velikimi težavami, približno na ravni 2/3 deleža relativno revnih. Največje razlike med stopnjami relativne in subjektivne revščine so med starejšimi osebami. Tako je na primer v letih 2005–2007 z velikimi težavami shajalo »le« 7,3 % starejših oseb, medtem ko jih je 19,0 % imelo dohodke pod ravni praga relativne revščine. Zanimivo je, da so bili – kljub višjim stopnjam relativne revščine – deleži subjektivno revnih med starejšimi osebami (tudi po posameznih starostnih skupinah, z izjemo najstarejše skupine v dveh od petih opazovanih triletnih) nižji od deležev subjektivno revnih mlajših oseb v celotnem opazovanem obdobju.

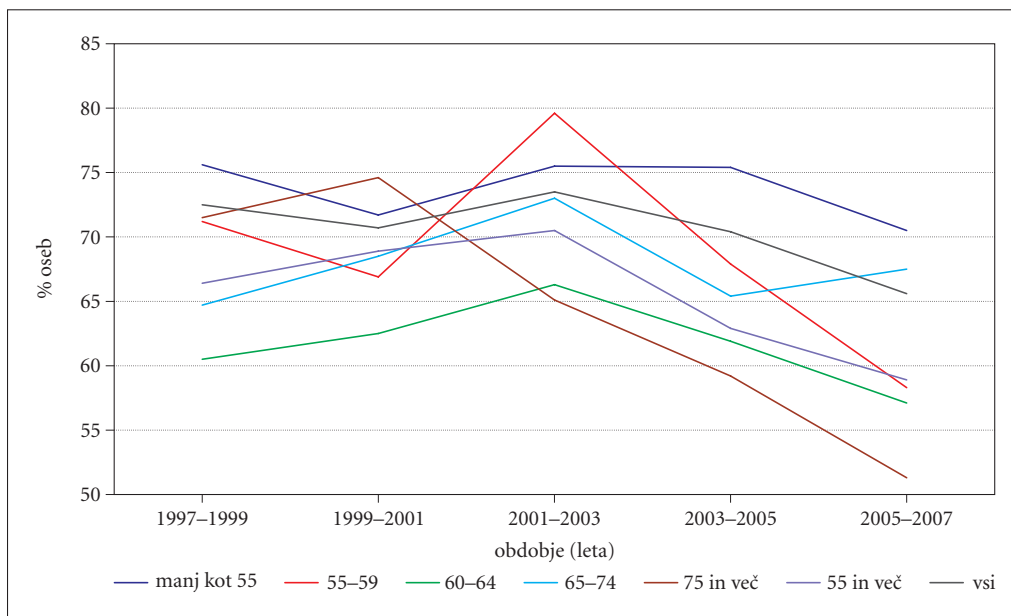
Subjektivno revščino lahko pojmuje tudi širše, tako da kot subjektivno revne upoštevamo tudi osebe iz gospodinjstev, ki s svojimi mesečnimi prihodki shajajo s težavami (slika 4). V tem primeru se delež subjektivno revnih več kot potroji (pri starejšem prebivalstvu je skoraj štirikrat višji). Ob taki opredelitvi delež subjektivno revnih v opazovanem obdobju bolj izrazito upada, saj se je delež tistih, ki s svojimi



Slika 3: Delež oseb, katerih gospodinjstva s svojimi mesečnimi prihodki shajajo z velikimi težavami; za starostne skupine, po obdobjih; Slovenija (%) (APG 1997–1999; APG 1999–2001; APG 2001–2003; APG 2003–2005; APG 2005–2007; lastni izračuni).



Slika 4: Delež oseb, katerih gospodinjstva s svojimi mesečnimi prihodki shajajo z (velikimi) težavami; za obdobja, po starostnih skupinah; Slovenija (%) (APG 1997–1999; APG 1999–2001; APG 2001–2003; APG 2003–2005; APG 2005–2007; lastni izračuni).



Slika 5: Delež relativno revnih oseb, katerih gospodinjstva s svojimi mesečnimi prihodki shajajo z (velikimi) težavami; za obdobja, po starostnih skupinah; Slovenija (%) (APG 1997–1999; APG 1999–2001; APG 2001–2003; APG 2003–2005; APG 2005–2007; lastni izračuni).

prihodki shajajo s težavami (in ne velikimi težavami), med leti 1997–1999 in 2005–2007 zmanjšal za 6,7 odstotnih točk.

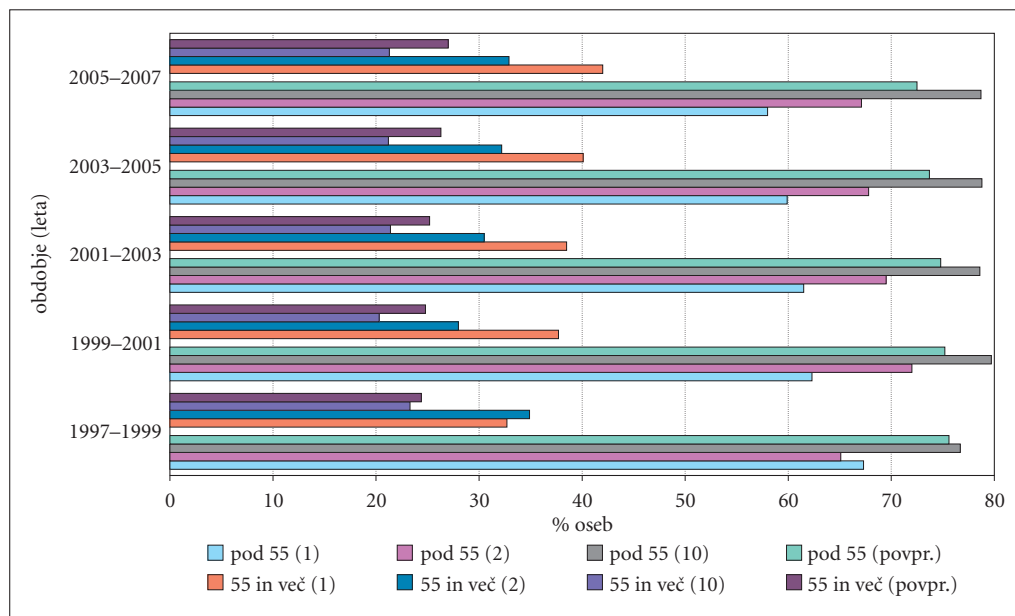
Pogosto se sprašujemo, kolikšen delež relativno (objektivno) revnih oseb tudi (subjektivno) občuti, da so revne. Preseneča rezultat, da s svojimi prihodki z velikimi težavami shaja le tretjina relativno revnih oseb. Podobno toliko (in vse manj) jih shaja s težavami. V zadnjih dveh opazovanih triletnjih sta deleža mladih, ki s svojimi prihodki shajajo z velikimi težavami, več kot dvakrat višja od deležev starih. Ta medgeneracijska razlika je verjetno posledica večjih želja in nezadovoljenih (sicer ne nujno eksistencialnih) potreb mlajših oseb v primerjavi s starejšimi. Na sliki 5 so prikazane relativno revne osebe, ki s svojimi prihodki shajajo z velikimi težavami in s težavami.

5 Dohodkovna neenakost

5.1 Porazdelitev po decilnih skupinah

Na sliki 6 vidimo – ločeno za mlajše in starejše osebe – povprečni delež med vsemi osebami ter delež v prvem (najnižjem), drugem in desetem (najvišjem) dohodkovnem decilnem razredu. Višji delež v posameznem decilnem razredu od povprečnega deleža med vsemi osebami pomeni bolj kot sorazmerno zastopanost določene skupine oseb v tem decilnem razredu.

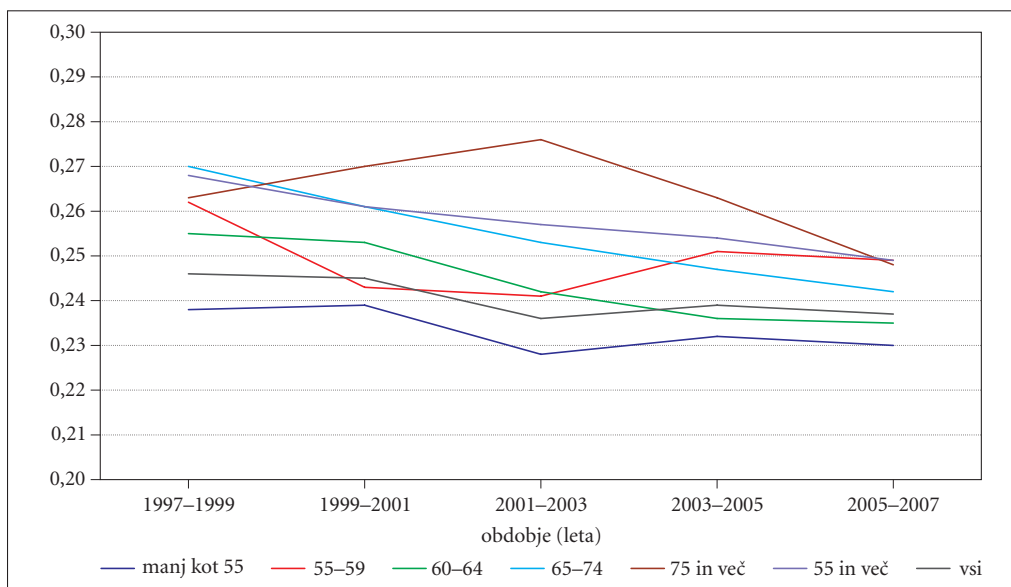
Vidimo, da so mlajše osebe bolj kot sorazmerno zastopane v najvišjem decilnem razredu ter da se večja razlika do povprečnega deleža mlajših oseb med vsemi osebami. Na drugi strani se zmanjšuje delež mlajših oseb v najnižjem decilnem razredu. Oboje pomeni izboljševanje dohodkovnega položaja mlajših oseb v primerjavi s starejšimi. Starejših je nadpovprečno veliko v obeh spodnjih decilnih razredih ter nesorazmerno malo (in vse manj glede na povprečni delež oseb) v zgornjem decilnem razredu.



Slika 6: Dohodkovna porazdelitev (1., 2. in 10. decilna skupina ter povprečje); osebe pod 55 let in osebe, stare 55 let in več; Slovenija (% oseb) (APG 1997–1999; APG 1999–2001; APG 2001–2003; APG 2003–2005; APG 2005–2007; lastni izračuni).

5.2 Ginijev količnik

Dohodkovno neenakost merimo tudi z Ginijevim količnikom. Splošna ugotovitev je, da je dohodkovna neenakost v Sloveniji razmeroma nizka in da se še zmanjšuje. Iz vrednosti količnika je razvidno, da je bila neenakost v celotnem opazovanem obdobju precej večja med starejšimi osebami kot med mlajšimi (slika 7). V letih 2005–2007 sta količnika znašala 0,249 oziroma 0,230 (za vse osebe pa 0,237). Vrednost Ginijevega količnika za mlajše je v opazovanem obdobju nihala, za starejše pa se je le zniževala (v letih 1997–1999 je znašala kar 2,68).



Slika 7: Ginijev količnik; za starostne skupine, po obdobjih, Slovenija (APG 1997–1999; APG 1999–2001; APG 2001–2003; APG 2003–2005; APG 2005–2007; lastni izračuni).

6 Razprava in sklepi

Če predstavljene rezultate empirične analize pogledamo v luči Strategije razvoja Slovenije, lahko na grobo sklepamo o relevantnosti in aktualnosti Strategije, posredno pa je razvidna tudi učinkovitost in uspešnost instrumentov, ki to Strategijo izvajajo. Pri tem moramo poudariti, da je težko analizirati doseganje tako splošno opredeljenega cilja, kot je zmanjševati revščino, ne da bi bili konkretno določeni primerni kazalniki, s katerimi naj bi se to počelo.

Iz rezultatov analize izhaja, da se cilj Strategije, zmanjševati revščino, v primeru relativne revščine ne uresničuje. V letih 2005–2007 se je v primerjavi z leti 2001–2003 stopnja revščine vseh oseb v Sloveniji zvišala, bolj med starejšimi kot mlajšimi osebami, najbolj pa v starostni skupini 65–74 let. Znižala se je v starostni skupini 55–59 let, kar je v veliki meri posledica višje stopnje aktivnosti in posledično večjega deleža dohodka iz zaposlitve v strukturi virov dohodka teh oseb (ta delež se je med leti 2003–2005 in 2005–2007 zvišal za 3 odstotne točke).

V letih 2005–2007 se je revščina tudi poglobila, kar je pomenilo spremembo smeri sprememb, ki smo jim bili priča v predhodnih dveh triletnih. Sprememba je sicer bolj razvidna v nagibu krivulje kot v sami vrzeli revščine.

Delež oseb, ki ocenjujejo, da njihova gospodinjstva s svojimi prihodki shajajo z velikimi težavami, je bil v zadnjih dveh opazovanih trilettih enak (8,8 %). Za razliko od tega se je nadaljevalo zmanjševanje deleža tako vseh oseb kot tudi relativno revnih oseb, katerih gospodinjstva s svojimi mesečnimi prihodki shajajo s težavami. Zaradi tega sta se zmanjševala tudi deleža vseh in relativno revnih oseb, ki so shajale s težavami ali z velikimi težavami. Ta delež se je v letih 2005–2007 glede na leta 2003–2005 pri vseh osebah zmanjšal za 4,8 odstotnih točk, pri relativno revnih osebah pa za 2,7 odstotnih točk.

Iz razmeroma velike razlike med deležem relativno revnih starejših oseb in deležem starejših, ki so ocenili, da s svojimi prihodki shajajo z velikimi težavami, lahko sklepamo o razmeroma skromnih željah in pričakovanjih starejših oseb, še zlasti v primerjavi z mlajšimi osebami (Stropnik in Kump 2008, 159). Nimamo sicer podlage za trditev, da bi imele starejše osebe manjše potrebe kot mlajše (prej gre za različnost potreb v dveh življenjskih obdobjih), toda tudi te možnosti ne moremo izključiti. Možno je tudi, da mlajše osebe skozi subjektivno zaznavanje revščine izražajo svoje splošno nezadovoljstvo z lastnim položajem.

To, da s svojimi prihodki z velikimi težavami shaja le tretjina relativno revnih oseb, s težavami pa še dodatna tretjina, potrjuje, da biti relativno reven še zdaleč ne pomeni biti reven tudi v absolutnem smislu. Lahko domnevamo, da imajo ljudje na voljo še druge vire dohodka poleg tistih, ki so jih navedli v APG (na primer iz sive ekonomije). Upoštevati bi morali še dobrine (na primer živila), ki jih je gospodinjstvo proizvedlo za lastno porabo in si tako zvišalo življenjsko raven. Iz teh in drugih razlogov osebe, ki po svojem razpoložljivem denarnem dohodku objektivno sodijo med relativno revne, ne živijo (vedno) v izrazito slabih ekonomskih pogojih.

Poleg tega je obseg relativne revščine po definiciji posledica porazdelitve dohodka in pravičnega sam po sebi ne pove ničesar o tem, kako revni so ljudje. Ljudi opredelimo za revne, ne da bi ocenili absolutno raven njihovega razpoložljivega dohodka (v primerjavi z življenjskimi stroški). Zato se lahko samo grenko nasmihamo ali jezimo ob prizadevanju politikov (še zlasti v času predvolilnega boja), da bi opredelili leto, do katerega bo njihova stranka, če pride na oblast, odpravila revščino (pred tem pa se navajajo podatki o relativni revščini).

Medtem ko na zmanjšanje ali odpravo absolutne revščine lahko neposredno vplivamo z ukrepi, se bo relativna revščina zmanjšala le z zmanjšanjem dohodkovne neenakosti.

Upoštevati je treba tudi, da prag relativne revščine narašča ali pada s spremembo splošne ravni dohodkov, saj le-ta vpliva na mediano. Če se splošna dohodkovna situacija izboljša, toda bolj premožni pridobijo več kot manj premožni, se bo prag revščine zvišal in bo stopnja relativne revščine višja, čeprav bodo tudi manj premožni živeli boljše kot prej. In obratno, če se splošna situacija poslabša, toda bolj premožni izgubijo več kot manj premožni, se bo prag revščine znižal in bo stopnja relativne revščine nižja, čeprav bodo manj premožni živeli slabše kot prej.

Zato doseganja cilja Strategije, da se bo zmanjševala revščina, ni primerno spremljati predvsem s kazalniki socialne povezanosti (tako imenovanimi Laekenskimi indikatorji), ki so dejansko različni kazalniki relativne revščine in dohodkovne neenakosti. Težava pa je v tem, da za merjenje revščine ni na voljo drugega primerne sintetičnega kazalnika.

Lahko sicer posredno in na splošno sklepamo, da se osebe z razpoložljivim ekvivalentnim dohodkom pod 60 % mediane dohodka vseh oseb komaj preživljajo. Toda hkrati se lahko vprašamo o utemeljenosti tega praga revščine, za katerega vemo, da je dogovorni in ne empirično utemeljen kazalnik. Če bi na primer prag revščine določili na ravni 70 % mediane, delež relativno revnih v letih 2005–2007 ne bi znašal 12,3 % temveč 19,3 %. Ob pragu revščine na ravni 50 % mediane bi ta delež bil skoraj za polovico nižji: 6,3 %. Kateri delež mediane dohodka vseh oseb še pomeni revščino v pravem pomenu te besede, to je absolutno revščino, je odvisno od življenjskih stroškov v neki državi in višine mediane dohodka, slednja pa je posledica tako višine dohodkov oseb kot porazdelitve oseb glede na dohodke. Glede praga absolutne revščine pa si nikoli ne bomo edini, ne glede na to, koliko časa bomo namenili raziskovanju in dogovarjanju.

7 Viri in literatura

- Anketa o porabi gospodinjstev (APG 1997–1999, APG 1999–2001, APG 2001–2003, APG 2003–2005 in APG 2005–2007). Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana.
- Dennis, I., Guio, A. C. 2004: Poverty and social exclusion in the EU. Statistics in focus, Population and social conditions, 16/2004. Eurostat. Luxembourg.
- Joint Report on Social Inclusion. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg, 2004.
- Letno poročilo 2007. Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Ljubljana, 2008. Medmrežje: http://www.zpiz.si/src/letno_porocilo/2007/ (30. 3. 2009).
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005. Medmrežje: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/gospodarske_socialne_reforme.pdf (29. 4. 2009).
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005. Medmrežje: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (27. 3. 2009).
- Stropnik, N., Kump, N. 2008: Slovenia. Poor elderly in the EU's New Member States. CEPS/ENEPRI. Brussels. Medmrežje: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1753 (30. 3. 2009).

RAZLIKE V UMRLJIVOSTI V SLOVENIJI

Matjaž Hanžek, Janja Pečar

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj

Gregorčičeva ulica 27, 1000 Ljubljana

matjaz.hanzek@gov.si, janja.pecar@gov.si

UDK: 314.14(497.4)

IZVLEČEK

Razlike v umrljivosti v Sloveniji

Vrsta socioloških in ekonomskih teorij in raziskav ugotavlja, da je zdravje eden najpomembnejših kazalnikov kakovosti življenja, saj se kakovost življenja na vseh področjih odlikava v zdravju. Kakovosti življenja ne moremo meriti samo z ekonomskimi kazalniki, ampak je potrebna širša paleta kazalnikov; tako socialnih, kulturnih, okoljskih in drugih. Prav tako raziskave kažejo, da zdravje ni »enakomerno porazdeljeno« med različne socialne in ekonomske skupine, kar se odraža tudi v prostoru. Torej lahko z ugotavljanjem razlik v zdravju sklepamo tudi na razlike v kakovosti življenja med različnimi geografskimi enotami. Avtorja sva s pomočjo različnih statističnih metod prikazala te razlike v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

regionalna neenakost, umrljivost, zdravje, blaginja, Slovenija

ABSTRACT

Mortality disparities in Slovenia

A number of sociological and economic theories show that health is an essential indicator of the quality of life, as in all areas the quality of life is reflected in health. As the quality of life cannot only be measured by economic indicators, a broader range of indicators – social, cultural, environmental and other – have to be taken into account. Studies have also shown that health is not »distributed evenly« among people from different socio-economic groups, which is also reflected in the geographic space. By determining health differences, we can therefore infer the disparities in the quality of life across various geographical units. The authors presented these differences in Slovenia, using various statistical methods.

KEY WORDS

regional disparities, mortality, health, well-being, Slovenia

1 Uvod

Večini, ne le strokovnjakom, ki se z zdravjem ukvarjajo, ampak tudi mnogim laikom je jasno, da zdravje posameznika ni odvisno le od posameznikove genske preddispozicije in lastne skrbi za svoje zdravje. Bolj ali manj se zavedamo, da na posameznikovo zdravje vpliva tudi okolje, v katerem živi, pri čemer mislimo tako na okoljske dejavnike – območja, kjer je večja nevarnost, da človek zbolí (Curtis 2004), kot družbene dejavnike v smislu socialnega, ekonomskega in kulturnega okolja. Na družbeno okolje lahko in mora vplivati tudi država s svojo razvojno politiko. Vrsta raziskav na različnih področjih je pokazala, da na zdravje ljudi vpliva gospodarstvo, ker je blaginja prebivalcev tesno povezana z zdravstvenim stanjem ljudi (Sen 1998). Še bolj kot gospodarska rast vpliva na zdravje neenakost v družbi (Poročilo o človekovem razvoju 1998) in vrednotni sistem sodelovanja; strpna vzgoja v otroštvu in prodemokratska kultura pa podaljšujeta pričakovano dolžino življenja (Wilkinson 1996). Politika, ki ustvarja razmere za večjo gospodarsko, socialno in kulturno blaginjo svojih prebivalcev, izboljšuje tudi njihovo zdravstveno stanje. K temu vsekakor prispeva tudi učinkovit ter vsem dostopen zdravstveni sistem, a le-ta ni najpomembnejši. Enako je z zdravim življenjskim slogom (prehranske navade, rekreacija). Ta seveda tudi krepi posameznikovo zdravje, a je večkrat le floskula, s katero države prenašajo svojo odgovornost za zdravje prebivalcev na njih same. Življenjski slog je v glavnem odvisen od socialnega statusa posameznika, njegove ekonomske moči ter vpliva kulture, v kateri živi.

Vrsta raziskav v svetu in pri nas preučuje vpliv socialno-ekonomskega položaja na zdravstveno stanje in tvegano vedenje. Vsi ugotavljajo, da posamezne skupine ljudi bolj obolevajo od drugih, ali da se določene bolezni pri nekaterih socialnoekonomskih skupinah pojavljajo pogostejše kot pri drugih (Wilkinson 1996). Tako obstajajo razlike med obolenostjo glede na spol, starost, izobrazbo, dohodek in druge determinante socialno-ekonomskega položaja. Ta položaj vpliva po eni strani na dostopnost (uporabo) zdravstvenih uslug, razpolaganje z viri za zadovoljevanje potreb, ki so neposredno ali posredno povezane z zdravjem, kot tudi na načine zadovoljevanja teh potreb in obnašanja posameznika. Tako na zdravje najpomembneje vplivajo življenjski slog posameznika, ki vključuje vzorce obnašanja in poudarja njihovo pogojenost s pripadnostjo določeni socialno-ekonomski skupini, ter vplivi okolja (Closing the gap in a generation 2008).

Za sodobne pristope k razumevanju zdravja je značilno, da bio-medicinsko, dualistično pojmovanje zdravja, za katerega je značilno »mehanično« ločevanje na duševno in telesno zdravje, nadomeščajo s celostnim razumevanjem. Bio-psiho-socialni model opredeljuje zdravje kot stanje fizične, duševne in socialne blaginje. Omenjena opredelitev opozarja na medsebojno odvisnost med posameznimi ravni; zdravje obeležuje ravnovesje fizične, psihične in socialne ravni ter dejaven odnos človeka do okolja. Opozarja tudi na odvisnost zdravja od zunanjih dejavnikov. Otavska listina (Ottawa Charter 1986) poudarja, da je človekovo zdravje v veliki meri odvisno od zagotavljanja znosnih življenjskih razmer in virov, kot so primeren prostor za bivanje, izobrazba, hrana, dohodek, stabilen ekosistem, mir ter socialna pravičnost in enakost. S tem je zdravje opredeljeno kot pomembna determinanta kakovosti življenja.

Tako definirana povezava življenjskega sloga in zdravja zato omogoča analizo socialnega, ekonomskega ter kulturnega stanja neke skupine s pomočjo analize zdravja te skupine. To velja tudi za analizo razlik med posameznimi državami ali deli znotraj nje: razlike v zdravju med geografskimi enotami naj bi bile potemtakem odvisne od razlik v blaginji prebivalcev posameznih regij, če nekoliko poenostavimo (Hanžek in Turnšek 1997). Podobno kot zdravstveno stanje posameznih socialnoekonomskih skupin (s čimer se predvsem ukvarja družboslovje) so bile predmet raziskav tudi razlike v prostorski porazdelitvi zdravja, s čimer se poleg družboslovja ukvarja predvsem geografija zdravja (Staut 2008).

Raziskave so potrdile, da je zdravje neenakomerno porazdeljeno v geografskem prostoru, kar naj bi bilo posledica predvsem nepravilne porazdelitve bogastva (Congdon 1995). Če ta enačaja – blaginja je enako boljše zdravje – vzamemo kot dejstvo, potem lahko trdimo, da so območja z daljšo pričakovano dolžino življenja ali z manjšo umrljivostjo deležna tudi boljšega standarda in večje blaginje.

2 Razlike med statističnimi regijami

Da bi ugotovili, ali obstajajo razlike v umrljivosti v Sloveniji med regijami in ali so povezane s socialnimi in ekonomskimi razlikami, smo uporabili naslednje kazalnike: kot neodvisne spremenljivke smo uporabili ekonomske kazalnike (osnova za dohodnino na prebivalca in stopnja registrirane brezposelnosti) ter izobrazbo (povprečno število let šolanja, delež prebivalcev z najmanj višjo izobrazbo in delež prebivalcev brez izobrazbe). Odvisne spremenljivke pa so umrli na 100.000 prebivalcev ter umrljivost zaradi posameznih vzrokov (bolezni obtočil, neoplazem, prebavil, dihal, nesreč, samomorov, umorov in zunanjih vzrokov umrljivosti). Vsi podatki so za leto 2006 razen povprečnega števila let šolanja, ki je popisni podatek iz leta 2002.

Preglednica 1: Povezanost socialnoekonomskega stanja regije z vzroki umrljivosti – korelacijski koeficienti, 2006 (SI-STAT; DURS; Hanžek in Rožič 2009; Pečar 2003). Koeficienti opremljeni z zvezdico () so statistično pomembni $p < 0,05000$.*

	obtočila	neoplazme	prebavila	dihala	nesreče	samomor	umor	zunanj
stopnja registrirane brezposelnosti	0,12	-0,10	0,38	0,01	0,03	0,82*	0,10	0,21
osnova za dohodnino na prebivalca	-0,33	-0,08	-0,11	0,31	-0,29	0,78*	-0,23	-0,40
prebivalstvo z najmanj višjo izobrazbo	-0,06	0,18	0,05	0,52	-0,03	-0,75*	-0,28	-0,14
število let šolanja prebivalstva	-0,47	-0,26	0,16	0,49	-0,42	-0,43	-0,22	-0,48

Čeprav iz preglednice 1 vidimo, da je le nekaj povezav statistično pomembnih, lahko vseeno trdimo, da so razlike v umrljivosti po regijah povezane z analiziranimi socialnoekonomskimi kazalniki. Predvsem je šokantna ugotovitev o izjemno močni povezanosti samomorov z ekonomskimi problemi: revščino, ki jo predstavljajo nizki dohodki (osnova dohodnino na prebivalca) ter brezposelnostjo. Nekoliko manj, a vseeno statistično pomembno, je povezana izobrazba s samomori; seveda negativno – v regiji z večjim deležem ljudi z višjo izobrazbo, je manj samomorov. Iz tega je možno posredno sklepati tudi drugo povezavo: ekonomska moč regije in tudi brezposelnost sta močno povezana s stopnjo izobrazbe.

Za oceno stanja zdravja niso pomembni le »trdi« ali objektivni kazalniki, ampak tudi mnenje samih prebivalcev o svojem položaju. Zato smo naredili tudi analizo nekaterih javnomnenjskih podatkov. En sklop kazalnikov se navezuje na zdravje: oceno zdravstva v Sloveniji, oceno sreče, oceno lastnega zdravja in oviranosti zaradi kronične bolezni, drugi pa na osebno počutje (Kako se je anketiranec počutil prejšnji teden): depresivno, težko je delal, je bil osamljen, žalosten, tesnoben ali utrujen.

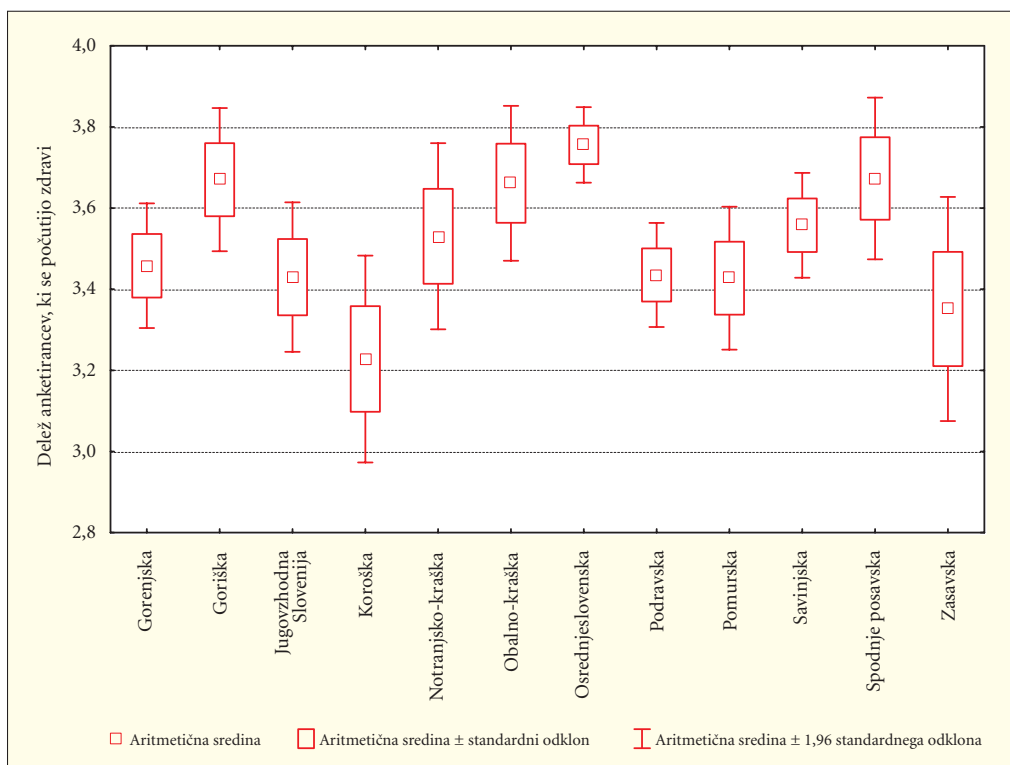
Analiza variance kaže, da obstajajo statistično značilne razlike med regijami o tem, kako prebivalci ocenjujejo različne vidike počutja, ki so posredno ali neposredno povezani z zdravjem – od devetih kazalnikov le eden (utrujenost) ne kaže statistično pomembnih razlik med regijami. V večini primerov svoje stanje najbolje ocenjujejo v Osrednjeslovenski, Obalno-kraški ter Goriški regiji (slika 1), negativni občutki pa so najpogostejši na Koroškem, Jugovzhodni Sloveniji in v Zasavju, kot kaže slika 2.

Za ugotavljanje povezave socialnoekonomskih vplivov na občutke zdravja smo izračunali nekaj povezav med prej naštetimi socialnoekonomskimi kazalniki in za regije izračunanimi povprečnimi vrednostmi odgovorov o počutju. Tu predstavljamo le tri: oceno zdravstvenega varstva, oceno sreče in oceno lastnega zdravja. V preglednici 3 lahko vidimo, da ne obstajajo pomembne razlike v oceni zdravstvenega sistema, obstajajo pa pomembne razlike v oceni lastnega zdravja in oceni sreče. Iz tega bi lahko zaključili, da po mnenju prebivalcev Slovenije ne obstaja (prostorska) diskriminacija v dostopnosti do

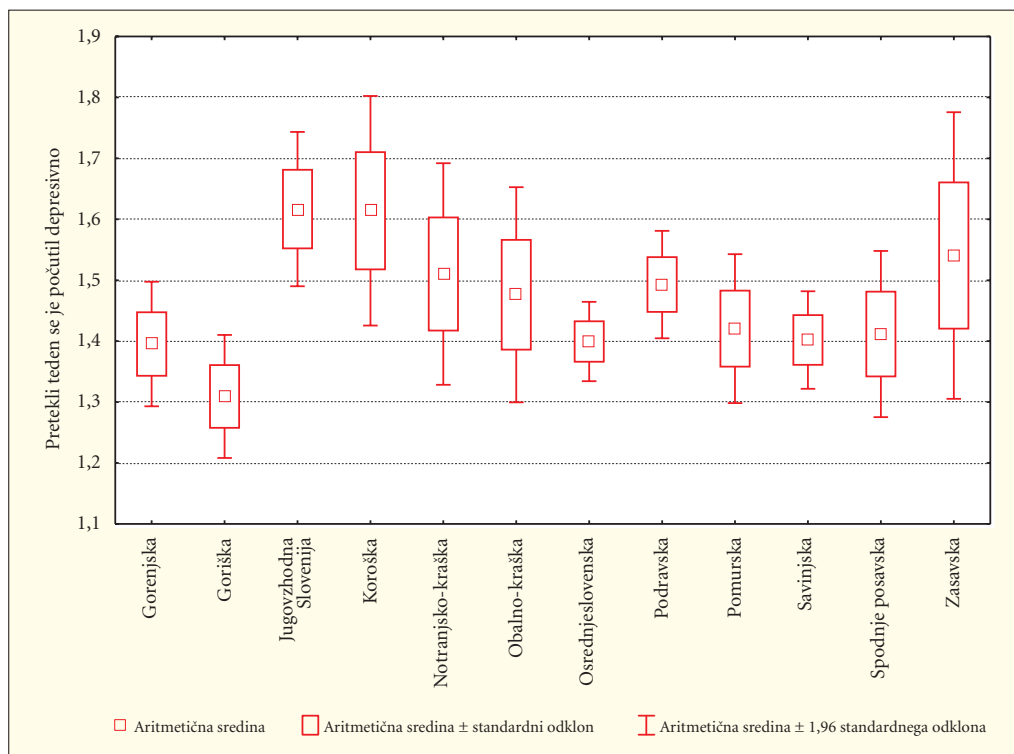
Preglednica 2: Nekateri ocene počutja – razlike med regijami (analiza variance), 2006 (Podatki ...; Hanžek in Rožič 2009).

stopnja pomembnosti p: manjša vrednost pomeni večjo stopnjo pomembnosti	
sreča	0,000001
zdravje	0,000066
kronična bolezen	0,005594
depresija	0,015490
težko dela	0,000576
osamljenost	0,003646
žalost	0,000047
tesnoba	0,000000
utrujenost	0,199159

zdravstvenih uslug, saj razlike v oceni niso statistično pomembne, pa naj regije razvrstimo glede na izobrazbo, brezposelnost ali dohodek. Obstajajo pa pomembne razlike v oceni svojega zdravstvenega stanja: v regijah, kjer je prebivalstvo z višjo izobrazbo, z manjšo brezposelnostjo in boljšim ekonomskim stanjem, je samoocena zdravja boljša. Če povežemo obe ugotovitvi – ni razlik v oceni dostopnosti ali kakovosti zdravstva, velike razlike pa so glede na socialno in ekonomsko stanje regije – lahko zaključimo, da je za zdravje posameznika pomembnejša blaginja kot zdravstveni sistem. Morda bi na tem mestu lahko



Slika 1: Razlike v samooceni zdravja po regijah, 2006 (Podatki ...; Hanžek in Rožič 2009).



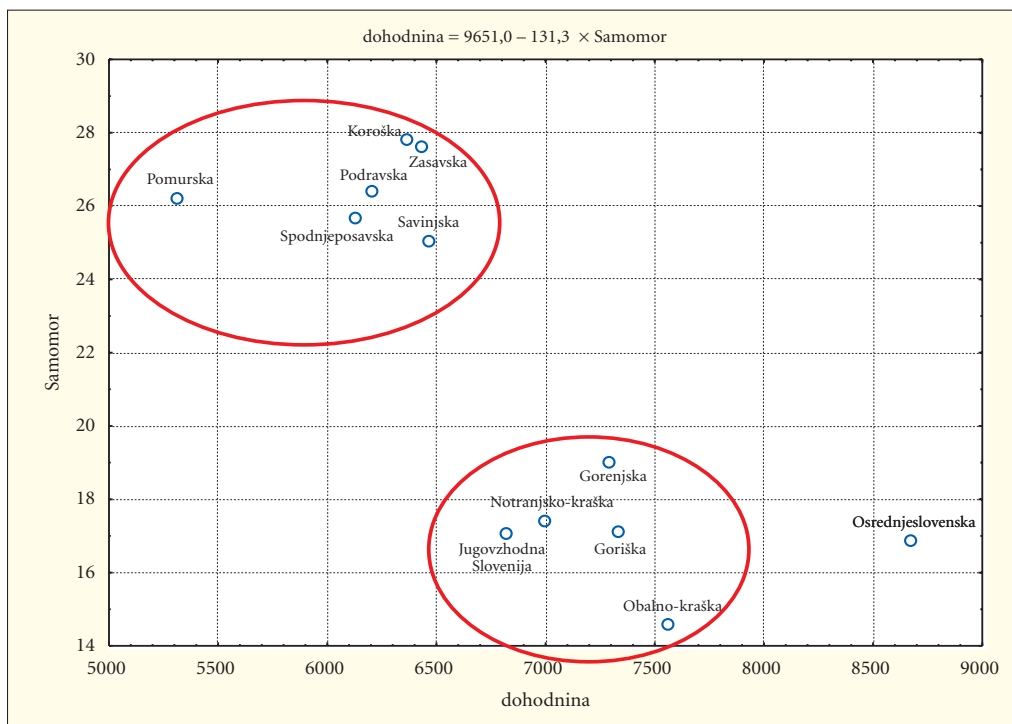
Slika 2: Razlike v oceni počutja (depresivnost) po regijah, 2006 (Podatki ...; Hanžek in Rožič 2009).

opozorili na dejstvo, da je v Koroški regiji največji delež ljudi izrazilo, da so se pretekli teden počutili depresivno (slika 2), obenem pa je bilo tam tudi največ samomorov (slika 3).

Preglednica 3: Ocena zdravstva, sreče in zdravja, regije – korelacijski koeficienti, 2006 (SI-STAT; DURS; Podatki ...; Hanžek in Rožič 2009). Koeficienti opremljeni z zvezdico (), so statistično pomembni $p < 0,05000$.*

	stanje zdravstva	sreča	zdravje
najmanj višja izobrazba	0,31	0,42	0,64*
število let šolanja	0,03	0,40	0,39
stopnja registrirane brezposelnosti	-0,12	-0,48	-0,46
osnova za dohodnino na prebivalca	0,15	0,47	0,56*
bruto plača na zaposlenega	0,06	0,32	0,49

Korelacijski koeficient med povprečno osnovo za dohodnino na prebivalca in samomori v regiji kaže na veliko in statistično pomembno povezavo. Vendar pa grupiranje regij v dveh skoraj ločenih skupinah (regije so glede na dohodnino razvrščene skoraj zvezno, pri samomorih pa je precejšen presledek med dvema skupinama) kaže na to, da je pri vzrokih za samomor treba iskati še kakšne druge vplive – (kulturne, vedenjske ...). Čeprav iskanje dodatnih vplivov na samomorilnost ni namen tega referata, lahko vseeno sklenemo, da obstajajo velike geografske razlike v samomorilnosti, ki jih delno lahko pripišemo



Slika 3: Brezposelnost in samomori po regijah, 2006 (SI-STAT; Hanžek in Rožič 2009).

slabemu socialnemu in ekonomskemu okolju, delno, a ne nepomembno pa nekim drugim vplivom. Pri tem ne moremo izključiti, da ti neznani dejavniki ne vplivajo tudi na ekonomski položaj regije. Podobno sliko nudi tudi povezava brezposelnosti s samomori (slika 3). Brezposelnost je namreč eden od pomembnih in ključnih določevalcev revščine.

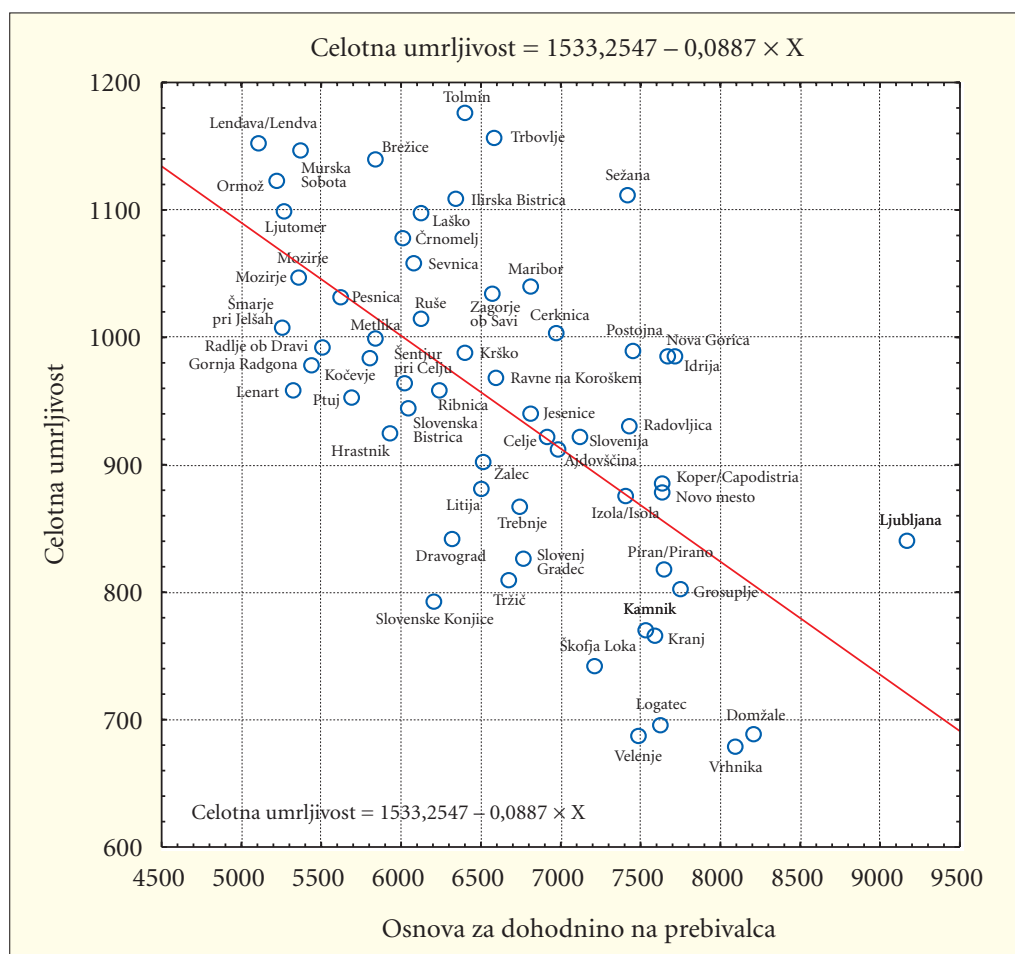
3 Razlike med upravnimi enotami

Čeprav analize podatkov po regijah nakazujejo pomembne povezave med blaginjo prebivalcev in umrljivostjo, pa njihovo majhno število (12) ne omogoča strokovno neoporečnih zaključkov, saj lahko prehitro nastane napaka. Da bi opažanja, ki jih nudijo primerjave po regijah, še dodatno preverili, smo iste izračune naredili še za upravne enote, saj so občine premajhne in preveč različne po velikosti, da bi bila strokovno smiselna kakršna koli korektna primerjava. Pri tem se je pojavila druga težava: medtem, ko je problem regij njihovo malo število (zaradi statističnih izračunov!), so lahko nekateri pojavi razdrobljeni po upravnih enotah zaradi majhnosti zavajajoči – slučajni dogodek lahko neko leto prikaže popolnoma drugače. Da bi se čim bolj izognili napakam, smo za izračune uporabili triletno povprečje (od 2005 do 2007). Kot neodvisni spremenljivki smo uporabili delež brezposelnih in osnovo za dohodnino na prebivalca, kot odvisne pa spremenljivke umrljivosti na 100.000 prebivalcev (vsi umrli, bolezni obtočil, neoplazem, prebavil, dihal, zunanji vzroki, prometne nesreče in samomori).

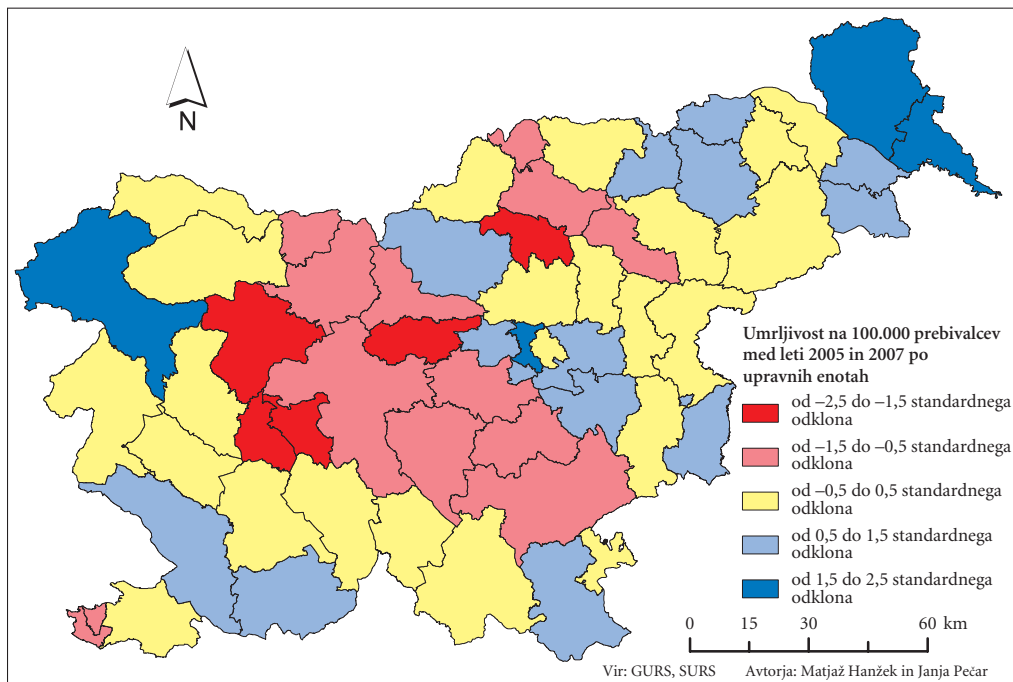
Iz preglednice 4 je razvidno, da je večina umrljivosti statistično značilno povezana z ekonomskim stanjem in brezposelnostjo po upravnih enotah. Izjema so neoplazme, ki sicer kažejo enak vzorec, le statistično niso pomembne. Na robu pomembnosti je tudi umrljivost zaradi prometa.

Preglednica 4: Povezanost socialnoekonomskega stanja upravnih enot z umrljivostjo – korelacijski koeficienti, 2005–2007 (SI-STAT; DURS; Hanžek in Rožič 2009). Koeficienti opremljeni z zvezdico () so statistično pomembni $p < 0,05000$.*

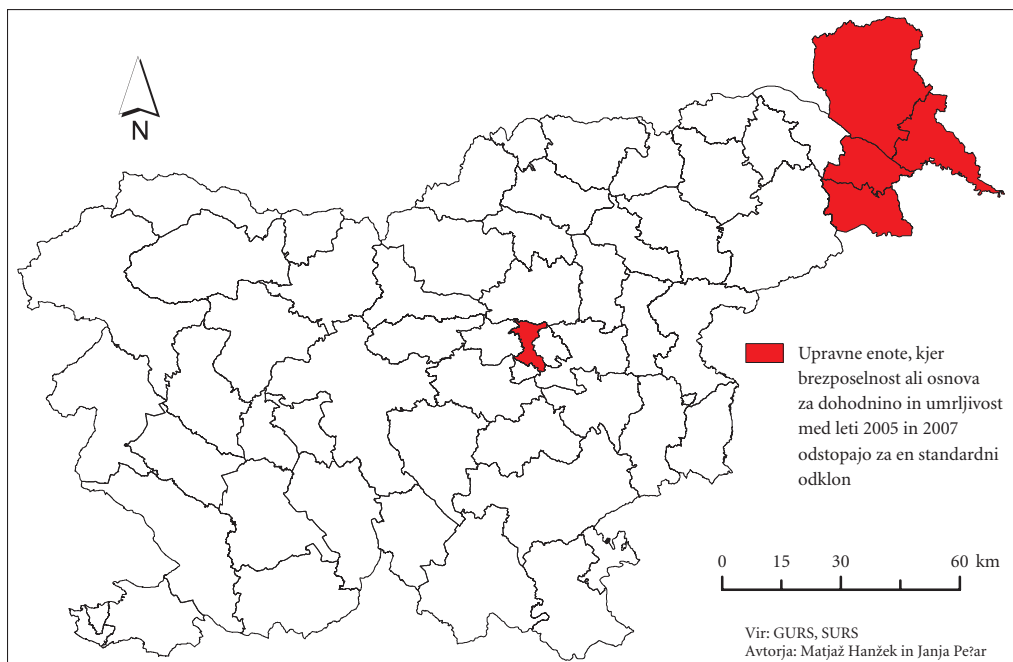
	celotna umrljivost	neoplazme	obtočila	dihala	prebavila	poškodbe	promet	samomor
registrirana stopnja brezposelnosti	0,52*	0,25	0,41*	0,20*	0,65*	0,31*	0,22	0,45*
osnova za dohodnino na prebivalca	-0,62*	-0,15	-0,60*	-0,29*	-0,65*	-0,42*	-0,38*	-0,45*



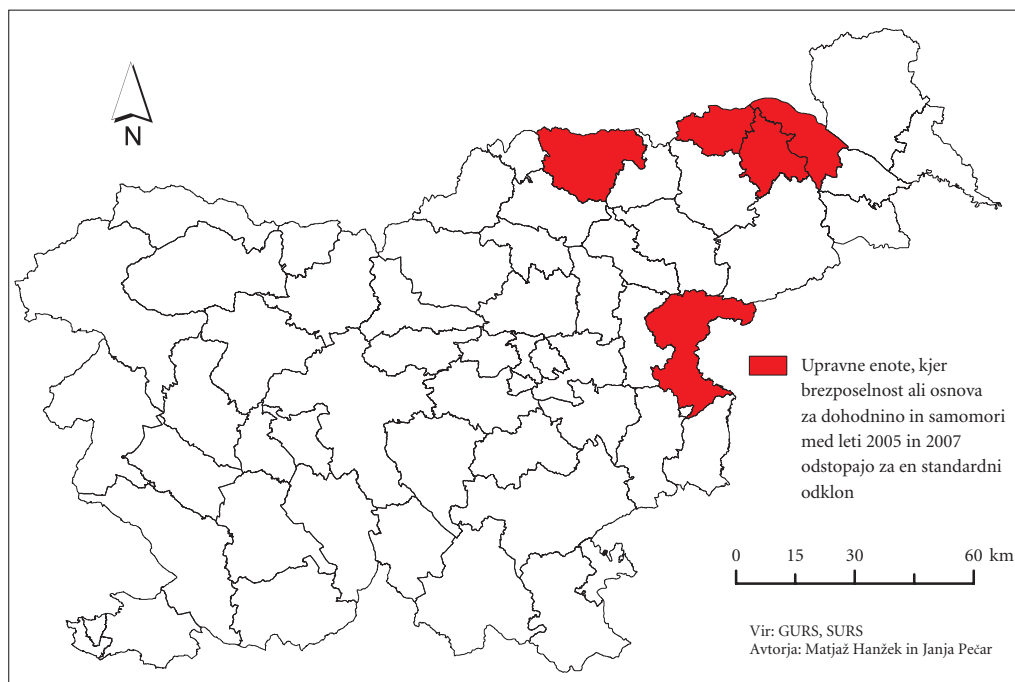
Slika 4: Celotna umrljivost in osnova za dohodnino na prebivalca po upravnih enotah, 2005–2007 (SI-STAT; DURS; Hanžek in Rožič 2009).



Slika 5: Umrljivost na 100.000 prebivalcev, upravne enote, 2005–2007.



Slika 6: Upravne enote kjer brezposelnost ali osnova za dohodnino in umrljivost odstopajo za en standardni odklon od povprečja, 2005–2007.



Slika 7: Upravne enote, kjer brezposelnost ali osnova za dohodnino in samomori odstopajo za en standardni odklon od povprečja, 2005–2007.

Tudi po upravnih enotah se kaže večja umrljivost prebivalstva v vzhodnem delu države. Za več kot en in pol standardni odklon odstopa umrljivost od povprečja v upravnih enotah v Pomurju (Murska Sobota in Lendava), poleg teh pa tudi v Zasavju (Trbovlje), v zahodnem delu Slovenije pa v upravni enoti Tolmin. Med 1,5 in 0,5 standardnega odklona odstopajo predvsem upravne enote v Podravske, Savinjske, Zasavske in Spodnjeposavske regiji. Deloma na visoko stopnjo umrljivosti vpliva tudi visok delež starega prebivalstva, predvsem v Tolminu in pomurskih upravnih enotah. Visok delež starega prebivalstva je značilen tudi za južni (Črnomelj, Ilirska Bistrica) in deloma jugozahodni del države (Sežana), kjer je prav tako visoka umrljivost. Medtem ko je v osrednjem delu države odstopanje od povprečne umrljivosti najmanjše.

Pri vzrokih smrti kažeta največjo polarizacijo na vzhodni in zahodni del države umrljivost zaradi bolezni prebavil in samomorilnost, ki prevladujeta predvsem v vzhodni Sloveniji. Upravne enote v Osrednjeslovenski regiji ter še nekatere v Gorenjski regiji in Jugovzhodni Sloveniji pa pri vseh vzrokih umrljivosti kažejo na najmanjša odstopanja, kar potrjuje tudi ugotovitve iz analize po regijah, da je umrljivost v tesni povezavi z blaginjo ljudi.

Če poskušamo umrljivost povezati s socialnoekonomskimi kazalniki, kot smo to naredili pri obdelavi po regijah, pridemo do podobnih zaključkov. Tudi umrljivost po upravnih enotah je v veliki meri povezana z nizkimi dohodki in visoko stopnjo brezposelnosti, saj je najvišja umrljivost prebivalstva prav v upravnih enotah, kjer je tudi osnova za dohodnino nizka ali brezposelnost visoka (Murska Sobota, Lendava, Ljutomer, Ormož in Trbovlje).

Nekoliko drugačno sliko pa dobimo, če poskušamo povezati samomorilnost z nizkim socialnoekonomskim položajem prebivalcev. V tem primeru izstopajo naslednje upravne enote: Gornja Radgona, Lenart, Pesnica, Radlje od Dravi in Šmarje pri Jelšah, kar ponovno potrjuje našo tezo, da na samomorilnost vplivajo še drugimi dejavniki, ki pa jih nismo raziskali.

4 Sklep

Analiza umrljivosti tako po večjih teritorialnih enotah (regije) kot manjših (upravne enote) je pokazala, da je umrljivost močno povezana z blaginjo prebivalstva. Tudi percepcija prebivalstva o lastnem zdravju je veliko boljša v tistih območjih, kjer je siceršnji socialnoekonomski položaj prebivalstva ugodnejši. V večini primerov namreč svoje zdravstveno stanje in počutje bolje ocenjujejo v regijah, kjer imajo prebivalci višje dohodke, boljše izobrazbeno strukturo in kjer se ne soočajo z visoko brezposelnostjo. Poleg tega pa je analiza tudi pokazala, da je treba pri samomarih iskati tudi druge vzroke, saj nanje ne vpliva le slab socialnoekonomski položaj prebivalstva.

Ugotovljeno soodvisnost blaginje in zdravja prebivalstva bi morala upoštevati tudi politika pri načrtovanju: le koordinirane aktivnosti različnih politik so lahko uspešne tudi pri zmanjševanju regionalnih neenakosti v zdravju ljudi.

5 Viri in literatura

- Congdon, P. 1995: The Impact of Area Context on Long Term Illness and Premature Mortality. Regional Studies. Abingdon.
- Curtis, S. 2004: Health and Inequality, Geographical Perspectives. London.
- DURS – podatki Davčne uprave RS 2005–2008. DURS. Posredovani po elektronski pošti.
- Geodetska uprava RS: Register prostorskih enot. Copyright. Medmrežje: <http://www.gu.gov.si/> (različni datumi).
- Hanžek, M. (ur.) 1998: Poročilo o človekovem razvoju. Slovenija 1998. Ljubljana.
- Hanžek, M., Rožič A. 2009: Preračuni umrljivosti. Interno gradivo UMAR. Ljubljana.
- Hanžek, M., Turnšek, N. 1997: Življenjski slog in umrljivost v Evropi. Družboslovne razprave. Ljubljana.
- Ottawa Charter for Health Promotion. An International Conference on Health Promotion. World Health Organization. Ottawa, 1986.
- Pečar, J. 2005: Regije 2005 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah. Delovni zvezek 9. Ljubljana.
- Podatki Centra za raziskovanje javnega mnaranja in množičnih komunikacij (CJMMK), 2005–2007. CJMMK. Posredovani po elektronski pošti.
- Sen, A. 1998: Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure. The Economic Journal 446. Oxford.
- SI-STAT podatkovni portal. SURS 2005–2009. Medmrežje: <http://www.stat.si/> (različni datumi).
- Staut, M. 2008: Od medicinske geografije do geografije zdravja, razvoj veje in slovenske perspektive. Geografski vestnik 80-1. Ljubljana.
- Wilkinson, R. G. 1996: Unhealthy Society. London in New York.
- World Health Organization 2008: Closing the gap in a generation, Health equity through action on the social determinants of health. Geneva.

RAZVOJ NEVLADNIH ORGANIZACIJ IN STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE

mag. Bojan Mevlja

Fakulteta za management Koper, Univerza na Primorskem

Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper

bojan.mevlja@fm-kp.si

UDK: 061.2(497.4)

IZVLEČEK

Razvoj nevladnih organizacij in Strategija razvoja Slovenije

Nevladne organizacije predstavljajo enega izmed stebrov sodobnih družb. Ta steber je neodvisen od ostalih dveh stebrov, to je države in gospodarstva. V sodobnem svetu so države s civilno družbo države z demokratično tradicijo. Zato je bila v letu 2002 v smeri reševanja težav, s katerimi se srečujejo nevladne organizacije, napisana Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij 2003–2008. Strategija zaradi specifičnih vzrokov ni bila uspešno udejanjena. Prav tako je za nevladne organizacije prinesla velika pričakovanja Strategija razvoja Slovenije. Znova pa se zatika pri njeni izvedbi, kar kaže na to, da so nevladne organizacije v Sloveniji še vedno obrobni in ne tretji steber njene družbe. Tako sta obe strategiji za nevladni sektor prinesli nekaj skupnega, to je šibko izvedbo.

KLJUČNE BESEDE

Strategija razvoja Slovenije, nevladne organizacije, civilna družba, izvedba, razvoj.

ABSTRACT

Development of non-governmental organisations and Slovenia's development strategy

Non-governmental organisations represent one of the pillars of modern societies. It is independent of the remaining two pillars, state and economy. In the modern world, civil society states are those which have a tradition of democracy. That is why the Strategy for a Systemic Development of non-governmental organisations in Slovenia for 2003–2008 was drawn up in 2002 with a view to address the issues of non-governmental organisations. Due to certain specific reasons, the Strategy was not implemented with success. Slovenia's Development Strategy also brought great expectations for non-governmental organisations. Again, problems arose with regard to its implementation which proves that non-governmental organisations are still a marginal, not the third, pillar of the Slovenian society. Thus, both strategies related to non-governmental sector have something in common, in example weak implementation.

KEY WORDS

Slovenia's Development Strategy, non-governmental organisations, civil society, implementation, development.

1 Uvod

Vlada Republike Slovenije je leta 2005 sprejela Strategijo razvoja Slovenije, v kateri so opisane razvojne vizije in cilji razvoja Slovenije ter pet razvojnih prioritet z akcijskimi načrti. Strategija se poleg gospodarskih vprašanj dotika tudi socialnih, okoljskih, političnih in pravnih ter kulturnih razmerij. V raziskovalnem problemu se bom zaradi obširnosti razvojnih ciljev strategije podrobneje dotaknil družbenega razvojnega cilja, ki pa je seveda tesno povezan z ostalimi cilji ter z razvojem nevladnih organizacij v Sloveniji.

Ta cilj pravi, da si želi Slovenija izboljšati kakovost življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznikov, merjene s kazalniki človekovega razvoja, zdravja, socialnih tveganj, družbene povezanosti, vključenosti in zaupanja (Strategija razvoja Slovenije 2005, 7).

Slovenija si je zastavila ambiciozne cilje in je zato pripravila temeljite strukturne reforme, ki se nanašajo tudi na družbo. Nekatere od predlaganih reform so bile zakonsko sprejete, druge ne.

Reforme so bile predlagane tudi na področjih, ki urejajo problematiko nevladnih organizacij v Sloveniji. Tako je bila s strani organizacij sprejeta Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij za obdobje 2003–2008 (Vrečko 2003) ter s strani Vlade Republike Slovenije Strategija Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami (2003). Ta dva dokumenta sta odlična podlaga za razvoj nevladnega sektorja v Republiki Sloveniji. Poglejmo, kako sta omenjeni strategiji vplivali na nevladni sektor, katere so bile težave, ter kakšne so možne rešitve.

2 Zgodovina

Zgodovina delovanja nevladnih organizacij na našem ozemlju seže v 13. ali 14. stoletje. Takrat so se kazali prvi zametki organizacij v različnih oblikah (cehi ...), v katere so se ljudje združevali z določenimi nameni.

Po obdobju tranzicije, po letu 1989, je zasebni in neprofitni sektor v nekaterih postsocialističnih državah prinesel veliko rast in izgradnjo sektorja nevladnih organizacij.

V Sloveniji je ustavno zagotovljena svoboda združevanja civilne družbe v okviru nevladnih organizacij. Vendar smo kljub temu od osamosvojitve naprej deležni številnih pobud predstavnikov nevladnih organizacij, ki opozarjajo na velik razkorak pri njihovem obravnavanju kot enakopravnega socialnega partnerja, ki predstavlja glas državljanov prek samoiniciativnega samoorganiziranja.

Tako je stanje nevladnih organizacij v Sloveniji še vedno zelo neurejeno, saj je zanj značilna velika stopnja nadzora nad organizacijami, srednja stopnja financiranja ter nizka stopnja komuniciranja in kontaktov med državo in nevladnim sektorjem. Tukaj lahko izpostavimo tudi problem opredeljevanja sektorja, saj ni enotnega pojma, ki bi ta sektor opredeljeval.

Zasebni neprofitni in nevladni sektor po mnenju mnogih avtorjev predstavlja pomemben instrument demokratizacije in pluralizacije odnosov, razširitve individualnih možnosti in svobodne izbire posameznikov ter povečanja aktivne participacije v moderni družbi (Črnak-Meglič in Vojnovič 1997, 153).

Treba je tudi poudariti, da so nevladne organizacije neprofitne in kot take zelo pomemben del sodobne družbe. Zato je nujno razumevanje njihovega obstoja in razlikovanje od drugih profitnih organizacij.

Kljub vsemu povedanemu ostaja nevladno področje »izgubljeni kontinent« na zemljevidu sodobnih družb, neviden večini političnih in ekonomskih akterjev, medijem in celo mnogim posameznikom, ki v njem delujejo (Salamon, Anheier, Helmut 1998, 2).

Stanje na področju nevladnega sektorja v Sloveniji v današnjem času v primerjavi s stanjem nevladnega sektorja v evropskih državah ni ravno rožnato, saj se nevladne organizacije srečujejo z mnogimi težavami. V preteklosti je bilo v Sloveniji kar nekaj poskusov izboljšanja položaja nevladnih organizacij, ki pa so bili žal prav zaradi nepovezanosti in vodenja poskusov zunaj nevladnega sektorja razpršeni in parcialni ter tako niso dali pravih rezultatov.

V letu 2003 je bila v smeri reševanja težav nevladnih organizacij napisana Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij 2003–2008, v letu 2005 pa s strani Vlade Republike Slovenije Strategija sodelovanja Vlade Republike Slovenije z nevladnimi organizacijami. Zaradi podobnosti s Strategijo razvoja Slovenije in pomembnosti za nevladni sektor se bom omejil na prvo.

3 Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij 2003–2008

V letu 2002 je fundacija »*Trust for the Civil Society in Central and Eastern Europe*« izbrala štiri projekte krepitve nevladnega sektorja. Namen tega procesa je bilo oblikovanje strateškega okvira za sistemski razvoj nevladnega sektorja v Sloveniji, opredelitev skupnega poslanstva in vizije nevladnega sektorja ter opredelitev prednostnih področij delovanja.

Proces, katerega cilj je bil nastanek dokumenta, je bil zamišljen kot odprt proces izdelave dokumenta, pri katerem je bilo osnovno vodilo sodelovanje čim večjega števila organizacij. Tako je bila izvedba procesa razdeljena na tri faze. Prva faza je bila faza regijskih delavnic, ki so potekale po različnih slovenskih regijah, sledila je druga faza v obliki Forumu nevladnih organizacij 2002, ki je bil nekakšna programska konferenca za nastajanje dokumenta strategije ter faza zapisa strategije. Sam proces je temeljil na realnem posnetku omejitev in slabosti ter hkrati na vseh možnostih in potencialih sektorja (Vrečko 2003, 5).

Napisana strategija naj bi pripomogla k ureditvi celotnega nevladnega sektorja v Sloveniji, in sicer: ureditev zakonodaje, vzpostavitev kakovostnejšega razvoja sektorja in s tem odpravo številnih skupnih težav, s katerimi se soočajo posamezne nevladne organizacije, vzpostavitev aktivnejšega sodelovanja z drugimi sektorji ter vzpostavitev pogojev za kontinuirano rast in razvoj sektorja.

Nastali dokument je tako predstavljal podlago za začetek realizacije potrebnih projektov, ki so temeljili na povezovanju strateškega in projektnega managementa v enoten proces, ki upošteva vplive sprememb in je predstavljal pot do zastavljenih ciljev (Vrečko 2003, 6).

V juniju 2003 je bila prva predstavitev osnutka dokumenta, proces pa se je nadaljeval v okviru priprav na dialog vlade in nevladnih organizacij. Sedaj je konec obdobja, v katerem so avtorji načrtovali, da se bo nevladni sektor v Sloveniji hitreje in bolje razvijal.

Raziskava (Mevlja 2007, 70) je pokazala, da se po mnenju večine organizacij strategija ne uresničuje uspešno in da izvajanje strategije poteka prepočasi. Kljub veliki želji po dialogu z državo in po rasti nevladnega sektorja pa, kot kaže, v štirih letih po sprejetju strategija ni obrodila zelenih sadov. Ustavilo se je pri njeni izvedbi.

Med vzroki za to, da se strategija ne izvaja, so organizacije kot najbolj pogoste izpostavile tri vzroke. Prvi vzrok je prekinitev dialoga z državo. Organizacije namreč menijo, da je za neizvajanje strategije kriva predvsem država oziroma njene institucije, ki so prekinile dialog z nevladnim sektorjem.

Drugi najpogostejše navedeni vzrok s strani organizacij je premajhna organiziranost samih organizacij, saj so te v Sloveniji razpršene, nepovezane, ni potrebnega zaupanja in medsebojnega sodelovanja. Kot tretji najpomembnejši vzrok za neizvajanje strategije pa je navedeno neizvajanje organizacijskih nalog strategije. Kaže se pomanjkanje sistema skrbništva projekta, kjer je čutiti, da vloge managementa projekta in projektnega managerja ni. Kljub neizvajanju pa organizacije menijo, da je napisana strategija pomembna za razvoj nevladnega sektorja in organizacij v Sloveniji.

4 Strategija razvoja Slovenije in nevladne organizacije

V Sloveniji je po zadnjih podatkih več kot 20.000 nevladnih organizacij. Mednje sodijo: društva, zavodi, ustanove, zadruge, cerkvene organizacije in podjetja za zaposlovanje invalidov (Kolarič in sodelavci 2006, 4).

Primerjava podatkov med letoma 1996 in 2004 kaže na 39 % rast skupnega števila registriranih nevladnih organizacij, v katere je vključenih prek 900.000 ljudi. Pri tem pa se delež zaposlenih kljub povečanemu številu organizacij ni bistveno spremenil in sedaj predstavlja 0,74 % delovno aktivnega prebivalstva, kar Slovenijo uvršča na dno evropske lestvice. Prihodki organizacij predstavljajo 1,92 % bruto družbenega proizvoda (BDP). Slovenija tudi po tem kazalniku močno zaostaja za drugimi državami EU, saj je že leta 1995 povprečen delež prihodkov nevladnih organizacij v 22 državah sveta znašal 4,7 % BDP (Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 2008, 62).

Danes je kljub njihovim težavam pomen nevladnih organizacij za družbo neprecenljiv, zato so upravičeno pričakovale, da jim bo Strategija razvoja Slovenije prinesla nove razvojne možnosti.

Iz besedila strategije je žal razvidno, da so za državo nevladne organizacije ostale zamujena priložnost. Besedilo se v veliki meri razlikuje od želja in obljub, s katerimi se je vlada zavezala v Strategiji Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami.

Ta strategija predstavlja prvo pobudo za začetek tvornega dolgoročnega sodelovanja z nevladnimi organizacijami in priznava samemu sektorju pomembno vlogo v družbi.

Vlada je med drugim v njej zapisala, da želi neposredno prispevati svoj delež k promociji nevladnih organizacij v družbi in začeti postopek za uveljavitev trajnih oblik vplivanja na oblikovanje in izvajanje politik Vlade, ki bodo zagotavljale sodelovanje javnosti pri sprejemanju aktov državne oblasti (Strategija Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami 2003, 2).

Organizacije so zato upravičeno pričakovale, da se bo identificiran potencial ustrezno prelil tudi v strategijo razvoja, zato so s toliko večjim začudenjem sprejele dejstvo, da niso bile povabljene k pripravi besedila strategije in da so tudi v besedilu skorajda spregledane. S tem nevladne organizacije v izhodiščih niso predstavljene kot enakovreden partner pri načrtovanju in zagotavljanju razvoja Slovenije, pa čeprav so sicer bile povabljene k javni razpravi o dokumentu. Tako so žal že sama izhodišča razvrednotila pomen teh organizacij za razvoj Slovenije. Prav tako je bilo takrat prepozno za korenite spremembe osnutka strategije. Strategija samo na štirih mestih poudarja pomen in vlogo nevladnih organizacij, kar kaže na to, da gre bolj za naključno in nesistematično pojavljanje v besedilu vsebine.

Zaradi vsega zapisanega ne moremo govoriti o tem, da strategija prinaša nevladnemu sektorju razvoj v pravem pomenu besede. Težave, s katerimi se sektor sooča, so vse prej kot zavirljive in predvsem sistemske narave, zato je na mestu vprašanje, zakaj ni zagotovljenega okolja, v katerem bi nevladne organizacije lahko uspešneje delovale.

5 Izvedba

Čeprav se je Republika Slovenija s Strategijo razvoja Slovenije zavezala h krepitvi civilnega dialoga za krepitev nevladnih organizacij, od sprejetja strategije pa do danes ni bilo vidnejših sprememb. Bili so parcialni poskusi, ne pa sistemsko urejanje položaja organizacij v Sloveniji. Največji napredek na tem področju je bil umestitev razvoja nevladnih organizacij v Operativni program za razvoj človeških virov za obdobje 2007–2013, kjer je pomoč nevladnemu sektorju umeščena v razvojno prioriteto »Krepitev institucionalne in administrativne usposobljenosti« (Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 2008, 81). Ta program je podlaga za črpanje sredstev Evropskega socialnega sklada, namenjenih nevladnim organizacijam.

Vse opisano govori o tem, da se zatika tudi pri izvedbi strategije. Avtorji priznavajo, da je bila ena osnovnih pomanjkljivosti dosedanjih razvojnih strategij njihovo slabo izvajanje ter odsotnost dopolnjevanja in izboljševanja. Zato sedanja strategija uvaja nov strateški pristop, kjer se veliko pozornost namenja konkretni izvedbi in stalnemu izboljševanju strategije (Strategija razvoja Slovenije 2005, 10). Kljub temu zavedanju in novemu strateškemu pristopu vseeno prihaja do zastojev pri sami izvedbi.

Značilnost današnjega časa je zelo hitro spreminjanje okolja, ki zahteva vedno večja prilagajanja vseh delujočih subjektov v tem okolju. Prav zato je oblikovanje strategij osrednja naloga procesa stra-

teškega planiranja, pravilno izbrane strateške usmeritve pa so temeljni pogoj za uspešen nadaljnji razvoj. Kljub odlično zastavljenim strategijam, pa so te brez vrednosti, če ostajajo neuresničene. Zato je faza uresničevanja strategij izrednega pomena za uspešnost.

Za učinkovitejšo izvedbo in izboljševanje strategije bo treba uvesti nekatere organizacijske in institucionalne spremembe. Zakonska podlaga za civilni dialog je zelo pomanjkljiva. Zato je treba spremeniti uradne postopke, s katerimi država pridobiva mnenja civilne družbe in sicer tako, da se civilni družbi zagotovi ustrezen in primeren čas za oblikovanje in podajo mnenj. K rešitvi tega vprašanja bi pripomogla umestitev pomena in vloge nevladnih organizacij v Ustavo Republike Slovenije. Prav tako je treba povečati zainteresiranost predstavnikov oblasti s sprejetjem ustreznih pravnih podlag, institucionalnih ureditev in strokovnih navodil za vključevanje nevladnih organizacij v delo vladnih organizacij. Zaradi nezanimanja in neizkušenosti na obeh straneh je nujna promocija civilnega dialoga v vladnem sektorju in boljša promocija dobre prakse sodelovanja med ministrstvi in organizacijami civilne družbe.

Ključen ukrep za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji je boljše povezovanje med organizacijami samimi. Uresniči se ga lahko s podporo dialoga širokega kroga organizacij in ne le vrha krovnih nevladnih organizacij. K boljšemu povezovanju med nevladnimi organizacijami bi pripomogla tudi ustanovitev javnega foruma, katerega namen bi bil govoriti o strateških zadevah nevladnih organizacij in vlade ter vzpostavitev različnih forumov za pridobivanje stališč organizacij o aktualnih vprašanjih. Pri tem bi bilo treba zagotoviti tehnično, strokovno in svetovalno podporo predlaganim forumom pri usklajevanju mnenj.

Predpogoj za to je vzpostavitev temeljne infrastrukture, ki bo zagotavljala razmere za vzpostavitev močne civilne družbe. Za nastanek te infrastrukture je treba več povezovanja znotraj nevladnega sektorja v horizontalne, regionalne in vsebinske mreže. Vlada Republike Slovenije v okviru »Operativnega programa za razvoj človeških virov za obdobje 2007–2013« podpira vzpostavitev horizontalnih, regionalnih in vsebinskih mrež. Ker je ta program časovno omejen, mora Vlada Republike Slovenije vzpostaviti dolgoročno vzdržnost tega sistema tudi v prihodnje.

V organizacijskem smislu predlagamo model usmerjenega procesa oblikovanja in izvajanja. Za izvedbo strategije bi bila potrebna določitev subjekta, ki bi bil zadolžen za strateški razvoj nevladnih organizacij. Ta subjekt bi pregledal dosedANJI strateški upravljalni proces in predlagal njene spremembe. Prav tako bi na podlagi teh sprememb pripravil spremembe »nacionalnega strateškega referenčnega okvirja«, »državnega razvojnega programa«, posameznih operativnih programov, letnih planov ter opravil strateški kontroling.

Subjekt bi predstavljal Svet vlade za nevladne organizacije. Svet bi skrbel za vse vidike, ki so pomembni za izvajanje strategije, predvsem pa spremljal in ocenjeval vpliv nevladnega sektorja na družbene spremembe, predlagal ukrepe in spremljal upoštevanje interesov nevladnega sektorja v drugih politikah. Prav tako bi obravnaval ter dajal predloge zakonov in drugih predpisov ter ukrepov vlade, ki se nanašajo na področje nevladnih organizacij. Svet bi predstavljali državni sekretarji ključnih ministrstev in izvoljeni ali imenovani predstavniki vseh deležnikov strategije, predvsem horizontalnih, regionalnih in vsebinskih mrež. Svet bi predlagal Vladi Republike Slovenije v sprejem ukrepe, ki so potrebni za uspešnejšo izvedbo. Na ta način bi poskrbeli za učinkovitejšo izvedbo in izboljševanje strategije.

6 Sklep

V kolikor bo v praksi upoštevan zapisan princip izboljševanja in dopolnjevanja strategije, bi bil predlagani model prav gotovo ugoden za razvoj spodbudnega okolja. Le-ta bi omogočal civilni dialog in partnerstvo med nevladnimi organizacijami in državnimi organi oziroma organi lokalnih skupnosti. Na ta način bo zagotovljena tudi večja vloga nevladnih organizacij v sami strategiji.

Nevladni sektor v Sloveniji je pester in raznolik, vendar njegovi potenciali niso polno izkoriščeni, zato si zasluži posebno pozornost tako države kot lokalnih skupnosti.

7 Viri in literatura

- Črnak-Meglič, A., Vojnovič, M. 1997: Vloga in pomen neprofitno-volonterskega sektorja v Sloveniji. Družboslovne razprave 13, 24–25. Ljubljana.
- Kolarič, Z., Črnak-Meglič, A., Rihter, L., Boškić, R., Rakar, T. 2006: Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji. Raziskovalni projekt v okviru CRP – celovita analiza pravnega in ekonomskega okvirja za delo nevladnih organizacij, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Mevlja, B. 2007: Model uresničitve strategije razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji. Magistrsko delo, Fakulteta za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Kranj.
- Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2008.
- Salamon, L. M., Anheier, H. K. 1996: The Emerging Nonprofit Sector: an overview. New York.
- Strategija Vlade Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Vlade Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008. Medmrežje: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/Strategija-NVO.pdf (21. 7. 2009).
- Vrečko, I. 2003: Strategija sistemskega razvoja nevladnih organizacij v Sloveniji za obdobje 2003–2008. Slovensko združenje za projektni management Slovenije. Ljubljana.

NACIONALNI RAZVOJNI PROJEKTI IN PREPOZNAVNOST DRŽAVE

mag. Armand Faganel

Fakulteta za management Koper, Univerza na Primorskem

Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper

armand.faganel@fm-kp.si

UDK: 711:659(497.4)

IZVLEČEK

Nacionalni razvojni projekti in prepoznavnost države

Uresničenje nacionalnih razvojnih projektov je pomembna priložnost za povečanje prepoznavnosti Slovenije v očeh potencialnih obiskovalcev ter za razširjanje ponudbe atrakcij, ki so možna mesta kulturne potrošnje. Prepoznavnost ter identiteta države se gradita na podlagi izkušenj, prebranega, videnega in slišanega v medijih. Konkurenčno identiteto države lahko opredelimo kot skupek nacionalne identitete, politike in ekonomike konkurenčnosti. V časih krize, ko se prioritete postavljajo na novo, se ponujajo tudi priložnosti, ki jih je treba znati izkoristiti. Ne smemo pozabiti, da so javno zasebna partnerstva za investicije v infrastrukturo nujne, saj so lahko motor, ki požene gospodarstvo naprej. Dobro bi bilo, če bi znali celovito in sonaravno ovrednotiti vrednost posameznih nacionalnih razvojnih projektov, s ciljem povečevanja prepoznavnosti Slovenije in izboljševanja njenega imidža.

KLJUČNE BESEDE

nacionalni razvojni projekti, Slovenija, prepoznavnost, nacionalna identiteta, strategija, okolje, sonaravnost, kriza

ABSTRACT

National development projects and state recognisability

National development projects realization is an important opportunity to increase recognisability of Slovenia in the eyes of potential visitors and to widen the attractions proposals, which are places of possible cultural consumption. Recognisability of state and its identity are built on the ground of experiences, on what has been read, seen and heard in media. Competitive identity of the state can be defined as a composition of national identity, policies and competitive economics. In times of crisis, when priorities are sifted again, opportunities display that have to be taken. It should not be forgotten that public private partnerships for infrastructure investments are necessary, as they could easily become the engine, which helps to restart the economy. It would be very positive, if the value of singular national development projects could be assessed in an integrative and sustainable manner, in order to increase the recognisability of Slovenia and to enhance its image.

KEY WORDS

national development projects, Slovenia, recognisability, national identity, strategy, environment, sustainability, crisis

1 Uvod

Ob omembi imena Slovenija se tujcem najverjetneje vzbudijo določene asociacije, kot na primer Triglav, Postojnska jama, Blejsko jezero, Lipica, Ljubljana. Spisek verjetno ne bi bil dolg ali pa bi moral biti zelo dobri poznavalci države, da bi se spomnili še česa drugega. Če razmišljamo o tujih državah in mestih, pa se nam porajajo asociacije na Eifflov stolp, Gaudijeve vrtove, Trg Svetega Marka, Big Ben, Karlov most, Schönbrunn, Cerkev Svetega Petra. Atraksije, simboli, značilne vedute in podobno. Tudi zaradi ogledovanja takšnih simbolov obiščejo Evropo nepregledne množice turistov iz daljnih dežel, kot so Kitajska, Japonska, Združene države Amerike in prispevajo pomemben delež k polnjenju državnih proračunov. Evropa je vodilna svetovna turistična destinacija: 500 milijonov prihodov (53 % vseh svetovnih), ki ustvarijo 318 milijard evrov ter še pomembnejši obseg domačih turističnih prihodov (UNWTO 2009). Res škoda, da nismo uspeli v celoti uresničiti načrtov mojstra Plečnika, ki je predvidel nadgradnjo slovenskega parlamenta v obliki piramide. Poleg naravnih lepot je treba za povečanje prepoznavnosti države znati ponuditi še kaj več. Vstop Slovenije v Evropsko unijo in njeno predsedovanje leta 2008 sta povečala prepoznavnost Slovenije v očeh oddaljenejših potencialnih obiskovalcev, saj ti lahko uvrstijo na seznam možnih destinacij le tiste države, katerih obstoja se zavedajo.

2 Metodologija

V sestavku je izveden kritičen pregled dostopne aktualne literature in virov z obravnavanega področja, uporabljene so metode razčlenjevanja, združevanja in povzemanja. Na podlagi primerjalne in opisne analize so preučevani vplivi razvojnih projektov z različnih vidikov, in sicer glede na njihove družbenoekonomske cilje, načrtovalne pristope, razmerja med arhitekturo in infrastrukturo, pomen prostorov potrošnje ter vključena stališča zaznanih simbolizmov v projektih.

3 Pregled literature in diskusija

Poleg ogleda naravnih lepote ter privlačnih objektov, ki jih je zgradila človeška roka, si želijo sodobni popotniki obiskati tudi urbane prostore potrošnje, kjer lahko pozabijo na naporen vsakdan in preživijo nekaj prijetnih trenutkov. Campbellov (1998 in 2001) koncept sanjarjenja pri belem dnevu, Baudrillardov (1999) koncept simulakra ter potrebe posameznika po udeležbi v množici se medsebojno dopolnjujejo in nadgrajujejo. Povzeto po Uršiču (2003, 60), je univerzalizacija potrošniških okusov možna predvsem zaradi koncepta sanjarjenja pri belem dnevu, ko se posameznik potopi v osebni svet in od znotraj uresničuje sanjske scenarije. Ob tem pa odmisli poenotenje, standardizacijo kulturnih izdelkov, ki morajo biti vsi enaki večjemu številu posameznikov, zato se anonimno počuti svobodnega sredi množice in uživa v ponujenih vsebinah. Prisotnost množice izoliranih posameznikov v novih prostorih kulturne potrošnje je po Uršiču eden izmed razlogov za še večjo obiskanost teh prostorov. Iz tega lahko sklepamo, da si posamezniki želijo obiskati tiste kraje in znamenitosti, ki si jih je že ogledalo ali si jih namerava ogledati večje število ljudi. Torej lahko pričakujejo, da na mestu obiska ne bodo uživali sami, ampak v množici istomišlečih. Uršič še naprej razvija teorijo, da je lokacija prostora potrošnje manj pomembna od ponudbe spektakla in občutka lažne solidarnosti oziroma varljive družbene pripadnosti, ki jo ponuja množica izoliranih posameznikov v prostorih kulturne potrošnje. Če imamo znamenitost, ki si jo ljudje želijo ogledati, moramo skrbeti tudi za vedno nove, zanimive vsebine, ki jih bomo vdihnili mrtvim zidovom, za spremljevalne dogodke, predstaviti moramo slikovito zgodovino ter ponuditi obiskovalcem možnost življenja in podoživljanja. Nacionalni razvojni projekti ponujajo možnost za izgradnjo pomembnih objektov in možnih mest kulturne potrošnje. Dobro za obiskanost znamenitosti in države pa je, če je mesto potrošnje prepoznavno in povezano z blagovno znamko države porekla, tako da ga potrošniki zlahka umestijo v prostor.

V tuji literaturi se vrstijo številne interdisciplinarne raziskave o državi kot blagovni znamki (Szondi 2006; Gertner 2007; Kemming in Sandicki 2007; Nuttavuthisit 2007). Načrtovanje in izvedba velikih športnih dogodkov (na primer svetovnih prvenstev, olimpijskih iger) ali razvojnih projektov pa lahko še dodatno vpliva na pozitiven imidž države (Hall 1998; Pricewaterhouse Coopers 2005). V državah v razvoju so veliki razvojni projekti namenjeni prvenstveno izboljševanju infrastrukture ter življenjskih razmer prebivalcev (Munell 1993). Pozitivni vidiki nacionalnih razvojnih projektov, kot jih je zastavila Janševa vlada, pa so predvsem velik političen in mednarodni odmev, medijska izpostavljenost, edinstvenost ter stopnja priljubljenosti. Predvsem so lahko takšni projekti katalizatorji sprememb ter priložnost za soustvarjanje nove identitete države. Politike in načrtovanje nacionalnih razvojnih projektov lahko seveda naletijo na številne probleme, še posebno v časih globalne gospodarske krize. Med možnimi razlogi za težave so tudi napačne ocene stroškov, koristi in povezanih tveganj (Tanaka in sodelavci 2005).

Za Tokijski zaliv je značilna ena izmed največjih koncentracij velikih projektov v Aziji. Tradicijo velikih projektov v novejšem času lahko zasledujemo do pričetkov gibanja razvoja velikih projektov v 1960ih, iz katerega so črpali navdih za načrtovanje in dizajn. V tem času so se načrtovalni koncepti in strategije urbanega razvoja bistveno spreminjali. Razlogi za te spremembe ležijo tudi v pomembni preobrazbi ekonomskih vzorcev in družbenih ideologij, ki so se dogajale v japonski postindustrijski družbi. Danes predstavljajo veliki razvojni projekti na Japonskem idealističen poskus ustvarjanja popolnega okolja, ki bi naj služilo kot model za mesto v našem obdobju (Lin 2007). Naslednji pomemben segment velikih državnih investicij se pojavlja v športu.

Športni turizem ima lahko pozitivne učinke v urbanih področjih. Podobno kot drugi gostitelji je tudi Barcelona izkoristila organizacijo olimpijskih iger – OI 1992 kot začetno točko turistične strategije za novo tisočletje ter za izpeljavo vzporednih regeneracijskih projektov. Kot štirje kritični elementi so bili v dolgoročni mestni razvoj vključeni povečanje letališča, povečanje števila kakovostnih hotelov, odprtje konferenčnih in kongresnih prostorov ter povezava celotnega paketa. Stevens (1990, 48) je imenoval te dejavnosti temeljne kamne programa, namenjenega revitalizaciji starega mestnega jedra, poudaril pa je tudi dolgoročne širše učinke OI: »... igre so vodile k nadgradnji telekomunikacij, vzpodbudile investicije v razvoj in transportne projekte povsod po mestu ter ponudile neprecenljiv oder za promocijo Barcelone v prihodnosti ...«. Ker so se OI postopno spremenile v velikanski dogodek, poskuša Mednarodni olimpijski komite – MOK načrtovalski proces, povezan z igrami, profesionalizirati, zato so zasnovali projekt *Olympic Games Global Impact Study* (OGGI), ki skuša poskrbeti za varovanje treh dimenzij sonaravnega razvoja: okoljskih, družbenih in ekonomskih vrednot. Gostitelji naj bi spremljali in nadzorovali razvoj teh dimenzij s pomočjo analize družbenih kazalnikov (Leonardsen 2007). Pri umeščanju velikih projektov ne gre zanemariti širšega družbenega vpliva teh projektov na mesto, regijo in državo.

Ren (2008) preučuje razmerja med arhitekturo in izgradnjo naroda v obdobju globalizacije, z analiziranjem debat in nasprotujočih si mnenj o Narodnem stadionu, glavnem športnem objektu pekinških OI 2008. V članku zatrjuje, da je najpomembnejše gibalno velikih arhitekturnih projektov na Kitajskem prav nacionalizem, skupaj s kulturno ideologijo globalnega potrošništva. Dilema med nacionalizmom in globalnim potrošništvom je vodila državne voditelje, da so se odločili za globalni arhitekturni jezik, ki naj bi izražal nacionalne ambicije. Ren se ukvarja z racionalnimi razlogi za takšne odločitve ter s spletom posledic za lokalne kulturne diskurse in politike, za nas pa je pomembno, da vidimo, da se da tudi z velikimi projekti spregovoriti o svojih ambicijah in težnjah. Na ta način se poveča tudi prepoznavnost države in spodbudi interes posameznikov.

Ne pozabimo na organizacijo OI v Berlinu 1936, ki jih je znal nacistični režim dobro izkoristiti v propagandne namene. Športni stadioni, muzeji, dvorane slave, razstavišča in druge stavbe postanejo turistične atrakcije in pripeljejo v urbana področja mest turistov, ki jih sicer tja ne bi bilo. Športna infrastruktura lahko tako opogumi investiranje v druge sektorje poslovanja (Baade in Dye 1990). Zanimiv je primer Denverja, ki je kandidiral za zimske OI 1976. Zvezne oblasti so zaradi tega investirale v izboljšave letališč in avtocestnega omrežja, ki so bile bistvenega pomena za rast smučarske industrije v Koloradu ter za ekonomsko rast, ki jo je doživel Denver v 1990ih (Whitson in Macintosh 1993). Kljub opisanemu

razvoju, pa je prebivalstvo Kolorada nasprotovalo državnemu trošenju za olimpijske objekte, zato so bile igre preseljene v Innsbruck. To kaže na pomen podpore lokalne skupnosti za uspešnost projektov (Pearce 1994), kar je bistvenega pomena tudi za skladen regionalni razvoj.

Seveda obstajajo tudi negativne plati športnega turizma. Po definiciji zahteva turizem potrošnjo na mestu proizvodnje. Standeven in de Knop (1999) poudarjata več negativnih vidikov: negativni vplivi na uporabo zemljišč, pomanjkanje razumevanja kulture gostiteljev ter težave pri ohranjanju kulture in tradicij.

Altshuler in Luberooff (2003, 6–7) sta ob raziskovanju velikih projektov opredelila nekaj skupnih dejavnikov, med drugim tudi:

- javno podjetništvo (Ideje za velike projekte pogosto izvirajo iz javnega sektorja in so nato prodane zainteresiranim investitorjem. Tudi če je prišel začetni zagon iz vrst zasebnih skupin, je bilo večinoma potrebno energično ter izkušeno javno zasebno partnerstvo za razširitev javnomnenjske podpore v višjih vladajočih krogih, za manjšanje kritik, zagotavljanje virov in upravljanje konfliktov.);
- paradigma Ne povzročaj škode (Neglede na širino podpore predlogi za velike projekte običajno niso bili realizirani, če so nakazovali obsežne stroške prebivalstvu ali naravnemu okolju.).

Po Anholtu (2007) je konkurenčna identiteta države bolj kot pristop znamčenja, običajno razumljen v komercialnem pomenu, skupek nacionalne identitete ter politike in ekonomike konkurenčnosti. Vsaka država želi upravljati s svojim ugledom, znamčenje države ali mesta pa je pogosto napačno in poenostavljeno interpretirano kot promocija izdelka, kjer je pač izdelek država oziroma mesto. Konkurenčna identiteta se od tradicionalnih pozivov k inovativnosti bistveno razlikuje predvsem v ideji o povezavi inovacij in strategije povečevanja državnega ugleda s ciljem diferenciacije.

Konečnikova (2002) med najpogostejšimi značilnostmi zaznave komponente imidža turistične destinacije navaja naslednje dejavnike: lepe naravne privlačnosti, zanimive kulturne in zgodovinske privlačnosti, kakovostno infrastrukturo ... Kotler (glej Konečnik 2007, 44) razvršča podobo destinacij v naslednje oblike: nenavadno privlačna podoba (primer francoske riviere), pozitivna (Benetke, Praga, Salzburg), nevtralna, slabotna (Bohinj proti Kranjski Gori), protislovna (mesta v vzhodni Evropi) in negativna podoba (Calabria).

Kot pravi Majoranc (2008), so prepoznavnost države, njen ugled, podoba in imidž dejavniki, ki so medsebojno tesno prepleteni in imajo v mednarodnih odnosih in globalni konkurenci pomembno vlogo. Najmočnejša značilnost države v času globalizacije je močna in prepoznavna blagovna znamka. Ta je podlaga uspehu vsakega posameznega podjetja in države v celoti, saj prinaša veliko pozitivnih učinkov. Blagovna znamka države je namreč srečanje z državo, pogosto prvi znak, simbol, pojavnost, prvo sporočilo kupcem – v primeru države turistom, investitorjem, političnim partnerjem – zato mora biti prepoznano kot še posebej pozitivno. Slovenija še vedno ni prepoznavna blagovna znamka. Znamka Slovenije je trenutno še v procesu oblikovanja, obstajajo pa že določene vrednote, ki jo predstavljajo.

Razvijanje skladne in vsečne blagovne znamke države je izjemnega pomena za tranzicijske države, saj lahko ugled in prepoznavnost pripomoreta k uspešnosti tranzicije. Slovenija se mora kot nova država na evropskem parketu kot blagovna znamka še pozicionirati. Privabljanje investitorjev je dodaten cilj znamčenja države, vendar pa so zahtevani še drugi dejavniki, kot na primer primerna infrastruktura, izkušena delovna sila, ugodna davčna politika ter donos na investicijo. Še zmeraj je veliko zmede z zamenjevanjem Slovenije s Slovaško, imeni držav sta si v angleščini podobni, ravno tako državni zastavi. Dejstva, kot so neugoden imidž Slovenije v očeh zahodnih Evropejcev (posledica polpretekle zgodovine) ter težave pri umeščanju zemljepisne lege države, kar kličejo po zasnovi strategije znamčenja Slovenije. Ugoden imidž lahko pridobiva država tudi skozi razvojno naravnano politiko in z načrti velikih projektov.

Huda gospodarska kriza, ki je v letu 2008 zajela svetovna gospodarstva, bo prav gotovo pustila pečat pri nacionalnih razvojnih projektih. Treba jih bo pretehtati, prilagoditi razmeram, razpoložljive vire pa ustrezno razporediti. Vendar pa se ravno v časih krize drzni povzpnejo in izkoristijo dano priložnost. Z namenom spodbujanja gospodarske rasti je na primer italijanska vlada v začetku 2009 sprejela

zajeten paket infrastrukturnih projektov (STA 2009). Z naložbami v višini 17,8 milijarde evrov name-ravajo modernizirati Italijo in dati domačemu gospodarstvu v težkih časih nov zagon. Med prednostne projekte sodi most čez morsko ožino med Sicilijo ter italijansko celino. Ta velikanski projekt je ocenjen na 6,1 milijarde evrov, pričakovano je tudi sodelovanje zasebnih investorjev. Prednostna infrastruktura projekta sta tudi proga hitrega vlaka Torino–Lyon ter razširitev avtocestnega omrežja v regiji Kalabريا na jugu države, ki se že več desetletij sooča s problemom pomanjkljive infrastrukture. Vlada namera-va poleg tega financirati gradnjo velike lombardijske prometne osi Pedemontana. Cesta, ki bo povezala lombardsko mesto Bergamo z italijanskim letališčem Malpensa, je trenutno največji evropski infrastrukturni projekt na področju cest. Med projekti, ki jih bodo financirali, je poleg tega še več avtocest, hitri vlak Milano–Treviglio ter razstava Expo leta 2015 v Milanu.

Tudi Kitajska vlada je napovedala 568 milijard dolarjev za pomoč domačemu gospodarstvu, s čimer želi obvarovati državo pred vplivom svetovne gospodarske krize. Omenjena sredstva nameravajo do leta 2010 investirati predvsem v infrastrukturo in socialno varnost. Po napovedih Pekinga bodo investicije v prihodnje osredotočene na deset področij. Med njimi bo zagotavljanje socialnih stanovanj, ki so v več delih države nujno potrebna, pa tudi vlaganje v infrastrukturo podeželja. Sredstva naj bi namenili tudi za posodobitev železniškega in cestnega omrežja ter za obnovo letališč, povečali pa naj bi še investicije v zdravstvo, izobraževanje in zaščito okolja ter razvoj visokih tehnologij (STA 2008).

Na podlagi navedenega lahko zatrdimo, da so nacionalni razvojni projekti, kot so bili zasnovani v Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (2006) primerni za povečevanje prepoznavnosti Slovenije v očeh verjetnih obiskovalcev. Ob tem moramo prilagajati razvojne projekte obstoječemu ekonomskemu in družbenemu stanju. Nesmiselno bi bilo projekte opustiti ali prenehati razmišljati o povezovanju in izvajanju enotne razvojne politike na ravni države.

Prvi korak, ki je potreben za uspešno spremembo zaznavanja neke destinacije, je natančna raziskava obstoječega imidža med ciljno populacijo, ker je ta imidž tisti, ki ponuja osnovo, na kateri naj bi gradili promocijsko kampanjo. Destinacije s šibkim imidžem potrebujejo kampanje, ki se osredotočajo na dvigovanje zavedanja o destinaciji, šele nato na izgradnjo zelenega imidža. Proces izgradnje imidža ni enostaven, treba je identificirati enkratno lastnost destinacije, jo pozicionirati in tržiti na način, ki poudarja njeno enkratnost in pojasnjuje, kako se razlikuje od konkurenčnih destinacij. Posebna pozornost mora biti namenjena skrbi, da se vsa sporočila kampanje usmerjajo k podčrtovanju participatorno izbranega enotnega in skladnega imidža (Morgan, Pritchard in Pride 2001; Avraham 2006).

4 Sklep

Obdobje enostavnega dostopa do virov relativno poceni financiranja in nizke stopnje tolerantnosti do tveganja je mimo. Pred nami ni običajna ciklična recesija temveč daljše obdobje okrevanja gospodarstva. Iluzorno bi bilo pričakovati, da bodo vsi nacionalni razvojni projekti nemoteno tekli naprej; prioritete bodo postavljene na novo. Ob dnevnih odpuščajih zaposlenih in skrbi za preživetje je treba pretestiti izvedljivost projektov, izvesti racionalizacijo načrtov in poiskati možnosti za javno-zasebna partnerstva. Vsekakor bodo mnogi načrtovani projekti v svetu začasno zaustavljeni, na novo ovrednoteni ter morda opuščeni. Vendar pa so ravno obdobja krize čas, ki ponuja nove priložnosti in jih je zato treba znati izkoristiti. Poleg tega ne smemo pozabiti, da so investicije v infrastrukturne naložbe v kriznih obdobjih nujne, saj so lahko motor, ki požene gospodarstvo naprej. Bistveno bi bilo tudi, da bi znali ovrednotiti dejanski pomen posameznih projektov za povečevanje prepoznavnosti Slovenije in tako pripomoči k večjemu, boljšemu imidžu v očeh tujcev. Pomembno je poudariti, da je izboljšanje zaznavanja destinacije in njenega imidža zapletena naloga in da lahko traja vrsto let. Ob tem je potrebno dolgoročno strateško načrtovanje, ki zahteva tudi prilagajanje strategije različnim odstopanjem in krizam. V strategijah je dobro zajeti različne pristope, s celovitim trženjskim komuniciranjem: prepletanje uporabe oglaševanja, odnosov z javnostmi, pospeševanja prodaje, neposredne in osebne

prodaje. Dobro je tudi, če so ob tem združeni vsi deležniki: vlada, turistične organizacije, zveze in povezana industrija, prebivalci, regionalne oblasti, mednarodni, nacionalni in lokalni mediji.

Ob odločanju o primernosti nadaljnega izvajanja projektov je treba seveda skrbeti tudi za zagotavljanje črpanja finančnih sredstev Evropske unije (na primer za Slovenski jadranski otok), izbirati projekte, ki poleg vlaganj v znanje (Narodna in univerzitetna knjižnica Jožeta Plečnika) omogočajo tudi skrb za sonaravni razvoj (Trajnostna mobilnost) ter izboljšanje kakovosti življenja prebivalcev in obiskovalcev Slovenije. Če bi izbirali zgolj na podlagi vpliva na povečevanje prepoznavnosti Slovenije, ne bi smeli izpustiti večjih športno turističnih objektov, kot sta na primer Nordijski center Planica ter Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov krasa.

Pri načrtovanju in izvajanju nacionalnih razvojnih projektov ne smemo pozabiti tudi na sonaravno gradnjo, ki zahteva skrbno uporabo naravnih virov v sedanosti, brez ogrožanja razpoložljivosti teh virov za prihodnje generacije. Poleg usklajevanja strategij razvoja bo potrebna tudi povečana skrb za sonaravnost uporabljenih gradbenih izdelkov in gradbenih tehnologij. Ob skrbi za splošno izboljšanje okolja in kakovosti življenja v Sloveniji ne smemo pozabiti na okoljevarstveno razsežnost trajnostnega razvoja.

5 Viri in literatura

- Altshuler, A., Luberoff, D. 2003: *Mega-Projects. The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington.
- Anholt, S. 2007: *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Hampshire.
- Avraham, E. 2006: *Public relations and advertising strategies for managing tourist destination image crisis. Tourism, security and safety*. Oxford.
- Baade, R. A., Dye, R. E. 1990: *The impact of stadiums and professional sport on metropolitan area development. Growth and Change* 21-2. Lexington.
- Baudrillard, J. 1999: *Simulaker in simulacija, popoln zločin*. Koda-šou. Ljubljana.
- Campbell, C. 1998: *Skrivnost in moralnost modernega potrošništva. Družboslovne razprave* 27-28.
- Campbell, C. 2001: *Romantična etika in duh sodobnega potrošništva*. Ljubljana.
- Gertner, D. 2007: *Place branding: Dilemma or reconciliation between political ideology and economic pragmatism? Place branding and Public Diplomacy* 3-1. Basingstoke.
- Hall, C. M. 1998: *Imagining, Tourism & Sports Events: The Sydney Olympics and the Need for a Social Charter for Mega-Events. Sport in the City Conference*. Sheffield.
- Kemming, J. D., Sandikci, Ö. 2007: *Turkey's EU accession as a question of nation brand image. Place branding and Public Diplomacy* 3-1. Basingstoke.
- Konečnik, M. 2002: *Proučevanje imidža turistične destinacije. Lipov list* 44-4. Ljubljana.
- Konečnik, M. 2007: *Merjenje podobe Slovenije kot turistične destinacije s pomočjo nestrukturiranih in strukturiranih vprašanj. Akademija MM* 11. Ljubljana.
- Leonardsen, D. 2007: *Planning of Mega Events: Experiences and Lessons. Planning Theory & Practice* 8-1. Abingdon.
- Lin, Z. J. 2007: *From Megastructure to Megalopolis: Formation and Transformation of Mega-projects in Tokyo Bay. Journal of Urban Design* 12-1. Abingdon.
- Majoranc, V. 2008: *Slovenija kot blagovna znamka. Diplomsko delo, Fakulteta za management Koper Univerze na Primorskem*. Koper.
- Morgan, N., Pritchard, A., Pride, R. 2003: *Destination branding: Creating the unique destination proposition*. Oxford.
- Munell, A. H. 1993: *An Assessment of Trends in and Economic Impacts of Infrastructure Investment. Infrastructure Policies for the 1990s*. Pariz.

- Nuttavuthisit, K. 2007: Branding Thailand: Correcting the negative image of sex tourism. Place branding and Public Diplomacy 3-1. Basingstoke.
- Pearce, P. L. 1994. Tourist-resident impacts: Examples, explanations and emerging solutions. Global tourism. Oxford.
- Pricewaterhouse Coopers. 2005: Olympic Games Impact Study, Final Report. London.
- Ren, X. 2008: Architecture and nation building in the age of globalization: construction of the national stadium of Beijing for the 2008 Olympics. Journal of Urban Affairs 30-2. Blacksburg.
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2006.
- STA 2008: Kitajska s finančno injekcijo nad gospodarsko krizo. Delo 9. november. Ljubljana.
- STA 2009: Italija z novim 'New Dealom' nad krizo. Finance 6. marec. Ljubljana.
- Standeven, J., de Knop, P. 1999: Sport Tourism. Leeds.
- Szondi, G. 2006: The role and challenges of country branding in transition countries: The Central and Eastern Europe experience. Place branding and Public Diplomacy 3-1. Basingstoke.
- Tanaka, D. F., Ishida, H., Tsutsumi, M., Okamoto, N. 2005: Private finance for road projects in developing countries: Improving transparency through VFM risk assessment. Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies 6. Tokyo.
- UNWTO 2009. European Tourism Active Against the Crisis. Medmrežje: http://www.unwto.org/media/news/en/features_det.php?id=3901&idioma=E (11. 5. 2009).
- Uršič, M. 2003: Urbani prostori potrošnje. Ljubljana.
- Whitson, D., Macintosh, D. 1993: Becoming a world class city: Hallmark events and sport franchises in the growth strategies of western Canadian cities. Sociology of Sport Journal 10. Champaign.

PROST DOSTOP DO SLOVENSKE E-DEDIŠČINE IN NJENA VLOGA PRI IZGRADNJI NACIONALNE IDENTITETE

mag. Mateja Šmid Hribar, Saša Petejan

Inštitut za matematiko, fiziko in mehaniko, Univerza v Ljubljani

Jadranska ulica 19, 1000 Ljubljana

mateja.smid@gmail.com, sasapetejan@gmail.com

dr. Renata Šolar

Narodna in univerzitetna knjižnica

Turjaška ulica 1, 1000 Ljubljana

renata.solar@nuk.uni-lj.si

UDK: 719:004.738.5

IZVLEČEK

Prost dostop do slovenske e-dediščine in njena vloga pri izgradnji nacionalne identitete

Narodi v procesu globalizacije ponovno iščejo svoje značilnosti, ki jih bistveno razlikujejo od ostalih. Opredeležijo jih lahko tudi na temelju naravne in kulturne dediščine, ki predstavlja spomin naroda, omogoča razumeti razvoj družbe in pomembno vpliva na krepitev nacionalne identitete. Prepoznavnost dediščine, ki postaja pomembna ekonomska dobrina, zato ni zanemarljiva. Spletne tehnologije in internet lahko znatno doprinesejo k prepoznavnosti dediščine v javnosti. V članku izpostavljamo izhodišča za javno dostopne digitalne zbirke dediščine v obliki besedil, slik, zvočnih in video zapisov ter interaktivnega zemljevida. Rešitev, ki jo predstavljamo, je hkrati zasnovana kot podlaga spletnemu učenju.

KLJUČNE BESEDE

naravna in kulturna dediščina, digitalna zbirka, e-vsebine, izobraževanje, GIS

ABSTRACT

Open access to Slovenian eHeritage in the frames of national identity

In the process of globalization nations face the challenge to rediscover their own identity. Characteristics which distinguish one from others can be defined through natural and cultural heritage presented as a collective memory. In addition, our heritage enables us to understand the development of the society and has a great influence on building of the national identity. The heritage recognition, which is becoming an important economic value is thus not neglectable. The web technologies might significantly improve the heritage recognition in the public. The prototype of digital heritage collection in the form of texts, photo, audio, video and interactive map is presented in the paper. The presented solution is at the same time the web platform for e-learning.

KEY WORDS

natural and cultural heritage, digital collection, e-content, education, GIS

1 Uvod

Strategija Republike Slovenije (2005; v nadaljevanju Strategija) na različnih mestih omenja potrebo po izgradnji nacionalne identitete; posebno pozornost ji namenja v peti razvojni prioriteti, kjer v sklopu povezovanja ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja navaja tudi razvoj nacionalne identitete in kulture. Poleg tega je kulturna identiteta, ki bo pripomogla k mednarodni prepoznavnosti Slovenije, prisotna tudi znotraj štirih temeljnih ciljev razvoja Slovenije (Strategija razvoja Slovenije 2005). Vendar pa Strategija ne podaja rešitev, kako in s čim bomo prepoznavno nacionalno identiteto v Sloveniji dosegali.

Eden izmed temeljev nacionalne identitete je prav gotovo dediščina. Kulturna dediščina predstavlja pomemben gradnik kolektivnega spomina in nam pomaga prepoznati ter razumeti elemente identitete in tradicije. Po drugi strani nam naravna dediščina razkriva okolje, v katerem živimo ter razmerje med skupnostmi in njihovimi naravnimi okolji. S pomočjo obeh vrst dediščine spoznavamo razvoj določene družbe v danem okolju. Če želimo, da bo dediščina pripomogla k oblikovanju nacionalne identitete, jo je treba na ustrezen in razumljiv način približati najširši javnosti.

Dediščino javnosti lahko predstavimo tudi s pomočjo interneta, saj vodilno vlogo pri zbiranju in posredovanju znanja, s tem pa tudi dediščine, v naši dobi že prevzemajo digitalni mediji (Bogaert in Dugar 2004; Mudge in sodelavci 2006). Z razmahom informacijskih tehnologij se spreminjajo način zbiranja, upravljanja in posredovanja podatkov. Poleg tega dostop do digitalne naravne in kulturne dediščine omogoča vseživljenjsko učenje in sodelovanje prebivalstva v družbi znanja. Memorandum o vseživljenjskem učenju (2000, 5) poudarja, da je uveljavljanje vseživljenjskega učenja najboljša pot k »... *izgradnji inkluzivne družbe, ki ponuja enake možnosti dostopa do kvalitetnega učenja celo življenje vsem ljudem in kjer ponudba izobraževanja in usposabljanja temeljita predvsem in najprej na potrebah in zahtevah posameznika* ...«.

Namen prispevka je predstaviti pilotni projekt Digitalne enciklopedije naravne in kulturne dediščine – DEDI. Osrednji cilj projekta je omogočiti prost dostop do verodostojnih in kakovostnih e-vsebin naravne in kulturne dediščine na Slovenskem. Pri projektu, ki ga je sofinanciralo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo so sodelovali računalniški podjetji Xlab (nosilec) in Cosylab, Inštitut za matematiko, fiziko in mehaniko, ki je poskrbel za spletišče ter Narodna in univerzitetna knjižnica kot ponudnik vsebin. Dodatne vsebine s področja naravne in kulturne dediščine je kot podizvajalec prispeval javni zavod Park Škocjanske jame.

2 Kratek oris varstva naravne in kulturne dediščine

Pojem dediščine po izvoru sodi med mlajše pojme. Medtem ko se je v strokovnih krogih začel uporabljati s pariško Konvencijo o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine (1972), prizadevanja za ohranitev kulturnih spomenikov in naravnih znamenitosti segajo v drugo polovico devetnajstega stoletja. Takrat se je začelo varovati domačo kulturno krajino. V Evropi je bil to čas narodnega ozaveščanja; narodi, ki so se oblikovali na novo, so iskali svojo identiteto (Bogaert in Dugar 2004; Anko 1988). V takih razmerah je bilo pomembno prepoznati značilnosti določene skupnosti, po katerih je bila prepoznavna med ostalimi. Slovenci smo si v tistem času za simbol izbrali Triglav. Naravna dediščina je povezana z naravovarstveno mislijo, da je treba ohranjati naravo, kulturna dediščina pa s procesi narodovega ozaveščanja.

Evidentiranje naravne in kulturne dediščine vodi Zavod za varstvo narave in Zavod za varstvo kulturne dediščine, ki skrbita tudi za popularizacijo dediščine v javnosti. Naravno dediščino, oziroma naravne vrednote, kot jih omenja Zakon o ohranjanju narave (2004), lahko pregledujemo znotraj Registra naravnih vrednot, ki je izšel kot priloga Pravilnika o določitvi in varstvu naravnih vrednot (2004). Na spletu so podatki o naravnih vrednotah predstavljeni v Naravovarstvenem atlasu (medmrežje 4). Podatki o naravnih vrednotah obsegajo malo informacij, ki so večinoma v obliki besedila in ne dosegajo širše prepoznavnosti v javnosti. Kulturna dediščina je zbrana in prosto dostopna na spletnem Registru nepremične

kulturne dediščine (medmrežje 1), zgledno ga vodi in ureja Informacijsko dokumentacijski center za dediščino na Ministrstvu Republike Slovenije za kulturo. Obe zbirki sta umeščeni v geografski informacijski sistem, ne vključujeta pa večmedijskih prikazov posameznega objekta dediščine, možnosti navzkrižnega iskanja po različnih vrstah dediščine in podobno. Registra za premično ter živo dediščino sta v nastajanju.

V Sloveniji od leta 2005 deluje portal digitalne knjižnice Slovenije (medmrežje 2), ki je prevzel aktivno vlogo pri ustvarjanju informacijske družbe, knjižnične mreže ter akademske skupnosti prihodnosti.

3 Digitalna enciklopedija naravne in kulturne dediščine

Digitalna enciklopedija naravne in kulturne dediščine – DEDI je spletno mesto, ki predstavlja prvi poskus večmedijske digitalne predstavitve slovenske naravne in kulturne dediščine na enem mestu. Omožja prikaz istih podatkov v treh različnih okoljih: v sklopu digitalne enciklopedije ter v geografskem informacijskem sistemu, GIS za 2D in 3D prikaz podatkov. Na portalu DEDI bo prvič možno pregledovati vse štiri vrste dediščine (nepremično, premično in živo kulturno ter naravno dediščino). Prednost tega lahko ponazorimo s preprostim primerom: napis v venetski pisavi, vrezan na ustju bronaste situle (.O.S.TIIARE.I.), ki najverjetneje označuje osebno ime v dajalniku (5.–4. stoletje pred našim štetjem), je bil najden v arheološkem najdišču Mala jama na Prevali. Del situle z napisom sodi med premično dediščino, Mala jama na Prevali, v kateri je bil napis najden pa hkrati med arheološko najdišče (kulturna dediščina) ter med geomorfološko podzemeljsko naravno vrednoto (naravna dediščina). Spletno mesto bo na podlagi vsebine s semantičnim pristopom poiskalo sorodne objekte dediščine (glede na vrsto in tip, lokacijo, datacijo, po ključnih besedah ...) in prikazalo povezavo do njih.

3.1 Spletno mesto

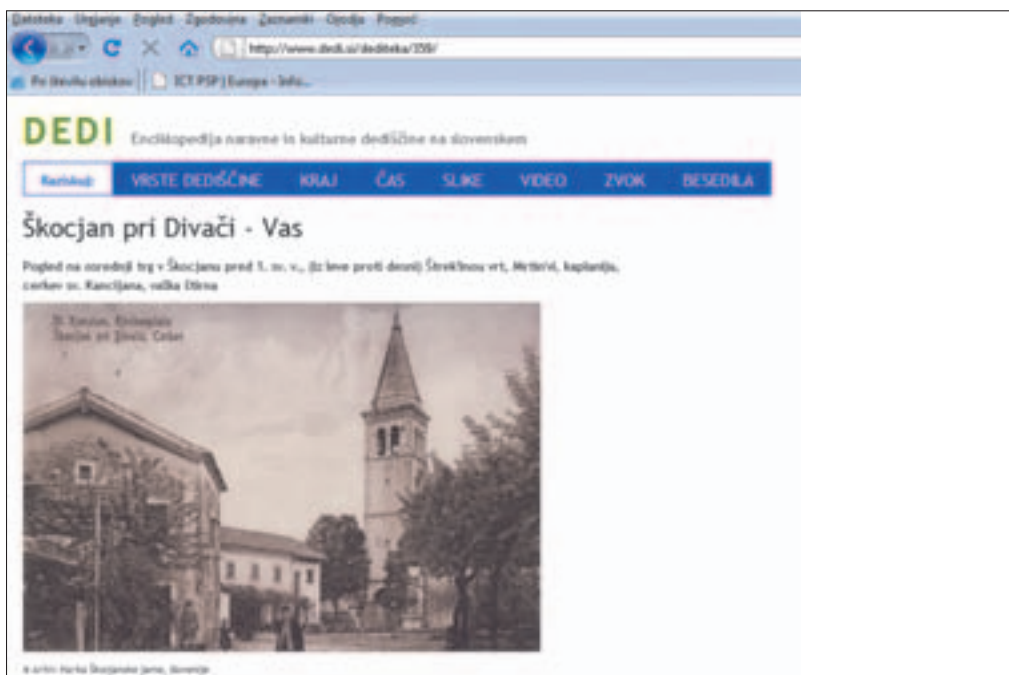
Objekti dediščine so v spletni enciklopediji opisani s sledečimi podatki:

- z metapodatki (ime, krajši in daljši opis, vrsta in tip dediščine, ključne besede, lokacija in datacija ter vrednotenje),
- z dediteko, v kateri so digitalne predstavitve objekta v obliki slikovnega, video, zvočnega in tekstovnega gradiva,
- s povezavami in
- z referencami.

V začetku projekta smo nameravali opise in ostale podatke objekta dediščine »uvzeti« iz digitalnih sistemov institucij, ki hranijo dediščino. Izkazalo se je, da so objekti dediščine v različnih institucijah opisani s različnimi metapodatki, poleg tega pa institucije (izjema je Narodna in univerzitetna knjižnica) večinoma nimajo sistematično zbranih in opisanih objektov dediščine v digitalni obliki. Zato smo sestavili nov nabor metapodatkov, pri čemer smo izhajali iz analize različnih pristopov in metodologij, ki jih opredeljujejo arhivska, knjižničarska in muzejska stroka ter odprtih standardov za pripravo metapodatkov (*Dublin Core*, *Darwin Core*, *Object ID*). Upoštevali smo tudi obstoječo zakonsko opredeljeno klasifikacijo naravne in kulturne dediščine v Sloveniji. Med metapodatke smo vključili še vrednotenje oziroma merilo varovanja, saj z njim utemeljujemo ovrednotenje nečesa kot dediščino. Dediteka z digitalnimi predstavitvami predstavlja dopolnilo opisa objekta dediščine in znatno doprinese k spoznavanju dediščine (na primer serija fotografij, ki predstavljajo vas Škocjan pri Divači v različnih obdobjih). Poleg tega lahko digitalne predstavitve prispeva vsak in s tem soustvarja zbirko naravne in kulturne dediščine. V primeru objekta naselbinske dediščine Škocjan pri Divači je objekt dediščine vas (slika 1), digitalna predstavitev pa fotografija, ki prikazuje vas (slika 2). Digitalne predstavitve so opremljene z dodatnimi metapodatki, kar omožja neposredno vključitev gradiva v *Europeano* (medmrežje 3), zakladnico evropske digitalizirane dediščine knjižnic, muzejev in arhivov v nastajanju.



Slika 1: Predstavitev objekta dediščine.



Slika 2: Digitalna predstavitev »Pogled na osrednji trg v Škocjanu pred 1. svetovno vojno«.

Spletno mesto DEDI omogoča brskanje po različnih vrstah in tipih dediščine, po času, kraju ter po različnih formatih digitalnih predstavitev.

3.2 Umestitev dediščine v 2D in 3D zemljevid

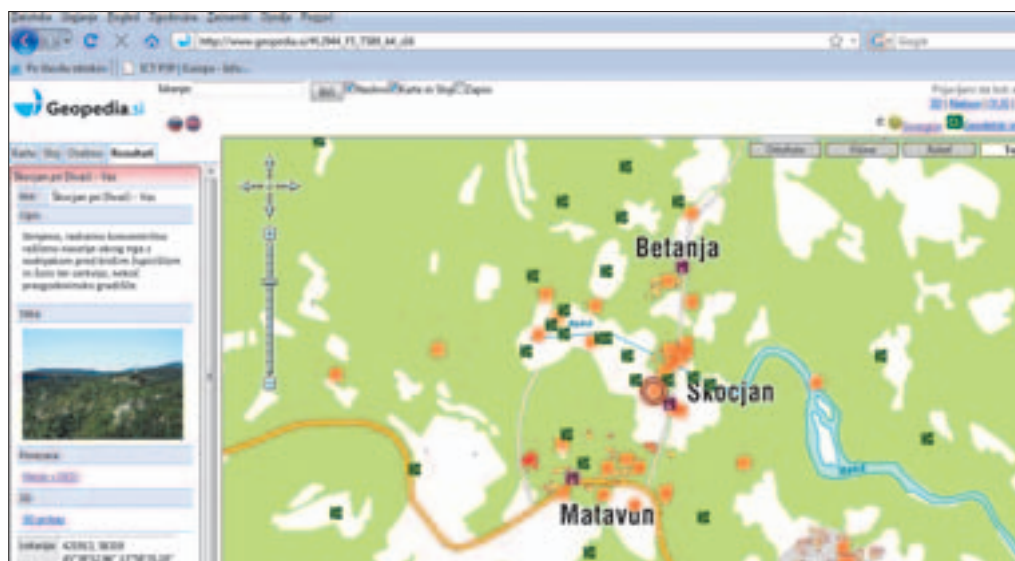
V okviru projekta DEDI je bil pripravljen geografski informacijski sistem, ki omogoča sprotno nadgrajevanje in dopolnjevanje e-vsebin na področju naravne in kulturne dediščine, zagotavlja osnovno iskanje po metapodatkih, iskanje po tekstovnih vsebinah ter tudi prikazovanje vnešenih objektov na različnih kartografskih podlagah (digitalni ortofoto, digitalni model reliefa, topografske karte, kombinacija slojev) (Poročilo o portalu 2008). Temelj za izvedbo prostorskega 2D prikaza je bila spletna aplikacija Geopedia.

GIS aplikacija je zasnovana tako, da je dodajanje novih podatkov na zemljevid enostavno, zgolj s pomočjo spletnega brskalnika. Iskanje po lokalitetah, krajevnih imenih, ledinskih imenih in geografskih pojmi ter po naslovih, olajšuje uporabnikom aplikacije točno pozicioniranje objektov ter umeščanje v prostor, kakor tudi iskanje že vnesenih objektov. S tem je uporabnikom omogočeno preučevanje prostorskih povezav med različnimi objekti naravne in kulturne dediščine, primerjava prostorskih povezav med podatki različnih podatkovnih sklopov in med različnimi sloji.

Trenutno so v bazi DEDI objekti točkovne topologije, GIS aplikacija pa omogoča tudi vnos in prikaz linijskih in ploskovnih objektov, kar bo dobilo svoj pomen na primer ob predstavitvi učnih poti ali zavarovanih območij.

Prikaz dediščine v prototipnem 3D prikazu temelji na različici 0.5.0. odprtokodnega ogrodja za vizualizacijo terena WorldWind Java SDK, katerega avtor je vesoljska agencija NASA. Za projekt je bilo treba dodati in ustrezno obdelati še naslednje podatke:

- višinska karta terena za Slovenijo,
- letalske posnetke z ločljivostjo 0,5 m, ki se uporabijo kot tekstura za Slovenijo,
- stare zemljevide, ki se lahko uporabijo kot dodatna ali nadomestna tekstura na območjih, ki jih pokrivajo,
- stavbe iz katastra,



Slika 3: Prikaz objektov dediščine v 2D zemljevidu.



Slika 4: Prikaz objektov dediščine v 3D zemljevidu ter 3D model cerkve sv. Kancijana.

- ročno izdelan tridimenzionalni model cerkve svetega Kancijana v Škocjanu in
- točkovni prikaz vsakega primerka naravne in kulturne dediščine na mestu, kjer se ta nahaja ali se nanj nanaša.

Posebno pozornost smo namenili starim zemljevidom. Digitalizacija in georeferenciranje starih zemljevidov omogoča uporabniku dostop do tovrstne dediščine v interaktivnem in dinamičnem okolju,



Slika 5: Prikaz vpetosti Avstro-Ogrske topografske karte v merilu 1 : 75.000, list Sesana und St. Peter iz leta 1882 v 3D model.

ki ni možen s tradicionalnim tiskanim gradivom. Nadalje združevanje starega kartografskega gradiva s sodobnimi prostorskimi podatki omogoča časovno in prostorsko sledenje dediščine – po eni strani lahko spremljamo razvoj kraja ali pa vaškega jedra, po drugi strani pa lahko vidimo, v katerem časovnem obdobju se je določen objekt, ki danes predstavlja dediščino, sploh pojavil. Primerjava starejših kart z današnjimi prostorskimi podatki omogoča tudi analizo rabe prostora in sprememb krajine, kar je pomembno predvsem z vidika linijskih in ploskovnih objektov (na primer analiza zaraščanja ali krčenja določenih zavarovanih gozdnih površin), raziskave toponimov, kartografskih tehnik, kartografskih projekcij...

4 Razprava

Naravna in kulturna dediščina predstavljata spomin na določeno kulturo, s tem pa vzpostavljata možnost graditve identitete določene skupnosti. Posamezne skupnosti in narodi iščejo tisto, kar je lastno samo njim in jih bistveno razlikuje od ostalih. Zato se strinjamo z Bogaertom in Dusarjem (2002), ki pojmujeta dediščino kot kulturni spomin, oziroma pasivni rezervoar podatkov, pri čemer so lahko oblike podatkov različne. Anko (2004, 188) vidi v ohranjeni naravni dediščini razvojni dejavnik in priložnost za nerazvita območja. Po naši presoji lahko analogno trdimo tudi za področje kulturne dediščine.

Strategija razvoja Slovenije (2005) sodobni slovenski družbi narekuje skrb in odgovornost za dediščino ter njeno vključitev v sodobno življenje in ustvarjanje. Spletno mesto DEDI pri razvijanju zavesti in krepitvi skupnega slovenskega kulturnega prostora ter povezovanju naravne in kulturne dediščine s sodobnim življenjem in potrebami prebivalstva, izkorišča prednosti digitalnega medija kot medija sedanjosti in prihodnosti, predvsem pa kot medija mladih generacij. Kot tak ponuja rešitev za učinkovito predstavljanje naravne in kulturne dediščine najširši javnosti, poleg tega pa tudi vključitev javnosti v soustvarjanje naše dediščine. Slednje predstavlja pomemben prispevek na področju aktiviranja civilne družbe pri gradnji nacionalne identitete. Oboje, tako predstavitev kot tudi aktivna udeležba javnosti, sta pri upravljanju z dediščino pomembni, saj sledita geslu: Ohranjaš, kar poznaš! e-vsebine, dostopne na spletnem mestu DEDI, pospešujejo vseživljenjsko učenje, katerega cilj je izboljšanje znanja, spretnosti in veščin, potrebnih za nenehno participacijo v družbi znanja in čemur Strategija razvoja Slovenije (2005) in i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje (2005) namenjata posebno pozornost.

5 Sklep

Dediščina predstavlja skupni imenovalec določene skupnosti. Skupnost, naravni prostor iz katerega izhaja ter njena kulturna dediščina se med seboj prežemajo. Prav tako se prepletajo različne vrste dediščine, zato jih je treba predstavljati in varovati celostno, ne glede na institucije, ki dediščino hranijo. Predstavitvi posameznega objekta dediščine je možno dodati podatke, ki dediščino geografsko, socialno in časovno umestijo, kar osvetli njen današnji pomen in vlogo. Te podatke potrebujemo, saj vplivajo na ukrepe varstva posamezne dediščine, v širšem okviru pa tudi na varovanje krajine, biotske raznovrstnosti in nenazadnje na razumevanje trajnostnega razvoja (v tem oziru so posebej zanimiva tradicionalna znanja, ki so del žive dediščine).

Digitalni medij lahko pri hitrem in učinkovitem predstavljanju dediščine v javnosti odigra pomembno vlogo. V Sloveniji v primerjavi z marsikatero evropsko državo (na primer Irska, Velika Britanija, Francija, Nizozemska, Danska) na tem področju še vedno zaostajamo. Spletni portal DEDI zagotavlja podporo znanstveno raziskovalnemu delu, učenju, kulturnemu razvoju, utrjuje narodno identiteto ter prispeva k prepoznavnosti in konkurenčnosti Slovenije v evropski združbi narodov. Ker gre za uporabo novega medija, se pri tem poleg samih vsebin, še posebno starejši, učijo uporabljati tudi internet kot orodje. S tem spletni portal DEDI spodbuja vseživljenjsko učenje na več ravneh. Pripomore dvigniti raven vlaganj

v človeške vire ter tako daje prednost tistemu, kar je za Evropo najpomembnejše – njenim prebivalcem omogoča uspešen prehod v na znanju temelječo družbo.

Vendar bo za vzpostavitev kakovostne zbirke podatkov najprej treba zapolniti manko digitalnih vsebin s področja dediščine, kar se je izkazalo kot glavna šibkost na področju dediščine v Sloveniji. Za ustvarjanje novih e-vsebin bo v prihodnje treba določiti, kdo bo te vsebine ustvarjal in vzdrževal, prav tako pa bo treba nameniti dodatna sredstva, kar bo prineslo tudi nova delovna mesta.

V nadaljevanju se bo treba osredotočiti na oblikovanje večmedijskih vsebin in 3D ekspedicij, primernih za spletno učenje, saj bo z njihovo pomočjo (poleg dediščine) možno razlagati tudi procese (na primeru hidrološke dediščine je možno razložiti proces kroženja vode in podobno).

6 Viri in literatura

- Anko, B. 1988: Varstvo naravne in kulturne dediščine v gozdarski teoriji. Varstvo naravne in kulturne dediščine v gozdu in gozdarstvu. Ljubljana.
- Anko, B. 2004: Drevo kot naravna dediščina. Staro in debelo drevje v gozdu: zbornik referatov. Ljubljana.
- Bogaert, N., Duser, W. 2004: Digitalization of Cultural Heritage. Medmrežje: <http://www.maerlant.be/cultureelerfgoed/Inleidingengels.htm> (15. 5. 2008).
- Memorandum o vseživljenjskem učenju. 2000. Medmrežje: <http://linux.acs.si/memorandum/prevod/> (10. 3. 2009).
- i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje. 2005. Medmrežje: http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Predsedovanje_EU/dokumenti/i2010__SL.pdf (8. 3. 2009).
- Medmrežje 1: <http://rkd.situla.org/> (10. 2. 2009).
- Medmrežje 2: <http://www.dlib.si/> (1. 3. 2009).
- Medmrežje 3: <http://www.europeana.eu/> (15. 1. 2009).
- Medmrežje 4: <http://www.naravovarstveni-atlas.si/ISN2KJ/> (10. 2. 2009).
- Mudge, M., Ashley, M., Schroer, C. 2006: A Digital Future for Cultural Heritage. Medmrežje: <http://cipa.icomos.org/fileadmin/papers/Athens2007/FP104.pdf> (20. 5. 2008).
- Poročilo o portalu. 2008. Dokumentacija projekta Enciklopedija naravne in kulturne dediščine na Slovenskem – DEDI. Ljubljana.
- Pravilnik o določitvi in varstvu naravnih vrednot. Uradni list RS 111/2004, 70/2006. Ljubljana
- Skoberne, P. 1995: 75 let Spomenice Odseka za varstvo prirode in prirodnih spomenikov. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Zakon o ohranjanju narave. Uradni list RS 56/1999, 31/2000, 110/2002, 119/2002, 22/2003, 41/2004, 96/2004, 61/2006, 63/2007, 32/2008. Ljubljana.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine. Uradni list SFRJ 56/1974. Ljubljana.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varovanju nesnovne kulturne dediščine. Uradni list RS-MP 1/2008. Ljubljana.
- Zakon o varstvu kulturne dediščine. Uradni list RS 7/1999, 110/2002, 126/2003, 63/2007, 16/2008. Ljubljana.

ANALIZA PRILAGAJANJA IN USTREZNOSTI PRIORITETNIH PODROČIJ ZNANSTVENORAZISKOVALNIH DEJAVNOSTI

dr. Slavko Dolinšek

Inovacijsko razvojni inštitut, Univerza v Ljubljani
Kongresni trg 12, 1000 Ljubljana
slavko.dolinsek@iri.uni-lj.si

Urška Konečnik

Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana
ursulakonecnik@gmail.com

UDK: 001.89(497.4)

IZVLEČEK

Analiza prilagajanja in ustreznosti prioritetnih področij znanstvenoraziskovalnih dejavnosti

V prispevku so prikazani prvi rezultati raziskave, kjer preučujemo prilagajanje in ustreznost prednostnih področij znanstvenoraziskovalne dejavnosti v Sloveniji (skladno z načeli in zastavljenimi cilji Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa za obdobje 2006–2010) ter implementacijo prioritet znotraj različnih relevantnih strateških dokumentov ter razpisanih raziskovalnih projektov in programov. Z raziskavo, ki prikazuje časovno in vsebinsko analizo ukrepov slovenske politike pri definiranju prioritetnih raziskovalnih področij, bi želeli prispevati k boljšem razumevanju politike raziskovanja v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

Nacionalni raziskovalni in razvojni program, prioritetna področja, raziskovalne usmeritve

ABSTRACT

Analysis of adaptation and compliance of the priority areas of scientific research activities

This paper presents the first results of the research, where we have investigated the adaptation and compliance of priority fields in scientific research in Slovenia (in accordance with the principles and goals included in the National research and development program 2006–2010), and the implementation of the priority topics included in different important strategic documents and within the calls for research projects and programs. Results presents time perspective and in content analysis of all measures taken by Slovenian policies at defining the priority research fields as a basis for better understanding the present condition of research politic in Slovenia.

KEY WORDS

National research and development program, priority topics, research fields,

1 Uvod

Od sprejetja Nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa za obdobje od 2006–2010 (NRRP) v letu 2005 (Vlada RS ... 2005) se slovenska politika še do danes ni poenotila pri vprašanju, na katerih ožjih gospodarskih področjih ima Slovenija največji potencial. Posledica tega je tudi razdrobljenost financiranja raziskovalne sfere, ki z majhnimi finančnimi vzpodbudami težko dosega mednarodno primerljive rezultate. Prek jasno definiranih raziskovalnih prioritet bi lažje vključili in povezali različne elemente razvojne politike, povezali gospodarstvo in znanost ter tako presegli razdrobljenost finančnih virov in njihovo neučinkovitost (Avberšek in sodelavci 2008, 23).

Analiza ključnih tehnologij in možnosti razvoja tehnoloških mrež v Sloveniji (Stanovnik in sodelavci 2003) je bila eden prvih poskusov oblikovanja analitičnih podlag za vzpostavljane partnerskih odnosov med univerzami, raziskovalnimi zavodi, podjetji ter državno upravo na področju tehnološkega razvoja. Raziskava je bila sestavni del ciljnega raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001–2006, ki so ga financirala Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarstvo in ostala resor-na ministrstva.

Ukrepi ciljnega raziskovalnega programa so bili usmerjeni v spodbujanje nastajanja tehnoloških mrež na določenih ključnih področjih, mreže naj bi povezovalе podjetja, izobraževalne in raziskovalne institucije. Na podlagi rezultatov te raziskave so bila opredeljena prioriteta področja in sicer v dveh ključnih strateških dokumentih na področju inovacijske politike; Nacionalnemu raziskovalnemu in razvojnemu programu ter Strategiji razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju SRS).

Za določitev raziskovalnih in razvojnih prioritet sta bili v zadnjih dveh letih v Sloveniji opravljeni dve obsežnejši raziskavi. Po *bottom up* načelu je v letu 2008 nastalo Poročilo o rezultatih identifikacije ožjih prioritetnih razvojnih tem. Ožje prioritete teme so bile definirane na podlagi Javnega razpisa Tehnološke agencije Slovenije (TIA) za vzpodbujanje kontinuitete dela slovenskih tehnoloških platform v letu 2007, sodelovalo je 22 tehnoloških platform, ki so identificirale 31 tem. Te so kasneje pri TIA selekcionirali, 14 tem je bilo razvrščenih po posameznih sektorskih razvojnih svetih (Slabe in Gider 2008). Javna agencija za tehnološki razvoj Republike Slovenije je v sodelovanju z Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo decembra 2008 objavila Javni razpis »Strateški raziskovalno-razvojni projekti v podjetjih«, ki je v celoti temeljil na teh definiranih področjih. Po sprejetju NRRP je to dejansko prvi sistematični in metodološki pristop k tehnološkemu predvidevanju in določanju ožjih prioriteten tehnoloških področij v Sloveniji v okviru razpisa.

Leta 2008 so končali tudi raziskavo Tehnološko predvidevanje II. faza (Stanovnik in sodelavci 2008), ki izhaja iz predhodno opravljene raziskave Tehnološkega predvidevanja I. faze (Stanovnik in sodelavci 2004). Naloga te raziskave je bila identificirati dolgoročne raziskovalne in razvojne cilje, oblikovati prioritete ter predlagati učinkovitejše instrumente za izvajanje inovacijske politike. Zaključno poročilo tehnološkega predvidevanja II. faze (Stanovnik in sodelavci 2008) predlaga ožja področja v okviru šestih širše določenih področij. Vendar na podlagi rezultatov te raziskave ministrstva niso sprejela nadaljnje ukrepe, pa tudi spravljenosti za dokončno določitev ožjih tehnoloških prioriteten področij na normativni ravni ali posodobitvi aktualnega NRRP ni zaslediti.

Tudi v razpisih Agencije za raziskave in razvoj Republike Slovenije (ARRS) ni možno govoriti aktivnem pristopu za reševanje problema premajhne povezanosti gospodarstva in zasebne raziskovalne sfere, tudi kakšnega usklajevanju prioritet glede na opravljene raziskave tehnoloških platform in Tehnološkega predvidevanja II. faza (Stanovnik in sodelavci 2008) ni zaznati. Možno je sklepati tudi na pomanjkljivo sodelovanje, ne samo med Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, temveč celo med posameznimi direktorati.

Korak naprej je bil narejen z oblikovanjem razvojnih skupin Sveta za konkurenčnost pri Službi Vlade RS za razvoj, kjer je bilo opaziti usklajenost s predhodno oblikovanimi usmeritvami, ki so jih predlagali sektorski razvojni sveti tehnoloških platform, kot tudi upoštevanje rezultatov raziskave Tehnološko predvidevanje II. Faze (še posebej na področju materialov).

Glede na predstavljena izhodišča smo v raziskavi definirali naslednjo raziskovalno hipotezo: razlikovanje prioritetnih področij po vsebini, kakovosti, udeleženih raziskovalcih in podobno je le deklarativno (politično zapisane usmeritve), zato potrebujemo bolj natančna navodila in mehanizme za izbor in umestitve projektov znotraj določenih prioritetnih področij.

Raziskava je tako osredotočena na normativno, deklarativno in implementacijsko raven. Normativna raven se nanaša na analizo prioritetnih področij glede na nastanek posameznih relevantnih dokumentov (po časovni premici), vse od Lizbonske strategije do zadnje usmeritve Službe Vlade RS za razvoj. Deklarativna raven se nanaša na primerjavo posameznih usmeritev, zapisanih v vladnih dokumentih (kot podlage za oblikovanje različnih razpisov, predvsem Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za gospodarstvo ter Službe vlade RS za razvoj). Zadnja, implementacijska raven, pa se nanaša na primerjavo izvajanja prioritetnih usmeritev znotraj razpisov ARRS v obliki kvalitativne analize projektov (vsečina, namen, relevantnost glede na prioriteta področja).

2 Analiza prilaganja prioritetnih področij na normativni ravni

Prioritetna tehnološka področja, definirana v dveh krovnih strateških dokumentih, NRRP in SRS, temeljijo na Analizi ključnih tehnologij in možnosti razvoja tehnoloških mrež v Sloveniji (Stanovnik in sodelavci 2003). NRRP je vlada sprejela decembra 2005 in predstavlja krovni strateški dokument na področju raziskovanja in razvoja v Republiki Sloveniji. Cilj NRRP je povečanje vlaganj v raziskave in razvoj, spremenila naj bi se struktura proračunskih sredstev in povečala njihova koncentracija na prioriteta področij raziskovanja in tehnološkega razvoja. S tem naj bi se povečala motivacija in interes raziskovalcev za usmerjene in razvojne raziskave. Tako komisija kot delovna skupina se nista opredelili glede ožjih prioriteta področij raziskav in tehnološkega razvoja, saj strokovne podlage za to odločitev še niso bile zadostne. Zato naj bi do leta 2007 potekalo tehnološko predvidevanje. Namen tega je z metodo anketiranja in ekspertne razprave pravočasno zaznati potrebe po spremembi prednostnih področij ter hkrati oceniti, katera ožja tematska področja so za Slovenijo še posebej relevantna. Določitev prednostnih področij znotraj konkretnih ukrepov predvideva le NRRP, med ostalimi dokumenti to ostaja na načelni ravni.

Na načelni ravni se z NRRP ujema Strategija razvoja Slovenije (2005), ki so jo oblikovali skoraj sočasno z NRRP. Znotraj drugega ukrepa (Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj) je predvideno usmerjanje raziskovalno razvojne dejavnosti, ki je usklajeno z usmeritvami NRRP. Tako kot pri NRRP prioriteta področja temeljijo na rezultatih raziskave Tehnološko predvidevanje v Sloveniji (Stanovnik in sodelavci 2004). Tudi Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji (2005) med prednostnimi ukrepi predvideva postopno usmeritev sredstev za raziskave in razvoj na prednostna tehnološka področja, vendar daje prioriteto izboljšanju razmerja med znanostjo in tehnologijo (znanost 20 %, tehnologija 80 %), ter predlaga povečanje uporabnih raziskav v smislu spodbujanja celovitega tehnološkega razvoja.

Z načeli NRRP se ujema tudi dokument Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005). Znotraj 29. ukrepa (Izboljšanje učinkovitosti uporabe znanja in inovativnosti) ter 34. ukrepa (Program za povezovanje gospodarstva z univerzami), ki je namenjen sofinanciranju raziskovalnih institucij pri razvojnih projektih z uporabno vrednostjo, se predlaga povečanje vlaganj v raziskave in razvoj skladno s cilji NRRP (tehnologija 80 % : znanost 20 % in projekti 60 % : programi 40 %). Na normativni ravni je lahko s stališča prioritet sporno usmerjanje financiranja znotraj 31. ukrepa (Tehnološki in inovativni programi za rast gospodarstva), saj je usmerjeno predvsem v prednostne panoge, opredeljene v SRS. Glede na to, da je NRRP glavni strateški dokument na področju raziskovanja v Sloveniji, bi bilo bolje, če bi usmeritve temeljile na NRRP, čeprav se z njim načeloma ujemajo (preglednica 1).

Edini normativni dokument vlade, ki poleg NRRP in SRS določa tehnološka prioriteta področja (med njimi tudi ožje usmeritve), je dokument Ukrepi za vzpodbujanje podjetništva in konkurenčnosti

Preglednica 1: Primerjava prioritetnih področij, določenih v SRS, NRRP in raziskavi Tehnološko predvidevanje v Sloveniji (Stanovnik in sodelavci 2003).

Nacionalni raziskovalni in razvojni program za obdobje 2006–2010	Strategija razvoja Slovenije	Tehnološko predvidevanje – tehnološke mreže (2003)
informatijske in komunikacijske tehnologije	elektronske komunikacije in informacijska tehnologija	informatijske in telekomunikacijske tehnologije
zdravje in znanost o življenju	biotehnologija in farmacija	genske znanosti in tehnologije, medicinske vede in tehnologije
napredni (novi) sintetični kovinski in nekovinski materiali in nanotehnologije	nanotehnologija	nanoznanosti, nano in natančnostne tehnologije
	novi materiali	novi napredni materiali
kompleksni sistemi in inovativne tehnologije	procesne tehnologije	kompleksnost in kompleksni sistemi
tehnologije za trajnostno gospodarstvo	okoljske tehnologije	tehnologije za trajnostno gospodarstvo
		vede in tehnologije o znanju

za obdobje 2007–2013 (2006 in dopolnjen program 2009). Ta dokument sicer daje prednost tistim elementom razvoja, ki omogočajo trajnostno rast, visoko dodano vrednost izdelkov in storitev ter sposobnost konkuriranja na globalnih trgih, navedena so tudi ožja tehnološka področja. Njihova določitev temelji na smernicah SRS, NRRP, okvirnih programih Evropske skupnosti ter podatkih Gospodarske zbornice Slovenije (GZS). Glede na NRRP so kot širše usmeritve dodane: logistika, industrijsko oblikovanje in električna oprema brez področja informacijsko komunikacijskih tehnologij.

Medtem ko je NRRP predvidel tehnološko predvidevanje kot izhodišče za določitev tehnoloških prioritetnih področij, Program za vzpodbujanje tehnološkega razvoja ter informacijske družbe za obdobje 2007–2013 (2006), temelji bolj na načelu *bottom up* oziroma na iniciativah iz gospodarstva. V ukrepih se osredotoča na spodbujanje raziskovalno razvojnih projektov preko tehnoloških platform, ki se praviloma oblikujejo na strateško pomembnih področjih tehnološkega razvoja Slovenije in sicer na podlagi potencialov in iniciativ iz podjetij. Vendar prioritetnih področij posebej ne definira.

Vsekakor pa naj bi bil na prioritetnih tehnoloških področjih največji potencial, zato naj bi se na teh področjih stalno spremljalo razvoj ter trende, tako doma in v svetu, vendar do sedaj tega še ni bilo narejeno.

3 Analiza prilagajanja prioritetnih področij na deklarativni ravni

V Sloveniji imata na področju raziskav in razvoja tehnologij največ pristojnosti Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za gospodarstvo ter njune izvajalske agencije; to se nanaša tudi na pooblastila za posamezne ukrepe, navedene znotraj NRRP. Iz razpisov in ostalih dokumentov je razvidno, da med posameznimi ministrstvi in njihovimi direktorati tista prioritetna področja, ki naj bi veljala za nosilna in na katerih bi lahko dosegli globalno konkurenčnost, niso usklajena. Na to vsa ta leta opozarja gospodarstvo, še posebej Gospodarska zbornica Slovenije (GZS). Čeprav širše opredeljena področja načeloma niso sporna, pa obstaja neskladje glede ožjih področij, ki naj bi jih po NRRP-ju definirali do konca leta 2007.

S sprejetjem NRRP so v letu 2006 pri Agenciji za raziskave in razvoj Slovenije (ARRS) začeli na novo (so)financirati tematsko usmerjene temeljne in aplikativne raziskovalne projekte. To so tematsko usmer-

jeni raziskovalni projekti, ki jih je Vladi Republike Slovenije predlagal Svet za znanost in tehnologijo. Usmeritve ministrstva za leta 2006–2007 so bile ožje usmerjene; opredelila jih je skupina za prednostne naloge, sestavljena iz vodij razvoja uspešnih podjetij. Zadnji dve leti so razpisana širša prioriteta področja in temeljijo na širših usmeritvah NRRP (preglednica 2).

Preglednica 2: Primerjava razpisanih širših prioritetnih področij ARRS na podlagi usmeritev ministrstva po posameznih letih.

Tematske prioritete 2006–2007	Tematske prioritete 2008	Tematske prioritete 2009
raziskovanje genomike in biotehnologije za zdravje, kakovosti in varnosti živil ter trajnostnega razvoja	raziskovanje genomike in biotehnologije za zdravje, kakovosti in varnosti živil ter trajnostnega razvoja	raziskovanje genomike in biotehnologije za zdravje, kakovosti in varnosti živil ter trajnostnega razvoja
raziskovanje tehnologij informacijske družbe ter raziskav s področja državljanstva in vodenja na znanju temelječe družbe, vključno z razvijanjem človeških virov in socialne kohezivnosti ter ohranjanjem naravne in kulturne dediščine, ki morajo biti povezane z informacijskimi tehnologijami	raziskovanje tehnologij informacijske družbe, vključno z razvijanjem človeških virov in socialne kohezivnosti ter ohranjanjem naravne in kulturne dediščine, ki morajo biti povezane z informacijskimi tehnologijami	raziskovanje tehnologij informacijske družbe, vključno z razvijanjem človeških virov in socialne kohezivnosti ter ohranjanjem naravne in kulturne dediščine
raziskovanje novih materialov, novih proizvodnih postopkov in orodij	raziskovanje novih materialov, novih proizvodnih postopkov, orodij in tehnologij energetika (alternativni viri energije, biogoriva, vodikova energija, povezava z okolji, pretvarjanje in shranjevanje energije)	raziskovanje novih materialov, orodij in tehnologij energetika (alternativni viri energije, biogoriva, vodikova energija, povezava z okolji, pretvarjanje in shranjevanje energije)
		interdisciplinarnost, raziskave, vpete v razvojne potrebe slovenskih podjetij

Glede na razpisana področja usmerjenih raziskovalnih projektov ni videti usklajevanja z ostalimi institucijami, ki izvajajo inovacijsko politiko v Sloveniji. Kljub temu, da so prioriteta področja raziskovanja v zadnjih dveh letih opredeljevale tehnološke platforme (podprte prek razpisa Slovenske tehnološke agencije 2007) ter da je bilo končano Tehnološko predvidevanje II. faza (Stanovnik in sodelavci 2008), lahko opazimo, da nobena izmed teh aktivnosti ni imela vpliva na določanje prioritetnih področij znotraj razpisov za projekte za leto 2008 ali leto 2009. Hkrati bi morali tematsko usmeritev interdisciplinarnosti (vpetost v potrebe slovenskih podjetij glede na načela NRRP in cilje inovacijske politike v Sloveniji) v letu 2009 dodati posameznim prioritetnim sklopom; lahko tudi vsem kot načelo in ne kot samostojno razpisano enoto.

Prvi sistematični pristop za razpis ožjih prioritetnih področij je bil izpeljan decembra 2008, ko je Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo upoštevalo rezultate analize v okviru razpisa za tehnološke platforme ter predstavilo razpis strateških raziskovalnih razvojnih projektov v podjetjih za obdobje do leta 2012 (izvajalec Tehnološka agencija Slovenije). Razpis je v celoti temeljil na osnovi izvedene analize

Tehnološke agencije Slovenije, pri katerem je ugotovila naslednjih 14 ožjih prioriteten razvojnih tem v slovenskem gospodarstvu in jih razvrstila po posameznih sektorskih razvojnih svetih (SeRS). (preglednica 3).

Preglednica 3: Ožje definirana prioriteta področja v okviru razpisa za tehnološke platforme (izvajalka TIA).

SeRS	Ožje teme (razpis TIA 2008–2012)
življenje in zdravje	biotehnologija in genomika za zdravje varna prehrana
informacijsko komunikacijske tehnologije	storitvena znanost ter infrastrukture za povezovanje, e-poslovanje in e-vsebine
nanoznanosti in nanotehnologije, novi materiali	funkcionalni materiali
okoljske tehnologije in trajnostno gradbeništvo	tehnologija zagotavljanja racionalne rabe vode recikliranje industrijskih in komunalnih odpadkov trajnostne tehnologije
energetika in alternativni viri energije	sončna energija biomase in biorafinerije vodikove tehnologije
optika in elektronika	inteligentno elektroenergetsko omrežje
transport in transportni sistemi	diodno črpali svetlobni izvori
procesna tehnologija in nove proizvodne tehnologije	logistika, avtomatizacija in sistemi tehnološki razvoj intergriranih naprednih produktov (izdelkov, znanj), izdelovalnih tehnologij in orodij

Preglednica 4: Primerjava razpisanih prioritete Agencije za raziskave in razvoj Slovenije in Tehnološke agencije Slovenije za aktualno leto.

Tematske prioritete ARRS za leto 2009	Ožje teme (razpis TIA 2008–2012)
raziskovanje genomike in biotehnologije za zdravje, kakovosti in varnosti živil ter trajnostnega razvoja	biotehnologija in genomika za zdravje, varna prehrana, tehnologija zagotavljanja racionalne rabe vode, recikliranje industrijskih in komunalnih odpadkov, trajnostne gradnje
raziskovanje tehnologij informacijske družbe, vključno z razvijanjem človeških virov in socialne kohezivnosti ter ohranjanjem naravne in kulturne dediščine	storitvena znanost ter infrastrukture za povezovanje, e-poslovanje in e-vsebine, inteligentno elektroenergetsko omrežje
raziskovanje novih materialov, novih proizvodnih postopkov, orodij in tehnologij	funkcionalni materiali, tehnološki razvoj intergriranih naprednih produktov (izdelkov, znanj), izdelovalnih tehnologij in orodij
energetika (alternativni viri energije, biogoriva, vodikova energija, povezava z okolji, pretvarjanje in shranjevanje energije)	sončna energija, biomase in biorafinerije, vodikove tehnologije
interdisciplinarnost	
raziskave, vpete v razvojne potrebe slovenskih podjetij	diodno črpali svetlobni izvori logistika, avtomatizacija in sistemi

Če primerjamo zadnje razpise ARRS in TIA je razvidno, da so razpisane širše prioritete večinoma usklajene. Vendar pa je razpis agencije TIA zaradi ožje usmerjenosti bolj učinkovit in nazoren ter posreduje jasnejšo sliko glede interesa države, katera področja pojmuje za nosilna in strateško pomembna za podporo učinkovitemu gospodarskemu razvoju (preglednica 4).

4 Sklep

Po pregledu strateških dokumentov posameznih ministrstev ter usmeritev, ki jih ministrstva prepisujejo znotraj svojih razpisov, je možno opaziti slabosti pri usklajevanju in pomanjkljivosti pri določanju enotne raziskovalne politike in raziskovalnih prioritet. Na to opozarjajo različne institucije in relevantni posamezniki. GZS na primer v Beli knjigi konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (Avberšek in sodelavci 2008) ter v gradivu 3 resne in 7 potez za tehnološki preboj Slovenije (Avberšek in Mešl 2008) opozarja na to, da bi prek jasno definiranih prioritet lahko vključili in povezali različne elemente razvojne politike, povezali gospodarstvo in znanost ter tako presegli razdrobljenost finančnih virov ter njihovo neučinkovitost.

Novembra 2008 je večja skupina predstavnikov Korisa (koordinacije raziskovalnih institucij) ministru za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo poslala odprto pismo, v katerem so opozorili, da je slovenska politika na področju znanja oziroma pospeševanja inventivnosti in razvoja v zadnjih nekaj letih »skoraj odpovedala«. Raziskovalno-razvojni sektor vidi razlog za to predvsem v zanemarjanju tega področja, v zmanjševanju sredstev in spodbud ter pomanjkanju usklajene politike od leta 2000 dalje.

Na splošno je v zadnjih letih na področju raziskav in razvoja največji interes pokazal privatni sektor, tudi prek povečanja izdatkov za raziskave in razvoj (za 22,6 % v letu 2006 glede na predhodna obdobja po podatkih poročila Urada za makroanalizo in razvoj (2008)). Zato se je tudi določanje tehnoloških prioritet postopoma prenašalo z vladne ravni na pobude gospodarstva preko izoblikovanih tehnoloških platform. Oblikovanje prioritet na podlagi tehnoloških platform podpira tudi GZS znotraj Bele knjige konkurenčnosti slovenskega gospodarstva (Avberšek in sodelavci 2008). Zadnji primer so tudi razvojne skupine Sveta za konkurenčnost RS, ki temeljijo na posameznih sektorski svetih tehnoloških platform, ter deklarativno neupoštevanje raziskave Tehnološko predvidevanje II. faza kot enega od izhodiščnih dokumentov. Kljub dvomom o nepotrebnem podvajanju nalog sektorskih razvojnih svetov tehnoloških platform in razvojnih skupin Sveta za konkurenčnost (Bučar 2008, 9), je korake, ki sledijo od tehnološkega predvidevanja do implementacije, lažje izvesti, če je tehnološko predvidevanje integralni del procesa odločanja in ne ločeno od njega (Stanovnik in sodelavci 2004, 20). V tem primeru je Svet za konkurenčnost (kot sintezna institucija vlade pri implementaciji politike) lahko učinkovitejši kot posamezni razvojni sveti, izoblikovani znotraj tehnoloških platform. Po drugi strani so lahko tehnološke platforme tudi preveč sektorsko omejene, posamezni strateški programi pa nimajo ustrezne moči za oblikovanje celovite strategije. Tudi metodologija, ki temelji na panelni razpravi oziroma ekspertnih mnenjih, je glede na druge države Evropske unije (EU), korektna.

Vendar se vseeno porajajo tudi dvomi in vprašanja o naslednjih korakih Sveta za konkurenčnost RS v smeri izoblikovanja jasno opredeljenih prioritet ter glede implementacije njihovih priporočil znotraj aktualnih normativnih dokumentov, usmeritev in seveda razpisov.

Zaradi premajhnega števila slovenskih raziskovalcev oziroma razvijalcev v gospodarstvu je nujno potrebna koncentracija raziskovalcev na manjšem številu integriranih (interdisciplinarnih) razvojnih projektov, s katerimi bi lahko izvedli tehnološke preboje (Stanovnik in sodelavci 2008, 108). Jasno definirana prioriteta področja vplivajo na večjo koncentracijo vlaganja sredstev, povezanost in učinkovitost vlaganj. Med probleme, povezane z določanjem prioritet, sodijo odnos med temeljnim in aplikativnim raziskovanjem ter programskim in projektnim financiranjem, ki povzroča konflikt med usmeritvijo na čim bolj usmerjeno delovanje raziskovalne sfere ter zagotavljanjem določene akademske svobode.

5 Viri in literatura

- Avberšek, A., Čepin, M., Renko, J., Leban, J., Cerar, A. B., Sever, R., Korošec, V., Gržinič, B., Zupančič, D., Martinec, N., Renar, J., Dekleva, J., Friedl, A., Uršič, V., Božič, M., Penko, J., Natlačén, M., Brglez, I., Kožar, V., Podgoršek, P., Pelicon, T. 2008: Bela knjiga konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Gospodarska zbornica Slovenije. Ljubljana. Medmrežje: http://www.p-ng.si/public/doc/mednarodni/bela_knjiga.pdf (9. 4. 2009).
- Avberšek, A., Mešl, M. 2008: 3 resnice in 7 potez za tehnološki preboj Slovenije. Tehnološka razvojna politika za konkurenčnost gospodarstva. Gospodarska zbornica Slovenije. Ljubljana.
- Bučar, M. 2008: Inno-policy TrendChart report. Slovenia. Medmrežje: <http://www.proinno-europe.eu/extranet/upload/countryreports/country-report-slovenia-2008.pdf> (9. 4. 2009).
- Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005. Medmrežje: http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/Bro__ura_Okvir_reform.pdf (9. 4. 2009).
- Okvir reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije. 2005. Medmrežje: <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/SI-porociloNRP2006-slo.pdf> (9. 4. 2009).
- Poročilo o razvoju. Urad za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana, 2008.
- Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Program za vzpodbujanje tehnološkega razvoja ter informacijske družbe za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. 2006. Medmrežje: http://www.mvzt.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/tehnologija (9. 4. 2009).
- Vlada RS 2005: Resolucija o Nacionalnem raziskovalnem in razvojnem programu za obdobje od 2006 do 2010. Uradni list RS 3/2006. Ljubljana.
- Slabe, M., Gider, F. 2008: Poročilo o rezultatih identifikacije ožjih prioriteten razvojnih tem. Medmrežje: http://www.tia.si/shared_files/Dokumenti/TIAOB1.pdf (9. 4. 2009).
- Stanovnik, P., Bešter, J., Koren, M., Koman, K., Best, M., Mali, F., Kozmos, K. 2003: Analiza ključnih tehnologij in možnosti razvoja tehnoloških mrež v Sloveniji. Zaključno poročilo o projektu v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006. Inštitut za ekonomska raziskovanja. Ljubljana.
- Stanovnik, P., Kos, M., Agrež, U. 2004: Tehnološko predvidevanje v Sloveniji. I. faza. Zaključno poročilo o projektu v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2001–2006. Ljubljana.
- Stanovnik, P., Kos, M., Bavec, C., Slabe, Erker, R., Bučar, M., Sever, U. 2008: Tehnološka predvidevanja in slovenske razvojne prioritete. Končno poročilo. II. faza. Inštitut za ekonomska raziskovanja. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005. Medmrežje: http://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (9. 4. 2009).
- Širaj, M., Blažina, I., Božič-Cerar, A., Butina, I., Čepin, M., Dekleva, J., Friedl, A., Gržinič, B., Krajnc, B., Leban, J., Martinec, N., Pajnikihar, T., Protner, J., Renko, J., Roštan, I., Smole, J., Uršič, V., Vizovišek, A., Vrhovec, I., Zaletelj, A. 2007: Povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Gospodarska zbornica Slovenije. Ljubljana.
- Tehnološka agencija Slovenije. Medmrežje: http://www.tia.si/o_agenciji,261,0.html (9. 4. 2009)
- Ukrepi za vzpodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2006 in 2009. Medmrežje: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DPK/dpk_program_sprejet_060706.pdf (9. 4. 2009).

Zahvala

Raziskavo sofinancira Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS). Avtorja se zahvaljujeta za napotke in pomoč dr. Stojanu Sorčanu in dr. Tomažu Bohu z ARRS-ja.

STATISTIKA CEN NEPREMIČNIN V LUČI MERJENJA KAPITALA

Borut Kodrič

Fakulteta za management Koper, Univerza na Primorskem
Cankarjeva ulica 5, 6000 Koper
borut.kodric@fm-kp.si

UDK: 338.57(497.4)

IZVLEČEK

Statistika cen nepremičnin v luči merjenja kapitala

Bruto vrednost kapitala lahko ocenimo na več različnih načinov, med katerimi se najpogosteje uporablja metoda nepretrganega popisovanja. Ta omogoča oblikovanje ocen stanj osnovnih sredstev na podlagi podatkov o bruto naložbah v osnovna sredstva v preteklih obdobjih. V prvem koraku je treba podatke o bruto naložbah v osnovna sredstva v posameznih obdobjih izraziti v stalnih cenah izbranega bazičnega obdobja. Uporaba neustreznih indeksov cen naložbenih dobrin lahko povzroči pristranske ocene bruto vrednosti kapitala, kar se prek indeksa storitev kapitala kaže na oceni večfaktorske produktivnosti. S tem namenom so v prispevku predstavljene nekatere ugotovitve analize indeksov cen, ki jih Statistični urad Republike Slovenije uporablja pri preračunu bruto naložb v osnovna sredstva iz tekočih v stalne cene.

KLJUČNE BESEDE

skupna faktorska produktivnost, večfaktorska produktivnost, metoda nepretrganega popisovanja, indeksi cen osnovnih sredstev, indeks storitev kapitala

ABSTRACT

Construction price indices in the perspective of measuring capital

The gross capital stock can be estimated in several ways. By the far commonest is the perpetual inventory method (PIM), which generates an estimate of the capital stock by accumulating past purchases of assets over their estimated service lives. The perpetual inventory method requires an investment series expressed in constant prices that can be estimated using asset price deflators. The process of deflation can introduce additional, and potentially serious, errors into the data of gross capital stocks that can result in biased estimate of multi-factor productivity. The paper tries to analyse the analytical value of asset price deflators that Statistical Office of the Republic of Slovenia uses to express gross fixed capital formation data in constant prices.

KEY WORDS

total factor productivity, multi-factor productivity, perpetual inventory method, fixed asset price indices, index of capital services

1 Uvod

Uresničevanje ciljev, opredeljenih s Strategijo razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju SRS), je tesno povezano z rednim spremljanjem gospodarskih gibanj. V vrsti statističnih raziskovanj je treba še posebno izpostaviti spremljanje skupne faktorske produktivnosti kot osrednjega ekonomskega koncepta. Ta kaže učinkovitost proizvodnega procesa, zato je pomembna determinanta življenjske ravni. Kot ključni dejavnik gospodarske rasti je močno povezana tudi z drugimi dejavniki rasti, med katerimi je treba izpostaviti predvsem akumulacijo fizičnega in človeškega kapitala, tehnični napredek, alokacijsko učinkovitost ter konkurenčnost posameznega gospodarstva (Van Ark 1996, 22).

Mnenja o vlogi skupne faktorske produktivnosti v procesu gospodarske rasti so sicer deljena. Mark-sisti in skupina predstavnikov neoklasične ekonomske teorije (Hulten 1975; Hulten 1979; Klenow in Rodriguez-Calre 1997; O'Mahony in Van Ark 2005; Prescott 1998) menijo, da gre rasti produktivnosti, ki izvira iz tehničnega napredka in organizacijskih sprememb na ravni proizvodnje, pripisati ključno vlogo v procesu gospodarske rasti.

Povsem drugačno mnenje lahko zasledimo med predstavniki sodobnejših teorij gospodarske rasti (*New Growth Theory*) ter med predstavniki druge skupine neoklasične teorije – predstavniki teorije kapitala in naložb (Greenwood in Jovanovic 1998; Lucas 1988; Jorgenson 1990; Romer 1986), ki ključno vlogo za gospodarsko rast pripisujejo povečevanju naložb v fizični in človeški kapital.

Vzrok za deljena mnenja izvira pretežno iz same opredelitve koncepta skupne faktorske produktivnosti. Sprememba skupne faktorske produktivnosti je namreč opredeljena kot rezidualna količina, zaradi česar je njena ocena zelo občutljiva za opredelitev in metodologijo merjenja posameznih kategorij, ki vstopajo v postopek izračuna. Poleg vplivov dejanskih tehničnih in organizacijskih sprememb se v oceni skupne faktorske produktivnosti kažejo tudi neželeni vplivi merskih napak, opuščenih spremenjivk, pristranskosti pri oblikovanju agregatov ter morebitnih napak v specifikaciji modela. Med vrsto metodoloških elementov, ki pomembno opredeljujejo končno oceno, pa gre pomembnejšo vlogo pripisati metodologiji merjenja kapitala.

V skladu z navedenim je namen pričujočega prispevka predstaviti problematiko izračuna indeksa storitev kapitala, pri čimer je posebna pozornost posvečena indeksom cen, ki jih Statistični urad Republike Slovenije (SURS) uporablja pri preračunu podatkov o bruto naložbah v osnovna sredstva iz tekočih v stalne cene. Ti pogosto pomenijo šibki člen v celotni metodologiji izračuna indeksa storitev kapitala, ki ga SURS še ne izračunava v okviru svojih rednih statističnih raziskovanj.

Sicer je vsebina prispevka del celovite analize, izvedene z namenom preučiti ustreznost stvarnih podatkovnih virov, potrebnih za izračun indeksa storitev kapitala, in opredeliti ključne metodološke probleme, ki se lahko pojavijo pri njihovi uporabi.

2 Definicija produktivnosti

V splošnem produktivnost opredelimo kot razmerje med količino ustvarjene proizvodnje in količino vloženih proizvodnih dejavnikov za proizvodnjo danega obsega proizvodnje v izbranem obdobju. Pri uporabi več različnih proizvodnih dejavnikov lahko produktivnost opazujemo bodisi kot parcialno bodisi kot večfaktorsko.

Pri analizi parcialne produktivnosti količino ustvarjene proizvodnje, ki je rezultat uporabe vseh proizvodnih dejavnikov, primerjamo s porabljenjo količino zgolj enega samega proizvodnega dejavnika (na primer produktivnost dela). Ugotovljene spremembe parcialne produktivnosti ne moremo pripisati zgolj spremembi v prispevku učinkovitosti izbranega proizvodnega dejavnika, temveč kaže tako opredeljena produktivnost skupni učinek v porabi vseh proizvodnih dejavnikov, učinek organizacijskih, tehničnih in drugih sprememb v sami enoti in zunaj nje, ekonomije obsega, spremembe v stopnji izkoriščenosti in morebitnih merskih napak (Bregar 2004).

O večfaktorski produktivnosti govorimo, kadar količino ustvarjene proizvodnje primerjamo s porabljenimi količinami več proizvodnih dejavnikov, najpogosteje s proizvodnima dejavnikoma delo in kapital. Za oceno indeksa skupne faktorske produktivnosti pa je treba poleg dela in kapitala v imenovalcu zajeti porabo še drugih proizvodnih dejavnikov (energije, materiala, storitev).

Po zgledu Solowa (1957, 312) lahko spremembo večfaktorske produktivnosti opredelimo tako:

$$\frac{\dot{A}_t}{A_t} = \frac{\dot{Q}_t}{Q_t} - w_t^K \frac{\dot{K}_t}{K_t} - w_t^L \frac{\dot{L}_t}{L_t} \quad (1)$$

kjer pomeni:

$\frac{\dot{A}_t}{A_t}$: indeks večfaktorske produktivnosti v obdobju t ,

$\frac{\dot{Q}_t}{Q_t}$: indeks ustvarjenega proizvoda (outputa) v obdobju t ,

$\frac{\dot{K}_t}{K_t}$: indeks vloženega kapitala v obdobju t ,

$\frac{\dot{L}_t}{L_t}$: indeks vloženega dela v obdobju t ,

w^K : delež kapitala v ustvarjenem proizvodu,

w^L : delež dela v ustvarjenem proizvodu.

Sprememba večfaktorske produktivnosti, v literaturi pogosto poimenovana kot Solowov rezidual, pomeni torej del povečanja ustvarjene proizvodnje, ki je ni mogoče pojasniti s povečano porabo dela in kapitala in kaže premik proizvodne funkcije pri danem obsegu proizvodnih dejavnikov.

Ceprav je bila Solowova metoda deležna vrste kritik (Barro 1998; Carlaw in Lipsey 2004; Greenwood in Jovanovic 1998; Jorgenson 1990; Nelson 1981), predvsem na račun uporabljenih predpostavk, ostaja predstavljeni izračun prispevkov rasti še vedno prevladujoča metoda za analizo produktivnosti oziroma gospodarske rasti. Definicija reziduala omogoča preprosto in konsistentno podlago za opredelitev dejavnikov gospodarske rasti oziroma opredeljuje teoretična izhodišča za merjenje ekonomskih pojavov.

3 Statistično spremljanje produktivnosti

V obdobju zadnjih 20–25 let prehaja izračunavanje večfaktorske produktivnosti izven okvirov monografsko usmerjenih akademskih študij v redna raziskovanja nacionalnih statističnih uradov. Ameriški statistični urad je indeks večfaktorske produktivnosti za ameriško gospodarstvo za obdobje 1948–1981 prvič objavil leta 1983 v biltenu *Trends in Multifactor Productivity*. Indeks večfaktorske produktivnosti redno objavljajo tudi statistični uradi v Avstraliji, Kanadi, na Finskem in v Veliki Britaniji (Bregar 2004; Measuring Productivity ... 2001).

Na območju držav Evropske unije je treba izpostaviti projekt EU-KLEMS, katerega namen je oblikovati ustrezno podatkovno osnovo za analize gospodarskih gibanj za vse države članice za obdobje od leta 1970 naprej.

Eden pomembnejših izzivov pri vzpostavitvi metodologije izračuna indeksa večfaktorske produktivnosti v okviru rednih raziskovanj nacionalnih statističnih uradov je vzpostavitev metodologije izračuna indeksa storitev kapitala. Kapitalska sredstva večinoma uporabljajo njihovi lastniki, zaradi česar transakcije s storitvami kapitala (*capital services*) ne potekajo na trgu. Njihov obseg kakor tudi ceno je treba

ustrezno oceniti, v zvezi s tem pa se odpirajo številna metodološka vprašanja (Van Ark 1996; Measuring Productivity ... 2001, 75; Measuring Capital ... 2001; Diewert 2001):

- opredelitev meje med vmesno porabo in naložbami,
- ustrezna obravnava neopredmetenih osnovnih sredstev – vrednotenje in obračun amortizacije,
- ustrezna obravnava finančnega kapitala,
- ustrezna obravnava človeškega kapitala,
- izbira ponderjev pri izračunu agregatnih kazalnikov,
- vloga kakovostnih sprememb pri ocenjevanju deflatorjev,
- oblikovanje ocen stanj sredstev in
- povezava z metodologijo spremljanja vrednosti naravnih virov.

Statistični urad Republike Slovenije (SURS) trenutno izračunava in objavlja zgolj indeks produktivnosti dela v industriji. Produktivnost dela je, kot že rečeno, kazalnik parcialne produktivnosti, zaradi česar je njegova analitična uporaba v vrsti ekonomskih analiz omejena. Če želimo preučevati vplive ukrepov ekonomske politike v smeri spodbujanja naložbene dejavnosti, spodbujanja raziskovalne dejavnosti ali spodbujanja konkurenčnosti, je potrebna celovitejša analitična metoda, ki temelji na izračunavanju indeksa večfaktorske oziroma skupne faktorske produktivnosti.

V sklopu vzpostavitve metodologije izračuna indeksa večfaktorske produktivnosti bo ena zahtevnejših nalog SURS vzpostavitev metodologije za izračun indeksa storitev kapitala, ki je na kratko predstavljena v nadaljevanju.

4 Opredelitev koncepta kapitala

Koncept kapitala je za analizo produktivnosti v skladu z opredelitvijo bruto naložb v osnovna sredstva (P.51) v okviru standardov sistema nacionalnih računov SNA93 (10.33). Le-te zajemajo pridobitve, zmanjšane za odtujitve osnovnih sredstev s strani rezidenčnih proizvajalcev v danem obdobju in povečane za določena povečanja vrednosti neproizvedenih sredstev, ki so rezultat proizvodne dejavnosti proizvodnih ali institucionalnih enot. Osnovna sredstva so opredmetena ali neopredmetena sredstva, proizvedena v procesih proizvodnje, ki se v drugih proizvodnih procesih uporabljajo večkrat ali nepretrgano v obdobju, daljšem od enega leta.

Poleg vlaganj v opredmetena in neopredmetena proizvedena sredstva zajemajo bruto naložbe v osnovna sredstva (P.51) tudi velike izboljšave opredmetenih neproizvedenih sredstev, še posebno tistih, ki se nanašajo na zemljišča in stroške, povezane s prenosi lastništva neproizvedenih sredstev, kot so zemljišča in patentirana sredstva. Sama pridobitev neproizvedenih sredstev pa ni zajeta v sklop bruto naložb.

4.1 Viri podatkov

Stanja osnovnih sredstev lahko ocenimo različno. Neposredni vir podatkov zagotavljajo rezultati popisov osnovnih sredstev, ki se zaradi kompleksnosti izvedbe in s tem potrebnih obsežnih finančnih sredstev izvajajo le v malokateri državi. V Sloveniji je bil popis osnovnih sredstev izveden v letih 2000–2001, po stanju sredstev ob koncu leta 1999. Podatki, zbrani s tem projektom, naj bi bili podlaga za vzpostavitev metode nepretrganega popisovanja (v nadaljevanju MNP) in obračuna porabe stalnega kapitala v skladu z evropskim sistemom računov ESA 95 (Bruto stanja ... 2002).

Drugi neposredni viri podatkov o stanjih osnovnih sredstev so lahko še tako imenovani registri osnovnih sredstev, ki so jih morala voditi državna podjetja v centralno planskih gospodarstvih, javno objavljeni zaključni računi poslovnih subjektov ter razni administrativni registri (registri motornih vozil, plovil, stavb oziroma poslovnih objektov ...).

Čprav naj bi imeli navedeni neposredni viri podatkov, skladno s priporočili SNA 93, prednost, se stanje stalnega kapitala najpogosteje ocenjuje z MNP (Measuring Capital ... 2001, 39). Metoda je zelo

priročna in poceni, zahteva pa precej predpostavk, zaradi katerih so lahko ocene manj zanesljive oziroma pomenijo šibki člen v celotni metodologiji statistike kapitala (Hulten 1990, 141).

Glede na dejstvo, da bi bil MNP sprejemljiva rešitev za redno statistično raziskovanje o kapitalu oziroma osnova za izračun indeksa storitev kapitala v Sloveniji, ga v nadaljevanju tudi predstavljamo.

5 Metoda nepretrganega popisovanja

MNP omogoča oblikovanje ocen stanj osnovnih sredstev na podlagi podatkov o bruto naložbah v osnovna sredstva v preteklih obdobjih. V prvem koraku je treba podatke o bruto naložbah v osnovna sredstva v posameznih obdobjih izraziti v stalnih cenah izbranega bazičnega obdobja. Sledi popravek vrednosti bruto naložb za sredstva, ki so že bila izločena iz proizvodnega procesa. Ob predpostavki, da so starejša sredstva manj učinkovita v primerjavi z novimi zaradi fizične obrabe, se obseg bruto naložb v posameznem obdobju, izražen v stalnih cenah in popravljen za izločena sredstva, pomnoži s koeficienti njihove (relativne) učinkovitosti (Hulten 1990, 121):

$$K_t = \Phi_0 I_t + \Phi_1 I_{t-1} + \dots + \Phi_T I_{t-T}; \Phi_0 = 1 \quad (2)$$

kjer pomeni:

K_t : efektivni obseg kapitala (*productive stock of capital*),

$I_P I_{t-1} \dots I_{t-T}$: bruto naložbe v izbrano osnovno sredstvo v posameznem obdobju, izražene v stalnih cenah,

$\Phi_0 \Phi_1 \dots \Phi_T$: koeficienti relativne učinkovitosti sredstva dane starosti.

Koeficient Φ_{t-v} izraža relativno učinkovitost osnovnega sredstva starosti v v primerjavi z novim sredstvom. Efektivni obseg kapitala K_t pa lahko interpretiramo kot potrebno število enot novega sredstva z enako proizvodno zmogljivostjo, kot jo zagotavljajo nabavljena sredstva iz preteklih obdobj.

Kakovost oziroma pristranskost ocene efektivnega obsega kapitala je v skladu z MNP predvsem odvisna od analitične uporabnosti:

- ocen koeficientov učinkovitosti Φ_{t-v} in
- ocen indeksov cen osnovnih sredstev.

V okviru dane raziskave je bila kot šibki člen v procesu vzpostavitve izvajanja MNP identificirana metodologija preračuna bruto naložb v osnovna sredstva iz tekočih v stalne cene predhodnega leta, pri čemer so nekatere ključne ugotovitve izpostavljene v naslednjem poglavju.

6 Problematika deflatorjev

Bruto naložbe v osnovna sredstva se nanašajo na opredmetena in neopredmetena sredstva, ki zajemajo širok nabor različnih proizvodov, med katerimi so mnogi edinstveni. Heterogenost naložbenih proizvodov zahteva spremljanje naložbenih tokov in njihovo deflacioniranje na čim bolj dezagregirani ravni (Handbook on Price ... 2001, 42).

V praksi se bruto naložbe v osnovna sredstva sicer spremljajo na ravni skupin sorodnih proizvodov (na primer objekti, naprave, stroji, računalniška in komunikacijska oprema). V takem primeru se za izbrano skupino proizvodov predpostavlja sorodnost v gibanju cen, kar implicira uporabo enega samega cenovnega indeksa za deflacioniranje vrednosti naložb v določeno skupino proizvodov. Na tem mestu se postavi vprašanje izbire ustreznega indeksa cen, ki naj bi ustrezno izražal spreminjanje cen izbrane skupine naložbenih proizvodov.

Poleg samega nabora proizvodov, na katere naj bi se indeks cen nanašal, je pri presoji ustreznosti deflatorjev pomemben tudi način vrednotenja naložbenih tokov. Glede na to, da se bruto naložbe vrednotijo v kupčevih cenah, bi moral ustrezni deflator izražati spremembe kupčevih cen, vključno z neodbitnim

DDV. Neposredna uporaba indeksov cen proizvajalcev (v nadaljevanju ICP) tudi pri ujetanju nabo-
ra proizvodov ni povsem ustrezna, saj se vrednost proizvodnje izraža v osnovnih cenah. Uporaba ICP
za deflacioniranje naložbenih izdatkov implicira predpostavko, da je sprememba osnovne cene enaka
spremembi kupčeve cene, oziroma da so davki, transportni stroški, stroški namestitve ter prenosa last-
ništva, izraženi v stalnih cenah, ostali nespremenjeni (Handbook on Price ... 2001, 18).

Glede na dejstvo, da je del opreme po navadi uvožen, bi konsistentno opredeljen deflator moral
ustrezno upoštevati tudi spremembe v davkih in morebitnih subvencijah za uvožene proizvode (Hand-
book on Price ... 2001, 43).

Naslednji metodološki izziv na področju statistike cen je ustrezno ovrednotenje in upoštevanje
kakovostnih sprememb, ki jih povzroča hiter tehnični napredek. Razčlenitev spremembe vrednosti na
spremembe v količini (kakovosti) oziroma spremembe v ceni je zaradi velike raznolikosti proizvodov
in velikega števila unikatnih proizvodov pri naložbenih proizvodih težja kot pri drugih. Najbolj izra-
zito se problematika upoštevanja kakovostnih sprememb kaže pri statistiki cen računalniške opreme
in poslovnih objektov (Hulten 1990, 140; Measuring Capital ... 2001, 46).

6.1 Metodologija preračuna bruto naložb v osnovna sredstva v stalne cene

SURS objavlja podatke o bruto naložbah, ki so v skladu z metodologijo SNA oziroma ESA, po sku-
pinah proizvodov, ki so prikazane v preglednici 1.

Pri preračunu podatkov o bruto naložbah v stalne cene predhodnega leta se uporablja več različ-
nih deflatorjev po posameznih skupinah naložbenih proizvodov. Preračun v stalne cene se izvede na
ravni posameznega proizvoda, ki hkrati pomeni najnižjo členitveno postavko v okviru raziskovanja INV-1.
Pri kompleksnejših (skupinah) proizvodov (zgradbah in objektih) se za preračun v stalne cene upo-
rablja kombinacija več indeksov, pri čemer se na podlagi ustreznih ponderjev izračuna srednji indeks.

Preglednica 1: Skupine proizvodov osnovnih sredstev (SURS 2008).

oznaka ESR 1995	opis
P.51	bruto naložbe v osnovna sredstva
P.511	opredmetena osnovna sredstva
	zgradbe in objekti
	stanovanjske zgradbe
	druge zgradbe in objekti
	stroji in oprema
	transportna oprema
	druga oprema in stroji
	računalniki in pisarniški stroji
	elektronska oprema in aparati
	osnovna čreda in dolgoletni nasadi
P.512	neopredmetena osnovna sredstva
	programska oprema
	ostala neopredmetena osnovna sredstva
P.513	povečanje vrednosti neproizvedenih nefinančnih sredstev

V okviru celovite raziskave smo izvedli presojo analitične uporabnosti vseh indeksov cen, ki jih SURS
uporablja za preračun naložbenih izdatkov v stalne cene. Skladno z že navedenimi dejavniki, ki pomemb-
no opredeljujejo analitično uporabnost indeksov cen naložbenih proizvodov, smo pozornost namenili
predvsem naslednjim merilom:

- usklajenosti liste proizvodov, za katere se izračunava indeks, in skupine proizvodov za katere se indeks uporablja kot deflator,
- vrednotenju naložbenih izdatkov,
- upoštevanju kakovostnih sprememb in
- usklajenosti metodologije statistike cen s koncepti v okviru standardov SNA.

Ugotovitve raziskave potrjujejo že navedena dejstva tujih avtorjev, da so metodološki problemi najizrazitejši na področju statistike cen nepremičnin in statistike cen računalniške opreme (strojne in programske). V nadaljevanju je nekoliko podrobneje predstavljena problematika na področju statistike cen nepremičnin.

6.2 Indeksi cen nepremičnin

Za preračun podatkov o naložbah v stanovanjske zgradbe iz tekočih v stalne cene predhodnega leta se uporablja kombinacija indeksov za izračun razlike v ceni gradbenih del (IIRCGD, podatki pridobljeni pri Zbornici gradbeništva in industrije gradbenega materiala (GZS)) ter indeksov cen življenjskih potrebščin (ICŽP, podatke zbira SURS) za druge proizvode in storitve v tej skupini (naložbeno vzdrževanje, transakcijski stroški, samogradnja). Struktura uteži se spreminja glede na podatke iz različnih virov (podatki o davku na promet nepremičnin iz proračunske statistike, podatki o posredniških in pravno-tehničnih storitvah iz poročil za DDV).

Za preračun podatkov o naložbah v druge zgradbe in objekte se uporablja kombinacija IIRCGD za industrijska dela, gradnjo avtocest, gradnjo mostov in drugih objektov, instalacijska dela ter drugo nizko in visoko gradnjo. Ponderji, ki so osnova za izračun srednjega indeksa cen za nestanovanjske stavbe in prostore oziroma gradbene inženirske objekte, so ocenjeni na podlagi strukture vrednosti bruto naložb v posamezne vrste zgradb in objektov.

Čeprav je metodologija, ki jo Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala (GZS) uporablja za pripravo indeksov za izračun razlike v ceni gradbenih storitev za stavbe in druge inženirske objekte (IIRCGD), primerljiva z metodologijo kratkoročnih kazalnikov Eurostata (*Methodology of Short-term ... 2006*), je treba izpostaviti dejstvo, da navedeni indeksi izražajo zgolj spremembe stroškov, povezanih neposredno z gradbeno dejavnostjo, ne pa tudi drugih elementov cene gradbenih objektov (nakup zemljišča, pridobitev ustreznih dovoljenj in projektne dokumentacije, dobiček izvajalcev gradbenih del, marže nepremičninskih posrednikov in drugi transakcijski stroški). Temeljijo na predpostavki, da v opazovanem obdobju ni bilo sprememb v tehnologiji oziroma razmerju med vloženimi proizvodnimi dejavniki, kar v razmerah hitrega tehničnega napredka vodi do njihove pristranskosti. Glede na navedene metodološke omejitve indeksi razlike v ceni niso najustreznejši deflatorji za vrednost bruto naložb v gradbene objekte.

Kot alternativna vira podatkov o cenah nepremičnin v Sloveniji je treba omeniti indeks cen stanovanj, katerega izračun vzpostavlja SURS v okviru pilotnega projekta, ter indekse cen in vrednosti nepremičnin, ki jih izračunava Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju GURS).

Analitična uporabnost indeksa stanovanjskih nepremičnin, ki je bil poskusno izračunan na podlagi cen obstoječih stanovanj za območje cele države za obdobje 2003–junij 2006, je za potrebe rednega deflacioniranja bruto naložb v stanovanjske zgradbe omejena. Prva omejitev izhaja iz dejstva, da so razpoložljivi indeksi izračunani zgolj na podlagi podatkov o obstoječih stanovanjih, ne vključujejo pa novogradenj in drugih vrst stanovanjskih zgradb. Naslednja omejitev je dolžina časovne serije, ki trenutno zajema zgolj obdobje od leta 2003 do junija 2006.

GURS skladno z Zakonom o množičnem vrednotenju nepremičnin (2006) pripravlja in objavlja redna polletna in letna poročila o slovenskem nepremičninskem trgu ter četrletna poročila o povprečnih kvartalnih cenah nepremičnin v skladu s Pravilnikom o načinu izračunavanja letnih indeksov cen nepremičnin in določanja indeksov vrednosti nepremičnin (2008).

Letni indeksi vrednosti nepremičnin naj bi se določali po cenovnih območjih na podlagi modela *Sales Price Appraisal Ratio* (SPAR), ki jih opredeljuje kot spremembo razmerja med cenami transakcij

Preglednica 2: Primerjava indeksov cen nepremičnin

metodološki element	indeksi cen nepremičnin		
	indeksi razlike v ceni (GZS)	indeksi stanovanjskih nepremičnin (SURS)	indeksi vrednosti nepremičnin (GURS)
seznam proizvodov	vse vrste gradbenih objektov (stanovanjska gradnja, industrijska gradnja, gradnja inženirskih objektov) oziroma del (gradbena dela, montažno-inštalacijska dela, zaključna gradbena dela ...)	stanovanja (obstoječa)	stanovanjske nepremičnine, poslovne nepremičnine, industrijske nepremičnine, zemljišča brez sestavin in posebne nepremičnine
koncept cene	zajeti zgolj stroški gradbenih in drugih del	zajeta cena nepremičnine, ne pa transakcijski stroški	zajeta cena (vrednost) nepremičnine, ne pa transakcijski stroški; cena vključuje tako vrednost zgradbe, objekta kot tudi pripadajočega zemljišča (ni v skladu s SNA, kjer se zemljišča ločeno obravnavajo)
upoštevanje kakovostnih sprememb	kakovostne spremembe niso upoštevane	kakovostne spremembe so upoštevane za izbrane karakteristike, ki nastopajo v hedonskem modelu	kakovostne spremembe načeloma niso upoštevane, sicer je predvidena občasna obnovev postopka vrednotenja
razpoložljivost časovne serije	vsak mesec, od leta 1987 naprej	ni še rednega objavljanja, sicer 2003–junij 2006	povprečne cene na voljo vsak mesec od leta 2003 naprej; indeksi vrednosti predvidoma vsako leto

nepremičnin, evidentiranimi v evidenci trga nepremičnin, in njihovimi pripisanimi vrednostmi, evidentiranimi v registru nepremičnin.

Analitična vrednost indeksov vrednosti nepremičnin je za potrebe deflaciranja bruto naložb v gradbene objekte omejena, saj metoda v osnovi ne predvideva ustrezne obravnave kakovostnih sprememb.

V preglednici 2 je primerjava treh predstavljenih indeksov (oziroma skupin indeksov) cen nepremičnin po ključnih metodoloških elementih, ki opredeljujejo njihovo analitično uporabnost v postopku preračuna bruto naložb v zgradbe in objekte iz tekočih v stalne cene predhodnega leta. Ustreznost liste proizvodov oziroma vrst gradbenih objektov lahko potrdimo za indekse, ki jih izračunava GZS, ter indekse vrednosti nepremičnin, ki jih izračunava GURS. Metodologija hedonskih indeksov cen nepremičnin, ki naj bi postali del HICŽP (SURS), je predvidena zgolj za izračun indeksov cen posameznih vrst stanovanjskih objektov, ne pa tudi poslovnih, industrijskih in inženirskih objektov.

Z vidika koncepta cene so najbližje opredelitvi kupčevih cen indeks cen stanovanjskih nepremičnin (SURS) oziroma indeksi vrednosti nepremičnin (GURS).

Kakovostne spremembe so ustrezno upoštevane v sklopu metodologije hedonskih indeksov (SURS), medtem ko indeksi stroškov (GZS) oziroma indeksi vrednosti na osnovi modela SPAR teh ne upoštevajo.

Metodologiji izračunavanja indeksa cen stanovanj (SURS) ter indeksa vrednosti nepremičnin (GURS) se še le vzpostavljata, zaradi česar ostajajo edini vir podatkov o gibanju cen nepremičnin indeksi za izračun razlike v ceni gradbenih del, ki jih redno objavlja GZS.

7 Sklep

Na osnovi pregleda stanja na področju statistike cen nepremičnin ugotavljamo, da to ni zadovoljivo urejeno. Pomembno omejitev predstavljajo ustrezni viri podatkov s področja nepremičnin, ki jih je v Sloveniji za zdaj zelo malo na razpolago. Poleg podatkov DURS, ki so razmeroma slabe kakovosti, je bolj obetajoč vir evidenca trga nepremičnin, ki jo vodi GURS.

Pristranskost pri oceni bruto naložb v zgradbe in objekte v stalnih cenah, ki izhaja iz uporabe edinih razpoložljivih indeksov, to je indeksov stroškov gradbenih del, je težko oceniti. Ta se pojavlja vsaj v dveh oblikah.

Neupoštevanje kakovostnih sprememb na področju gradbeništva pomeni na eni strani precenitev rasti cen nepremičnin, kar se kaže na podcenjeni vrednosti indeksa storitev kapitala in posledično na precenjeni oceni rasti večfaktorske produktivnosti pri drugih nespremenjenih pogojih.

Po drugi strani pa neupoštevanje dobičkov, posredniških marž ter drugih elementov cene nepremičnin verjetno pomeni podcenitev rasti cen, še posebno če upoštevamo bliskovito rast cen stanovanjskih nepremičnin v Sloveniji v zadnjih nekaj letih. Podcenjena dinamika rasti cen nepremičnin se prek precenjenega indeksa storitev kapitala posledično kaže na podcenjeni oceni rasti večfaktorske produktivnosti.

Vpliv pristranskih ocen indeksov cen nepremičnin na oceno večfaktorske produktivnosti je torej težko oceniti, še posebno ker oceno pristranskosti indeksov cen nepremičnin otežuje tudi nezmožnost mednarodne primerjave, glede na to, da so za trge nepremičnin značilne lokalne posebnosti.

8 Literatura

- Barro, R. J. 1998: Notes on Growth Accounting. NBER Working Paper 6654. Cambridge, MA.
- Bregar, L. 2004: Merjenje produktivnosti po dejavnostih z uporabo razpoložljivih statističnih virov. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Bruto stanja osnovnih sredstev. Statistične informacije. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2002.

- Carlaw, K. I., Lipsey, R. G. 2004: *Productivity, Technology and Economic Growth*. Surveys in Economic Growth: Theory and Empirics. Oxford.
- Diewert, W. E. 2001: Which (Old) Ideas on Productivity Measurement are Ready to Use? New Developments in Productivity Analysis. Chicago.
- Greenwood, J., Jovanovic, B. 1998: *Accounting for Growth*. NBER Working Paper 6647. Cambridge, MA.
- GURS 2008: Poročilo o slovenskem trgu nepremičnin za leto 2007. Ljubljana.
- Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg, 2001.
- Hulten, C. R. 1975: Technical Change and the Reproducibility of Capital. *The American Economic Review* 65-5. Pittsburg.
- Hulten, C. R. 1979: On the »Importance« of the Productivity Change. *The American Economic Review* 69. Pittsburg.
- Hulten, C. R. 1990: *The Measurement of Capital. Fifty Years of Economic Measurement*. Chicago.
- Jorgenson, D. W. 1990: *Productivity and Economic Growth. Fifty Years of Economic Measurement*. University of Chicago Press, Chicago.
- Klenow, P., Rodriguez-Clare, A. 1997: The Neoclassical Revival in Growth Economics: Has it Gone Too Far? NBER Macroeconomics Annual 12. Cambridge.
- Lipsey, R. G., Carlaw K. I. 2004: Total Factor Productivity and the Measurement of Technological Change. *Canadian Journal of Economics* 37-4. Toronto.
- Lucas, R. E. 1988: On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22. Amsterdam.
- Measuring Capital OECD Manual: Measurement of Capital Stocks, Consumption of Fixed Capital and Capital Services. Medmrežje: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/57/1876369.pdf> (25. 6. 2005).
- Measuring Productivity OECD Manual: Measurement of Aggregate and Industry-level Productivity Growth. Medmrežje: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/29/2352458.pdf> (25. 6. 2005).
- Methodology of Short-term Business Statistics – Interpretation and Guidelines. Luxembourg, 2006.
- Nelson, R. 1981: Research on Productivity Growth and Productivity Differences: Dead Ends and New Departures. *Journal of Economic Literature* 19. Nashville.
- O'Mahony, M., Van Ark, B. 2005: Analysis of Labour Productivity, Multifactor Productivity, Prices and Industry Structure. Medmrežje: <http://www.euklems.net/> (14. 4. 2006).
- Prescott, E. C. 1998: Needed a theory of total factor productivity. *International Economic Review* 39. Philadelphia.
- Romer, P. M. 1986: Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy* 94-5/II. Chicago.
- Solow, R. M. 1957: Technical Change and the Aggregation Production Function. *Review of Economics and Statistics*. Amsterdam.
- Van Ark, B. 1996: Issues in Measurement and International Comparison Issues of Productivity – An Overview. *Industry Productivity: International Comparison and Measurement Issues*. Paris.

UPORABA E-TEHNOLOGIJ ZA RAZVIJANJE ČEZMEJNIH E-REGIJ

dr. Jože Gričar

*Fakulteta za organizacijske vede, Univerza v Mariboru
Kidričeva cesta 55a, 4000 Kranj
Gricar@FOV.Uni-Mb.si*

UDK: 659.2:004

IZVLEČEK

Uporaba e-tehnologij za razvijanje čezmejnih e-regij

E-regija je prostor, v katerem ljudje intenzivno uporabljajo informacijsko-komunikacijsko tehnologijo (IKT). Ocenjujemo, da je vzpostavitev e-regije pomembna za zagotavljanje konkurenčnih prednosti obmejnih območij. Zato je smiselno proučevati nastanek in priložnosti povezovanja e-regij. Čezmejna regija je področje bližnjih držav, katerih organizacije intenzivno medsebojno poslujejo, izmenjujejo blago in opravljajo storitve, ljudje pa veliko potujejo. Čezmejno se nanaša na transakcije, opravljene prek državnih meja. Predpostavlja se, da imajo državne meje velik vpliv na izvajanje čezmejnih transakcij. E-sodelovanje gospodarskih družb, vladnih organizacij in univerz ter drugih raziskovalnih inštitucij pri pospešenem zamišljanju, razvijanju in uvajanju rešitev in storitev, zasnovanih na možnostih uporabe IKT v državi ali regiji držav, je mogoče videti kot velik, široko pojmovan živi laboratorij.

KLJUČNE BESEDE

regija, e-regija, čezmejna e-regija, informacijsko-komunikacijske tehnologije – IKT, e-sodelovanje, živi laboratorij

ABSTRACT

Exploitation of e-technologies for the cross-border e-regions development

E-region is a space in which people extensively use ICT – Information-communication technology. It is assumed that the e-region development is important for a provision of competitive advantages of border areas. Therefore it is reasonable to study the e-region creation and opportunities for the cross-border e-regions connectivity. Cross-border region is a space of neighbouring countries in which organizations extensively interact in doing business exchanging goods and services, and where people travel a lot. Cross-border relates to transactions conducted across national border. It is assumed that national borders have a major impact on cross-border transactions executions. E-collaboration of companies, government organizations and universities and other research institutions in an accelerated creation, development and implementation of solutions and services based on ICT in a country, or in a region of the countries, can be considered a large, broadly understood living laboratory.

KEY WORDS

region, e-region, cross-border e-region, ICT – Information-communication technology, e-collaboration, living lab

1 Uvod

Priložnosti uporabe sodobne informacijske tehnologije spodbujajo inovativno razmišljanje o koriščenju z e-tehnologijami podprtih regij za zagotavljanje trajnostnega razvoja. Gre za ustvarjanje e-regij in njihovo povezovanje. Z akcijskega vidika lahko rečemo, da je možno in potrebno regije načrtovano ustvarjati, če verjamemo, da to lahko prispeva k njihovi konkurenčnosti in boljšemu življenju njenih prebivalcev. Razvijanje e-regij predpostavlja sodelovanje strokovnjakov različnih strok, zato želimo s tem prispevkom spodbuditi multidisciplinarno povezovanje v Sloveniji in njeni čezmejni regiji. Za razvijanje e-regije je kritično pomembno sodelovanje gospodarskih in vladnih organizacij; vladnih organizacij na lokalni, regijski in državni ravni.

Za to so potrebne ustrezno organizirane akcije. V ta prizadevanja naj bi se v večji meri vključevale tudi univerze in raziskovalne institucije. Vloga univerz pri razvijanju čezmejnega povezovanja v e-regiji je lahko velika. Med drugim lahko prispevajo z zagotavljanjem zavedanja o pomembnosti čezmejnih e-regij, vzpostavljanjem laboratorijev in posebej živih laboratorijev, središč odličnosti, organiziranjem strokovnih sestankov, delavnic, konferenc in sodelovanjem v meduniverzitetnih projektih. Upoštevati je treba, da tako sodelovanje zahteva dozorelost spoznanj, primerno okolje, izkušnje in veliko dobre volje vseh sodelujočih.

V zaostrenih gospodarskih razmerah so tovrstna prizadevanja še zlasti prav usmerjena in pravočasna (A European Economic Recovery Plan 2008).

2 Regija

Pojem regija poznajo različne vede (geografija, etnologija, biologija, ekonomija, arhitektura ...), ki prikazujejo razprostranjenost pojavov in skušajo pri tem poimenovati značilna območja, kar je naloga regionalizacije. Kot opredeljuje Duden (Geografija 2001), je regija bolj ali manj enovit del zemeljskega površja oziroma večje območje, ki zaradi svojevrstnih pokrajinskih sestavin in procesov ter njihovega svojrskega medsebojnega součinkovanja oziroma prepletanja predstavlja značilno pokrajinsko enoto z enakimi naravnimi ali družbenimi značilnostmi. Glede na različna izhodišča regionalizacij v geografiji (Geografski terminološki slovar 2005) razlikujejo različne vrste regij. Najpomembnejše so naravna ali fiziognomska regija, z enotnimi naravnimi lastnostmi, homogena regija, ki označuje območje s podobno gospodarsko in socialno sestavo ter funkcijska ali nodalna regija; ta temelji na gospodarskih in socialnih stikih, ki določeno mestno središče povezujejo z njegovim vplivnim območjem. Glede na velikost se regije delijo na velike regije oziroma makroregije, srednjevelike regije oziroma mezoregije in majhne regije oziroma mikroregije.

Z geografskega vidika je regija srednje veliko področje zemlje ali vode, manjše od celotnega preučevanega območja (ki je lahko svet, država, rečni bazen, gorovje in podobno) in manjše od preučevane celote ali samo njen del. Regija je zbirka sestavin ali del celote. Meje regije niso določljive enkrat in za vse; lahko se spreminjajo. Kljub temu, da je regija eden izmed temeljnih geografskih pojmov, pa je njegova vsebina med vsemi geografskimi pojmi najmanj jasna; celo več, noben drug pojem ni obsojen na tako različna, pogosto celo kontroverzna razumevanja. Nakazuje se potreba po celovitem obravnavanju zemeljskega površja: organizaciji prostora. Regija je postala tržno blago; različni dejavniki moči skušajo uveljavljati svoje »regije« z namenom, da bi uveljavljali svoje interese. Na primer turistične, planerske, razvojne, politične in druge regije (Klemenčič 2005, 6).

Med posameznimi prostorskimi hierarhičnimi stopnjami so predvsem pomembni tokovi/povezave, saj ravno oni dajejo območjem dinamiko in s tem stopnjo samostojnega oblikovanja identitete. S tem pa se spreminja pogled na regijo. Z globalizacijo regija torej ni izginila; nasprotno, dobila je nove pomen, nove funkcije, spremenil pa se je tudi njen ustroj v primerjavi z regijami izpred nekaj desetletij (Klemenčič 2005, 8). Pojem regije je v vsakdanji uporabi predvsem kot instrument poseganja (usmer-

janja, manipuliranja) v razvoj zaokroženih območij; v takšnem pomenu se (pre)pogosto uporablja tudi v znanstvenih krogih. Pinchemela (1992, 396; povzeto po Klemenčič 2005, 16) jasno ločuje dve vsebini regij. Prve so »dane regije«, izid igre geografskih učinkov številnih dejavnikov. Druge so »želenе regije«, ki izhajajo iz družbenih potreb po urejanju teritorialne strukture, da bi se uveljavila njihova avtoriteta, kolektivno upravljanje, posegi, načrtovanja, urejanja. Razlike med obema vsebinama regij so pogosto majhne, kot tudi med postopkoma »členitve zaradi poznavanja« in »členitve zaradi vladanja«. Regije so istočasno proizvod, zgradba in rezultat. Ta izhodišča se zdijo pomembna za načrtovanje ciljno usmerjenega razvijanja čezmejnih regij.

3 E-regija

Če ljudje v medsebojno povezanih procesih pri svojem delu pretežno uporabljajo e-tehnologije, je mogoče govoriti o e-regiji. Gre za regije, ki so zasnovane na uporabi informacijsko-komunikacijskih tehnologij – IKT (Bešter 2005). E-regija kot zamisel vključuje tehnološko usmerjene pobude, ki presegajo tradicionalno poznane in uveljavljene zamisli o tem, kaj regija je. Organizacije v taki regiji povezujejo prizadevanja za usklajeno oblikovanje, razvijanje, uvajanje in uporabo izbranih IKT storitev in podatkov. Kot e-regijo je mogoče videti tudi grozd (cluster) organizacij. Grozd je (Porter 1998) geografska koncentracija konkurenčnih in sodelujočih podjetij, dobaviteljev, ponudnikov storitev in z njimi povezanih institucij. Ocenjujemo, da je vzpostavitev e-regije pomembna za zagotavljanje njene konkurenčne prednosti (Gričar 2007). Zato je smiselno preučevati njen nastanek in priložnosti e-sodelovanja e-regij.

Posebej velja poudariti pomen preučevanja in razvijanja inovativnih e-regij. Pristop regionalnega inoviranja (Kautonen 2006) ima svoj izvor v opazovanju geografskih aglomeracij proizvodnje in njihovih posledic na medorganizacijske interakcije in njihovo dinamiko v prostoru. V prostoru tokov podjetja niso več edini konkurenti; v svetovnem prostoru si konkurirajo tudi regije. To pa pomeni, da je za regijo koristno, če ima konkurenčne prednosti z zagotavljanjem okolja in storitev, s katerimi lokalnim organizacijam in prebivalcem lahko zagotavlja koristi in konkurenčne prednosti. V e-regiji se tokovi, kapital, podatki in inovacije lahko gibljejo iz enega kraja v drugega hitreje. Da bi e-regija ustvarila konkurenčno prednost v svoji inovativni usmeritvi, mora biti sposobna zagotavljati dostop do znanja in omrežij znanja hitreje kot konkurenti. Regionalni inovativni pristop, ki sloni na odnosih industrijskega inoviranja in regionalnega razvoja, ima v zadnjih desetih, petnajstih letih velik vpliv na določanje politik široko po svetu.

4 Čezmejna e-regija

V tem prispevku nas posebej zanima čezmejna e-regija kot območje bližnjih držav, katerih organizacije intenzivno medsebojno poslujejo, izmenjujejo blago in opravljajo storitve, ljudje pa veliko potujejo. Čezmejno se nanaša na transakcije prek državnih meja. Vključeni sta najmanj dve državi. Predpostavlja se, da imajo državne meje velik vpliv na izvajanje čezmejnih transakcij. Meje ustvarjajo razlike v jeziku, kulturi, pravni ureditvi, postopkih, zaupanju in v drugih stvareh. To je pomembno tudi med državami Evropske unije, čeprav med njimi formalne državne meje ne obstajajo več, kajti meje v zavezi ljudi ostajajo dolgo (Report on cross-border e-commerce in the EU 2009).

Kot ugotavlja Castells (1996, 413), je početje ljudi vedno vezano na neki kraj (place) zato prostor razumejo kot povezavo krajev. Ta prostor pa ni nujno zasnovan znotraj z administrativnimi mejami razmejenega prostora (border-oriented), ampak na povezavah tokov med kraji regije ali držav. Zato je prav upoštevati, da tokovi niso nekrajevni (placeless), čeprav njihova strukturna logika je. Tokovi so vezani na določene kraje. Nekateri med njimi so le izmenjevalci ali zbiratelji tokov, usklajevalci, povezovalci. Kraji so tudi povezovalna mesta omrežij (nodes), lokacije pomembnih strateških funkcij, ki

predstavljajo krajevno vezane aktivnosti in organizacije okoli omrežja. Tokovi podatkov so glavna sestavina družbe omrežij, v katerih postaja očitno, da od prostora krajev prehajamo v prostor tokov. Kot ugotavlja Kautonen (2006), ni pomembno ali je regionalni razvoj na ravni države ali na ravni regije znotraj države, ampak je pomembno, kakšni odnosi novih vrst se pojavljajo med različnimi sodelujočimi in kakšne vloge imajo različne organizacije v različnih okoliščinah. Vprašanje je torej, kako je razvojni proces lahko sočasno globalen, državen in lokalni.

Regije niso enoznačne; njihova velikost je odvisna od funkcije oziroma značilnosti, ki jo spremljamo. Regija je lahko tako cel kontinent, na drugi strani pa na primer kraška vrtača kot primer mikroklimatske regije. Zato je treba v opredelitvah velikosti ali razdalj (funkcijskih območij) navesti kontekst, na katerega se navezujemo. Navajamo dva primera o tem, kaj si ljudje lahko predstavljajo kot čezmejno regijo. Prvi je iz Slovenije. Na podlagi izkušenj večjih podjetij v Sloveniji (Bračun in Gričar 2001) ugotavljamo, da je regija geografsko območje od 200 do 500 kilometrov okoli mesta opazovanja, kar je povezano z zmogljivostjo njihovih logističnih procesov. Drugi, kako svojo regijo pridobivanja sluhateljev vidijo na univerzi Knowledge Village v Dubaju, Združeni arabski emirati (Gopinathan 2007). Svojo čezmejno regijo vidijo kot prostor, katerega središče, Dubaj, je dostopno v petih urah letalskega poleta; to pomeni okoli 5000 km okoli opazovanega središča regije. Pri tem igrajo pomembno vlogo storitve njihove letalske družbe Emirates Airline, ki je primer visoko razvite tehnologije prevoza oseb in tovarov.

Čezmejne e-regije so pomembne za pospešeno razvijanje pan-evropskih storitev in za spodbujanje sodelovanja med nastajajočimi čezmejnimi e-regijami. Na primer držav baltskega zaliva, nordijske regija, jugovzhodna evropska regija, srednjeevropska regija, sredozemska regija. Primeri za to so vidni v razvojnih usmeritvah nordijskih in baltiških državah (Sotarauta in Hukkinen 1988; Helsinki Manifesto 2006; Nordic Slove Meeting on Innovative Cross-Border eRegion Development 2009). Primer razvijanja čezmejne regije Baltik je Švedska najavila kot eno izmed prednostnih nalog v času svojega predsedovanja Evropskemu svetu v drugi polovici leta 2009 (Malmström 2009). Slovenija se že vrsto let aktivno vključuje v prizadevanja za razvijanje čezmejne e-regije Srednja Evropa (Gričar 2004; Harrald 2004; Memorandum of Safe and Secure eRegion 2005; Povezljivost informacijskih sistemov organizacij v procesu odpravljanja posledic večjih nesreč v e-regiji 2006; Vizjak 2006; Inovativnost za kakovost življenja, Slovenija – živi laboratorij 2007; Interoperability of information systems 2009). Razvijanje čezmejne e-regije je lahko pomembna vzpodbuda za trajnostni razvoj Srednje Evrope in za povečevanje njene konkurenčnosti.

Z akcijskega vidika lahko rečemo, da je možno in potrebno regije ustvarjati, za kar pa so potrebne ustrezno organizirane akcije. Občinska raven je premajhna za ustrezno doseganje trajnostnega razvoja, inovacije in določanje vizij. Zato je potrebna nova teritorialna enota, ki bi lahko odražala posebnosti regij, alpskih regij na primer (Nared in Alfaré 2008). Dolgoročna perspektiva razvojnega procesa, ki bi morala vključevati solidarnost znotraj regij in bi morala temeljiti na dolgoročno zastavljenih ciljih, je pogosto v nasprotju s kratkoročnimi razmišljanjem izvoljenih nosilcev odločanja, ki na trajnostni razvoj pogosto gledajo kot na nekaj, kar zahteva nerazumno veliko časa in ne prinaša takojšnjih rezultatov. V projektu DIAMONT so z uporabo enotnega participativnega pristopa iskali ustrezne rešitve problemov, ki so bili zaznani v preučevanih testnih območjih: Immenstadt-Sonthofen in Traunstein-Traunreut (Nemčija), Waidhofen/Ybbs (Avstrija), Gap (Francija), Tolmezzo (Italija) in Idrija (Slovenija) (Nared in Alfaré 2008). S takšnim pristopom so ocenjevali potrebe lokalnega prebivalstva in določili instrumente, prilagojene specifičnim razmeram v testnih regijah. Ugotavljajo, da je participativni proces privedel do odprte razprave in da se kaže precejšnja možnost sodelovanja med lokalnimi deležniki, ki ima en ključni cilj – izboljšati stanje v regijah in omogočiti nadaljnji razvoj. Tako je mogoče okrepiti lokalno dinamiko, pojavile so se nekatere nove zamisli, začela pa se je tudi – prek izsledkov ekspertne skupine projekta DIAMONT – izmenjava znanja na nadnacionalni ravni. Osnovna ideja partnerstva in udeležbe je ustvarila nove povezave med različnimi akterji, pri čemer je bil skupni cilj poiskati skupne rešitve pri reševanju problemov, uvajanju inovacij in oblikovanju politike.

5 Živi laboratoriji kot organizacijski mehanizmi razvijanja čezmejne e-regije

Živi laboratorij je okolje, v katerem se povezujejo raziskovalci, razvijalci in uporabniki, da bi kot soustvarjalci v čim krajšem času razvili inovativen izdelek, storitev ali rešitev, skladno s potrebami uporabnikov, ter zamisel preizkusili v svojem okolju (Gričar 2005; Gričar 2006). Ljudje pri delu v živih laboratorijih izrabljajo priložnosti uporabe sodobnih informacijsko-komunikacijskih tehnologij – IKT in se z njimi povezujejo za sodelovanje. Kaže se, da informacijsko-komunikacijske tehnologije niso samo razvojna orodja, ampak so vse bolj očitno spoznane kot splošne ustvarjalke razvoja.

Sodelovanje gospodarskih družb, vladnih organizacij in univerz ter drugih raziskovalnih institucij pri pospešenem zamišljanju, razvijanju in uvajanju rešitev in storitev, zasnovanih na možnostih uporabe IKT je mogoče videti kot velik, široko pojmovan živi laboratorij. Ker je vanj vključenih veliko ljudi, ki soustvarjajo (user driven innovation), pravimo, da je »živ« (living). V njem ljudje preizkušajo zamisli, zato pravimo, da je to laboratorij (lab). Živi laboratorij je za vse sodelujoče novo delovno okolje. Zato lahko pripelje do povsem novih vrst rešitev in storitev, do katerih nobena organizacija ali skupina sama ne bi mogla priti.

Sodelovanje v »živem laboratoriju« lahko posamezniki in organizacije vidijo kot svojo veliko priložnost, kot nekaj dobrega za zagotavljanje trajnostnega razvoja. V njem razvijajo in izpopolnjujejo inovativne celostne rešitve, ki jih z vključevanjem v prakso za vrednotenje njihove uporabnosti lahko zagotovijo le vsi sodelujoči skupaj. Treba pa je pričakovati, da bodo spremembe lahko samo postopne in da bo uvajanje novega načina dela tudi ob zavzetem sodelovanju zahtevalo nekaj let.

Razlogov za vzpostavljanje živih laboratorijev je več. Glavni je ta, da je čas od ideje do razpoložljivega izdelka/storitve/rešitve predlog, kar vpliva na zmanjšanje konkurenčnosti organizacije. Zato raziskovalci, razvijalci in uporabnik iščejo nove načine sodelovanja. To pa predpostavlja drugačno, bolj učinkovito in uspešno sodelovanje organizacij, kar zahteva spreminjanje organizacijske kulture (Huggins in sodelavci 2008). Posebne spodbude za uvajanje živih laboratorijev prinašajo spoznanja o priložnostih uporabe e-tehnologij, za katere lahko ugotovljamo, da so premalo izrabljene.

Živi laboratorij na ravni države, kot je primer Slovenije, ne nadomešča obstoječih organizacijskih ali institucionalnih mehanizmov in ne prinaša podvajanja. Ustvarja novo delovno okolje, ki je za vse sodelujoče lahko koristno. Za zagotavljanje na IKT zasnovanih inovativnih in povezljivih rešitev in storitev je možnost preizkušanja na ravni države lahko ključnega pomena. Na primer, za področja kot so e-zdravje, e-vključenost, e-demokracija in podobna. Najbrž pa si preizkušanje na ravni države lahko privoščijo samo majhne, hitro odzivne, odprte in povezljive države. Male države so najuspešnejše pri pridobivanju projektov Evropske unije, merjeno na milijon prebivalcev. To dejstvo v glavnem lahko pripišemo večji prilagodljivosti manjših organizacij, po drugi strani pa tudi nezadostni kritični masi finančnih sredstev in ljudi v manjših državah za realizacijo pomembnih in prebojnih raziskovalnih in razvojnih projektov. Zato morajo biti organizacije v manjših državah bolj usposobljene za povezovanje. Za IKT-podjetja v Sloveniji, ki se usmerjajo v čezmejno prodajo rešitev in storitev, je pomembno, da dosežejo prepoznavnost v čezmejni regiji, pri čemer jim sodelovanje v okolju živih laboratorijev lahko koristi.

6 Sklep

Predlagamo vzpostavitev zadevnega živega laboratorija za spodbujanje trajnostnega razvoja čezmejne e-regije v Sloveniji in njegovo vključevanje v mednarodne povezave in projekte Evropske unije. Vključenost strokovnjakov za regionalni razvoj je z vsebinskega, metodološkega in organizacijskega vidika nujno potrebna. Sodelovanje v »živem laboratoriju« lahko posamezniki in organizacije vidijo kot svojo veliko priložnost, kot nekaj dobrega za zagotavljanje trajnostnega razvoja. V njem bodo razvijali in izpopolnjevali inovativne celostne rešitve in jih postopno in sproti ponujali za uporabo. Treba pa je pričakovati, da bodo spremembe lahko samo postopne in da bo uvajanje novega načina dela tudi

ob zavzetem sodelovanju zahtevalo nekaj let. Zato priporočamo, da zainteresirani v sodelovanju čim prej sprožijo potrebne procese.

7 Viri in literatura

- A European Economic Recovery Plan. Brussels, 2008. Medmrežje: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/Comm_20081126.pdf (22. 5. 2009).
- Bešter, J. 2005: Slovenia – An ICT Innovation Platform. Panel presentation at the Ministerial Conference »Towards a Knowledge Society – the Nordic Experience«. Gothenburg, 2005. Medmrežje: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/gothenburg/present/monict_bester.pdf (22. 5. 2009).
- Bračun, F., Gričar, J. (urednika) 2001: Organizational Prototype of Cross Border Business-to-Business and Business-to-Government Electronic Commerce. Kranj.
- Castells, M. 1996: The rise of the Network Society – The Information Age: Economy, Society and Culture. Oxford.
- Geografija. Tematski leksikoni. Tržič, 2001.
- Geografski terminološki slovar. Ljubljana, 2005.
- Gopinathan, S. 2007: Presentation at the Dubai Knowledge Village, United Arab Emirates, January 2007.
- Gričar, J. 2004: Presentation at the Meeting of the Commercial Counsellors on Cross-border eRegion Development. Medmrežje: <http://www.elivinglab.org/safe/CommercialCounsellors.doc> (22. 5. 2009).
- Gričar, J. 2005: Živi laboratoriji v e-regiji. Organizacija 38-3. Kranj.
- Gričar, J. 2007: Innovative Cross-border eRegion Development: Possible Directions and Impact. Organizacija 40-2. Medmrežje: <http://organizacija.fov.uni-mb.si/index.php/organizacija/article/viewFile/181/169> (22. 5. 2009).
- Harrald, J. R. 2004: Ensuring a Safe and Secure eRegion: A Proposed »Living Laboratory« Experiment. Outline. Medmrežje: <http://www.elivinglab.org/safe/DisasterReliefEvents.htm> (22. 5. 2009).
- Helsinki Manifesto. 2006: Medmrežje: http://eLivingLab.org/files/Helsinki_Manifesto_201106.pdf (22. 5. 2009).
- Huggins, R., Jones, M., Upton, S. 2008: Universities as drivers of knowledge-based regional development: a triple helix analysis of Wales. International Journal of Innovation and Regional Development 1-1. Olney.
- Inovativnost za kakovost življenja, Slovenija – živi laboratorij. 2007. Medmrežje: <http://SloveniaLiving-Lab.si> (22. 5. 2009).
- Interoperability of Information Systems of the Organizations Involved. The 7th Workshop on the Cross-border Disaster eResponse in the eRegion. Skopje, 2009. Medmrežje: <http://eLivingLab.org/Safe/Workshop> (22. 5. 2009).
- Kautonen, M. 2006: The Regional Innovation System Bottom-up: A Finnish Perspective. Tampere.
- Klemenčič, M. M. 2005: Regija in regionalna struktura Slovenije. Dela 23. Ljubljana. Medmrežje: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_23/004_mmk.pdf (22. 5. 2009).
- Leibenath, M., Korcelli-Olejniczak, E., Knippschild, R. 2008: Cross-border Governance and Sustainable Spatial Development. Berlin, Heidelberg. Medmrežje: <http://www.springerlink.com/content/t56r0557620532w4/> (22. 5. 2009).
- Malmström, C. 2009: The EU-strategy for the Baltic Sea Region under the Swedish Presidency. Baltic Sea Region Conference. Medmrežje: <http://www.regeringen.se/sb/d/7972/a/120204> (22. 5. 2009).
- Memorandum of Safe and Secure eRegion. Ljubljana, 2005. Medmrežje: <http://www.elivinglab.org/safe/memorandum.htm> (22. 5. 2009).
- Nared, J., Alfaré, L. 2008: Participativni proces v regionalnem razvoju: ugotovitve projekta DIAMONT – Data Infrastructure for the Alps – Mountain Orientated Network Technology. Medmrežje: <http://www.uibk.ac.at/diamont> (22. 5. 2009); http://www.alpinespace.org/uploads/media/DIAMONT_WP10-11_folder_SLO.pdf (22. 5. 2009).

- Nordic – Slovene Meeting on Innovative Cross-Border eRegion Development, Résumé. Ljubljana, 2009. Medmrežje: <http://SloveniaLivingLab.org/eCollaborationNordic/Meeting2009Feb03> (22. 5. 2009).
- Porter, M. E. 1998: The competitive advantage of nations. London.
- Povezljivost informacijskih sistemov organizacij v procesu odpravljanja posledic večjih nesreč v e-regiji: Pobuda vzpostavitve projekta v Sloveniji. 2006. Medmrežje: <http://www.elivinglab.org/safe/Pobuda.pdf> (22. 5. 2009).
- Report on cross-border e-commerce in the EU 2009. Barriers to cross border trade in online commerce. European Commission Enterprise and Industry Directorate General, Brussels, 2009. Medmrežje: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=2277&userservice_id=1&request.id=0 (22. 5. 2009).
- Sotara, M., Hukkinen, J. 1988: Nordic Perspectives on Process-Based Regional Development Policy. Stockholm, 2002. Medmrežje: <http://www.nordregio.se/r0203.htm> (22. 5. 2009).
- Vizjak, A. 2006: Slovenia in the eRegion: Exploiting eValues for the Economy Growth. Opening speech. 19th Bled eConference »eValues«. Bled, 2006. Medmrežje: <http://ecom.fov.uni-mb.si/ECOMFrames.nsf/pages/bled2006> (22. 5. 2009).

Z INFORMACIJSKO TEHNOLOGIJO PODPRTA IZVEDBA SESTANKOV REGIONALNIH RAZVOJNIH ODBOROV V FAZI ZBIRANJA IDEJ

dr. Andrej Škraba

Fakulteta za organizacijske vede, Univerza v Mariboru
Kidričeva cesta 55a, 4000 Kranj
andrej.skraba@fov.uni-mb.si

mag. Bogomir Filipič

BSC, Poslovno podporni center, d. o. o., Kranj
Cesta Staneta Žagarja 37, 4000 Kranj
bogo.filipic@bsc-kranj.si

UDK: 711.1(497.4)
659.2:004(497.4)

IZVLEČEK

Z informacijsko tehnologijo podprta izvedba sestankov regionalnih razvojnih odborov v fazi zbiranja idej

V prispevku je obravnavana začetna faza oblikovanja regionalnega razvojnega programa Gorenjske za obdobje od 2007 do 2013, ki je deloma potekala s podporo sodobne informacijske tehnologije. Izvedena sta bila dva sestanka z odboroma za razvoj gospodarstva in človeških virov. Pri tem je sodelovalo 22 udeležencev v dveh odborih. Predstavljeni so rezultati zbiranja idej s pomočjo orodij za podporo skupinskemu odločanju. Opisan je učinkovit postopek, ki v uvodni fazi dela odbora pomembno vpliva na pretok idej in zajem informacij s strani članov odborov. Obravnavano je delo z zunanjimi skupinami kot podpora delu odborov. S pomočjo vprašalnika je bilo potrjeno, da so udeleženci brez omejitev prispevali svoje ideje, njihove ideje pa so bile tudi upoštevane s strani skupine. Le-to izraža ojačanje povratne zanke v skupini, v našem primeru odboru, kar je predpogoj za uspešno vodenje v smislu kibernetskega sistema.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, regionalni razvojni program, zbiranje idej, orodje za podporo skupinskemu odločanju

ABSTRACT

Meetings of the regional development committees supported by information technology in the idea collection phase

This paper addresses the initial phase of forming a regional development programme for the 2007–2013 period, which was partially supported by the means of modern information technology. Two sessions were conducted with two committees, one for the human resources development and one for the economy. Twenty-two people participated in two committees. The results of idea collection with the aid of group decision support tools are presented. An efficient procedure that significantly impacts the idea flow and information collection from the committee members is described. Work with the external groups as support for the committees is addressed. The results of the questionnaire proved that participants contributed their ideas, which were also accepted by other members of the group. This confirms the amplification of a feedback loop in the group, which is a necessary condition for the successful control, in the sense of cybernetics systems.

KEY WORDS

regional development, regional development programme, brainstorming, group decision support system

1 Uvod

Določitev regionalne razvojne strategije je zahtevna naloga, ki vključuje večje število strokovnjakov z različnih področij. Na primeru Gorenjske je pri oblikovanju programa za obdobje 2007 do 2013 sodelovalo 197 strokovnjakov (Regionalni razvojni program ... 2006, 100–104) v devetindvajsetih delovnih skupinah oziroma odborih. Gorenjska obsega osemnajst občin, v katerih na 2136,6 km² živi 199.085 prebivalcev (Regionalni razvojni program ... 2006, 105). Pri tem se poraja vprašanje, kako zagotoviti učinkovito delovanje odborov, v katerih sodelujejo ti strokovnjaki. Kot rezultat dela odborov namreč želimo pridobiti regionalni razvojni program, ki ima širši medregijski pomen in predstavlja osnovne razvojne smernice posameznih prednostnih področij. Pri oblikovanju razvojne strategije je ena od pomembnejših faz uvodno zbiranje idej, to je predlogov projektov, ki bodo prinesli razvojni preboj regije. Pomembno je pridobiti realne ideje, ki naj postavijo gospodarstvo regije na tehnološki vrh, ter se tako približati vodilnim gospodarstvom Evropske unije. Prav gotovo je to mogoče, vendarle pa je treba za to imeti dobro idejo in realen projekt, kot na primer v primeru vsem poznane Finske Nokie. Angažiranje tolikšnega števila strokovnjakov je vsekakor povezano z veliko odgovornostjo, ki jo prevzemajo koordinatorji, v našem primeru Regionalna razvojna agencija Gorenjske, BSC Kranj. Pri tem želimo zagotoviti čim učinkovitejše delo odborov zlasti v fazi zbiranja idej, kar je osnova za dober strateški program. Za določeno področje, ki je obravnavano v regionalnem razvojnem programu, je bilo treba določiti, kdo ima ustrezne razvojne potencialne. Na področju gospodarstva so bila v proces generiranja idej vključena najboljša podjetja v regiji, katerih predstavniki so sodelovali pri delu strokovnih odborov. Poleg tega so bili v odbor za razvoj gospodarstva vključeni tudi predstavniki občin, saj mora lokalna skupnost zagotoviti prostor za izvedbo investicijskih projektov, kot na primer gradbena zemljišča, infrastrukturo in druge vire. Z ustrezno sestavo odborov zagotovimo realno postavljene cilje glede na razvojne potencialne in možnost realizacije, ki je odvisna od sodelovanja med socialnimi partnerji. Pri tem je sestava odborov odločilnega pomena, saj morajo udeleženci odborov čutiti odgovornost in hkrati zavezanost k doseganju zastavljenih ciljev regije.

Obravnavan bo primer oblikovanja razvojne strategije Gorenjske regije (Regionalni razvojni program ... 2006) s pomočjo informacijskega orodja, in sicer za področje gospodarstva in človeških virov. Pri tem sta sodelovala dva odbora, ki sta štela deset in dvanajst članov. Namen prispevka je prikazati učinkovitost orodij za podporo skupinskemu delu in odločanju pri naslavljanju tovrstnih vprašanj, to je oblikovanju strateških razvojnih planov. Pomena informacijske tehnologije ne bi bilo moč bolj poudariti, kakor z zgovornimi rezultati, ki so bili pridobljeni na realnem primeru. V okviru raziskav na področju sistemov za podporo skupinskemu odločanju, je bilo razvito orodje *TeamWorks* (medmrežje 2), ki omogoča učinkovito delo odborov oziroma večjih delovnih skupin, katerih naloga je oblikovanje inovativnih strateških smernic. Orodje je bilo razvito s sledečimi cilji:

- zagotoviti učinkovito orodje za zbiranje idej, kategorizacijo in določanje prioritet, ki bo imelo izboljšano analitično funkcionalnost, namenjeno naprednim raziskavam;
- z višjo odzivnostjo sistema zagotoviti boljše delo skupine;
- zagotoviti orodje, ki bo doprineslo h konkurenčni prednosti na strateški ravni tako v državni upravi kakor tudi v industriji. Orodje *TeamWorks* ni odprtokodni program, pri delu pa je bilo to orodje uporabljeno predvsem zaradi razširjene funkcionalnosti, ki jih druga podobna orodja ne nudijo.

Poleg izvedbe sej regionalnih razvojnih odborov s pomočjo orodij so bili izvedeni tudi alternativni pristopi, kot na primer izvedba klasičnih intervjujev, usmerjenih individualnih sestankov, klasičnih delavnic in brainstormingov. Pomembno izhodišče za oblikovanje programa je bila analiza obstoječih dokumentov, ki so bili na voljo s strani države, občin in lokalnih skupnosti.

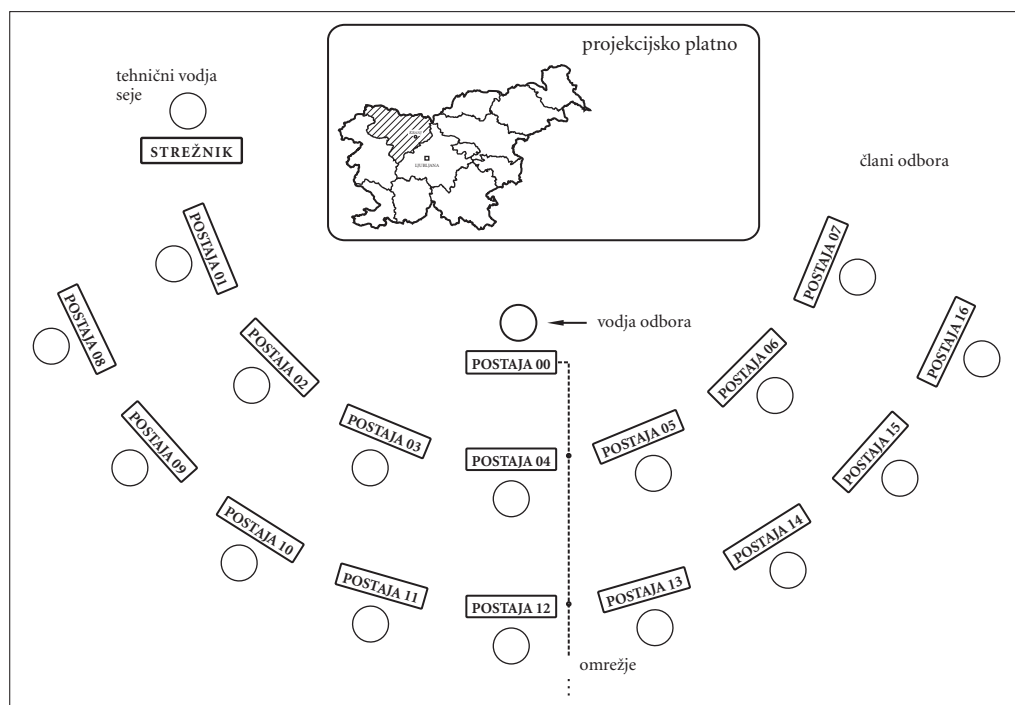
Za predhodno oblikovanje regionalnega razvojnega programa za obdobje 2002 do 2006 (Regionalni razvojni program ... 2002) lahko trdimo, da so bila to učna leta za državo in za pripravljavce na terenu. Pri tem je bilo identificiranih precej metodološko nerazčiščenih dilem, ki so imele za posledico izgubo časa pri pripravi programov, pojavljalo se je tudi spreminjanje pravil in navodil. V tem obdobju

lahko ugotovimo, da je država veliko obljubljala, predvsem večji obseg sredstev, kot jih je bilo za to obdobje moč zagotoviti. Vodilo v obdobju 2002 do 2006 pri regionalnem razvojnem programu (Regionalni razvojni program ... 2002) je bilo, da bo ta dokument krovni strateški dokument regije in bo podlaga za pridobitev velikega obsega razvojnih sredstev. Rezultat: regionalni razvojni programi so bili velik spisek želja (po vseh regijah).

Večina projektov, ki so v Regionalnem razvojnem programu 2007 do 2013 (Regionalni razvojni program ... 2006), je imela zametke v Regionalnem razvojnem programu 2002 do 2006 (Regionalni razvojni program ... 2002). Prek programa (Regionalni razvojni program ... 2002) so bile ugotovljene potrebe regije, določena izhodišča ter ocenjene potrebne investicije v posameznih sektorjih. Predhodni program je ponudil zelo dober pregled situacije na vseh področjih. Izvedena je bila analiza stanja in ovir za hitrejši razvoj. Tako je predstavljal Regionalni razvojni program (Regionalni razvojni program ... 2002) osnovni dokument za analizo preteklega obdobja in izhodišče za oblikovanje Regionalnega razvojnega programa 2007 do 2013. Prek analize je bilo ugotovljeno, kateri cilji so bili doseženi in kateri niso bili ter vzroki za nedoseganje ciljev. Določilo se je, ali je določen del programa še vedno izražen kot razvojna prioriteta. Glede na izhodišča je bil novi program za obdobje 2007 do 2013 dopolnjen s smiselnimi dopolnitvami. Pokazalo se je, kakšna je investicijska podhranjenost regije, kot edini možni dodatni vir financiranja (poleg zasebnih sredstev) za obdobje 2007 do 2013, pa so bila identificirana sredstva Evropske skupnosti.

2 Metodologija

Da bi bilo delo odborov čimbolj učinkovito, je bil uporabljen sistem za podporo skupinskemu delu in odločanju. S pomočjo orodja so bile izvedene aktivnosti, kot so zbiranje idej (*brainstorming*), razvrščanje



Slika 1: Sistem za podporo skupinskemu delu in odločanju pri določitvi regionalne razvojne strategije.

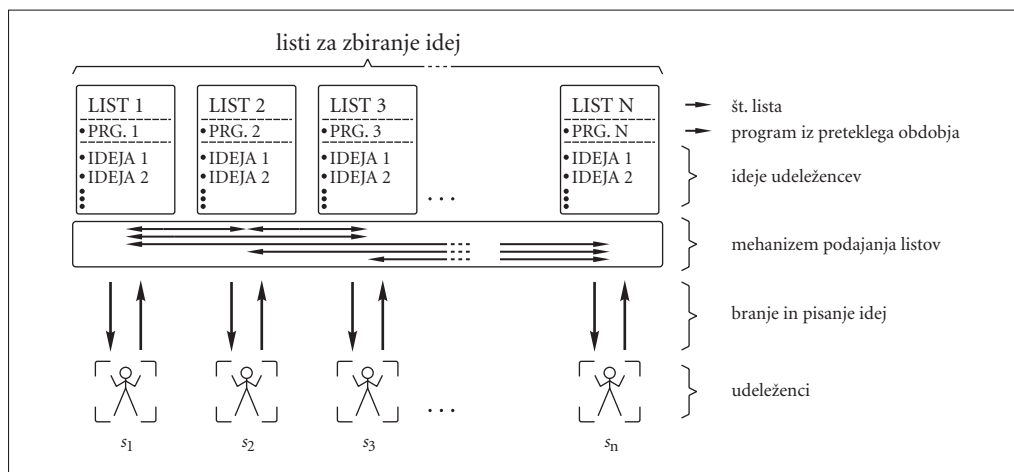
idej v kategorije, glasovanje o prioritetah kategorij in glasovanje o pomembnosti idej v posamezni kategoriji. Strukturo sistema, ki je bil uporabljen pri zbiranju idej in sledečih aktivnostih, prikazuje slika 1. Prikazani sistem sestavlja osemnajst povezanih računalnikov. Na enem od računalnikov je nameščen strežnik orodja (medmrežje 2). Tehnični vodja seje skrbi za nemoteno interakcijo udeležencev, od katerih ima na voljo vsak svojo delovno postajo. Za vsebinsko vodenje seje skrbi vodja odbora, ki mora biti seznanjen s potekom seje ter načinom dela. Vodenje seje je kontrolirano in hkrati koordinirano. Vsi udeleženci imajo pred seboj projekcijsko platno z izhodiščnim vprašanjem, hkrati pa se na projekcijskem platnu izpisujejo trenutno podane ideje, kakor tudi rezultati glasovanja in drugih aktivnosti. Ob podanih izhodiščih se prične zbiranje idej, ki je v našem primeru trajalo štirideset minut. Pri zbiranju idej sledimo načelom:

- kakovost idej lahko doprinese h kakovosti rezultata;
- vsaka ideja je dobrodošla; pri tem se izogibamo negativnim kritikam idej;
- nenavadne ideje lahko prispevajo k pogledu na problem s prave perspektive;
- s kombinacijo obstoječih idej lahko pridobimo nove ideje.

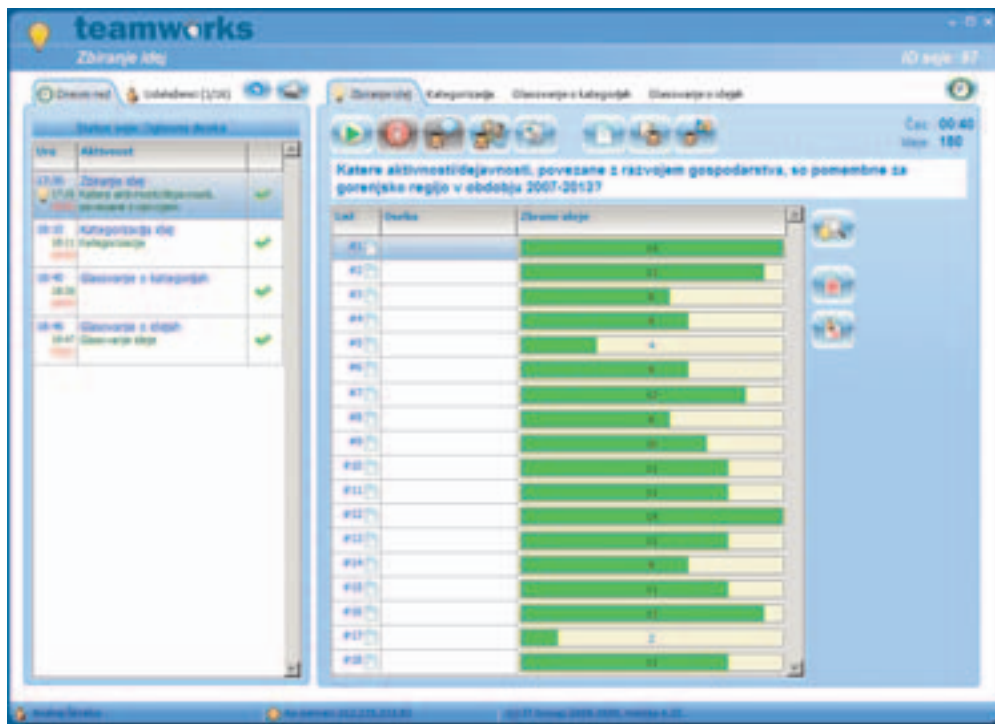
Slika 2 prikazuje mehanizem zbiranja idej. Za udeležence pripravimo ustrezno število listov, na katere zapišemo programe iz preteklega obdobja (Regionalni razvojni program ... 2002; Zupan 2002), kar nam služi za koordinacijo in ciljno usmerjenost skupine. Vsak od listov je namenjen zapisu idej na temo regionalnega razvoja. Udeležencem je uvodoma naključno posredovan eden izmed listov. Vsak udeleženec lahko tako prebere naziv programa iz preteklega obdobja ter ideje drugih udeležencev. Na podlagi tega lahko udeleženec na posamezni list vpiše novo idejo. Ob zapisu ideje se list naključno posreduje drugemu udeležencu seje. Na takšen način listi z idejami krožijo med udeleženci seje. V pogled udeležencev v ideje članov odbora, doprinese k boljšemu razumevanju problematike ter bolj intenzivnemu ustvarjanju novih idej. Nove ideje, ki jih ustvari skupina, so vidne tudi na projekcijskem platnu. Vsebinski vodja običajno ustrezno komentira novo nastale ideje ter skuša spodbuditi zbiranje inovativnih, strateških idej.

Uporabniški vmesnik orodja je prikazan na sliki 3 (medmrežje 2). V levem delu imamo izpisan dnevni red seje, v desnem delu pa liste, na katerih se zbirajo ideje, kakor tudi izhodiščno vprašanje. Aplikacija je bila razvita z namenom izvedbe učinkovitih sej, kakor tudi raziskav na področju skupinskega dela in odločanja.

Z nosilci v regionalnih razvojnih odborih je bila po fazi zbiranja idej naknadno izvedena ocena, kolikšna je možnost realizacije visoko ocenjenih idej v obdobju 2007 do 2013. Z namenom, da ne bi



Slika 2: Mehanizem zbiranja idej.

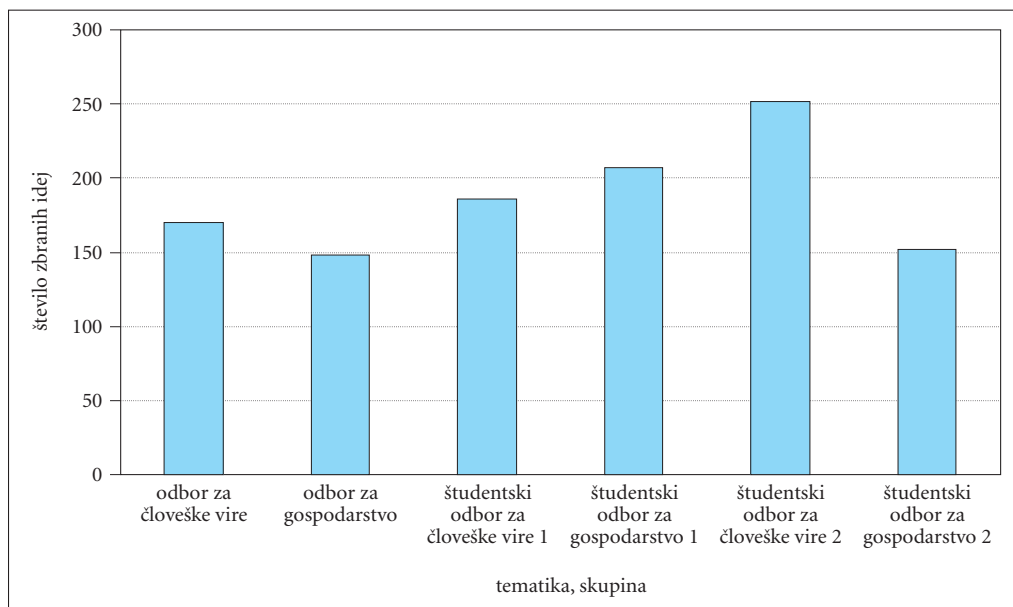


Slika 3: Uporabniški vmesnik orodja.

bil regionalni razvojni program le neskončen seznam želja, so bili v razvoj posameznega regionalnega razvojnega programa oziroma področja vključeni tisti identificirani projekti, ki so z orodjem dobili najvišjo prioriteto in za katere smo ugotovili, da obstajajo realne možnosti, da jih realiziramo; na primer, poslovne cone Gorenjske, mreža tehnoloških parkov in inkubatorjev, naložbe v turizmu, komunalna infrastruktura ...

3 Rezultati

Kot izhodišče za zbiranje idej je bilo članom odborov za razvoj človeških virov in gospodarstva zastavljeno sledeče vprašanje: »Katere aktivnosti/dejavnosti, povezane z razvojem človeških virov (gospodarstva), so pomembne za Gorenjsko regijo v obdobju 2007 do 2013?«. Za izhodišče so bili vzeti programi iz preteklega obdobja, v našem primeru iz obdobja 2002 do 2006 (Regionalni razvojni program ... 2002; Zupan 2002). Po štiridesetih minutah dela odborov je bilo zbranih 170 idej za področje človeških virov in 148 idej za področje gospodarstva. Število idej priča o učinkovitosti dela s tovrstnim orodjem. Z namenom dodatne potrditve uporabnosti metodologije in razvoja orodij, smo izvedli študije primera s štirimi študentskimi skupinami univerzitetnega študija na Fakulteti za organizacijske vede Univerze v Mariboru, ki so natanko ponovile izvedene seje pravih odborov. Na sliki 4 je prikazan rezultat dela z orodjem za podporo skupinskemu odločanju. Pri tem primerjamo rezultat dela pravih odborov ter študentskih skupin. Tu se poraja vprašanje, zakaj nas pravzaprav zanimajo študentske skupine. Kot bomo videli v nadaljevanju, je vključevanje širših skupin pri zbiranju idej smiselno, hkrati pa se nakazuje pozitivna korelacija med delom pravih odborov in študentskih skupin.



Slika 4: Število zbranih idej glede na tematiko, skupino in orodje.

Skupine so v našem primeru štele od dvanajst do trinajst članov. V štiridesetih minutah je bilo zbranih od 148 do 252 idej. Število zbranih idej na udeleženca na minuto se je gibalo v intervalu od 0,35 do 0,57.

Po prvi fazi zbiranja idej je bila izvedena kategorizacija, kjer so člani odborov združili sorodne ideje v iste kategorije. Pri tem je bilo za področje človeških virov določenih enajst kategorij za področje gospodarstva pa dvanajst. Sledilo je glasovanje o pomembnosti kategorij na lestvici od 1 do 10. Rezultate za primer gospodarstva prikazuje preglednica 1.

Preglednica 1: Glasovanje o pomembnosti kategorij na lestvici od 1 do 10 s strani odborov.

človeški viri			gospodarstvo		
rang	kategorija	ocena odbora	rang	kategorija	ocena odbora
1.	povezovanje šol in gospodarstva	8,09	1.	izobraževanje, kadri	8,33
2.	zaposlovanje	8,00	2.	finančni instrumenti	8,22
3.	poklicne, srednje in višje šole	7,83	3.	sodelovanje	8,11
4.	visoko šolstvo	7,75	4.	infrastruktura	8,00
5.	vseživljenjsko učenje	7,50	5.	inovativnost	7,78
6.	zdravje	7,25	6.	povezovanje	7,67
7.	demografija	6,58	7.	promocija podjetništva	7,33
8.	globalni razvoj	6,50	8.	projekti	7,33
9.	podporno okolje za človeške vire	6,00	9.	podporno okolje	7,22
10.	štipendiranje	5,75	10.	turizem	7,11
11.	osnovno šolstvo	5,67	11.	država	6,67
			12.	splošno	3,00

Kot rezultat dela nas zanima, kolikšen del zbranih idej se je pravzaprav uvrstil v končno verzijo Regionalnega razvojnega programa Gorenjske (Regionalni razvojni program ... 2006). V nadaljevanju smo iz prvih treh kategorij glede na glasovanje članov odborov izpisali iz vsake kategorije prve tri ideje (preglednica 2). V zadnjem stolpcu preglednice 2 je izpisan ustrezen program, ki je vsebinsko skladen z idejo, ki je bila pridobljena na uvodni seji odbora za razvoj človeških virov. Ugotovimo lahko, da so vse zbrane ideje, ki so bile identificirane s strani odbora kot prioritete, našle svoje mesto v končni različici regionalnega razvojnega programa.

Preglednica 2: Primerjava idej, zbranih na uvodni seji, podprti s sistemom za podporo skupinskemu odločanju in programov oziroma smernic iz končne različice programa; področje človeških virov.

kategorija	iz uvodne seje odbora	iz regionalnega razvojnega programa 2007 do 2013
1. povezovanje šol in gospodarstva	1. vzpostavitev regijske razvojne ekipe iz vseh sektorjev, gorenjski <i>ThinkTank</i> 2. približevanje univerzitetnega in visokošolskega izobraževanja potrebam regionalnega gospodarstva 3. vzpostavitev 1 do 2 vrhunskih razvojnih institutov ali raziskovalnih enot v regijo	tehnološko podporno okolje – mreža tehnoloških parkov in inkubatorjev permanentno prilagajanje izobraževalnega sistema potrebam regije in trga dela medicinsko tehnološki park na Golniku, kovinsko predelovalni in livarski tehnološki park v Škofji Loki, IKT park v Kranju
2. zaposlovanje	1. uskladitev izobraževanja s potrebami na trgu dela 2. krepitev in ustanovitev neprofitnih podjetij za zaposlitev težje zaposljivih oseb 3. razvoj zaposlitvenih programov in programov razvoja človeških virov v podjetjih	permanentno prilagajanje izobraževalnega sistema potrebam regije in trga dela, povečevanje zaposlitvene konkurenčnosti prebivalstva Gorenjske ustvarjanje delovnih mest za težje zaposljive Kariera Gorenjska (vse na enem mestu za načrtovanje kariere), usmeritev v področja, kjer gospodarstvo lahko zagotavlja zaposlitev/samozaposlitev
3. poklicne, srednje in višje šole	1. povezava s prakso in sodelovanje s podjetji 2. prilagajanje srednješolskega in poklicnega izobraževanja potrebam regionalnega gospodarstva 3. povečanje kvalitete višješolskega študija	permanentno prilagajanje izobraževalnega sistema potrebam regije in trga dela permanentno prilagajanje izobraževalnega sistema potrebam regije in trga dela permanentno prilagajanje izobraževalnega sistema potrebam regije in trga dela

Preglednica 3 prikazuje primerjavo zbranih prioriteten idej na uvodni seji in ustreznega programa oziroma projekta v končni verziji Regionalnega razvojnega programa, tokrat za področje gospodarstva. Tudi tu je moč opaziti, da so vse ideje, ki so bile identificirane kot prioritete na uvodni seji odbora za gospodarstvo, našle svoje mesto v končni različici programa.

Preglednica 3: Primerjava idej, zbranih na uvodni seji, podprti s sistemom za podporo skupinskemu odločanju in programov oziroma smernic iz končne različice programa; področje gospodarstva.

kategorija	iz uvodne seje odbora	iz regionalnega razvojnega programa 2007 do 2013
1. izobraževanje, kadri	1. razvoj kadrov, tehnologije in sodelovanja 2. razvoj izobraževanja na aktualnih področjih 3. spodbujanje mladih k podjetniškemu razmišljanju	razvojni in proizvodni center odličnosti Gorenjska IKT park Kranj s podiplomsko šolo podjetniški inkubator za mlade, Kranj
2. finančni instrumenti	1. zagotoviti financiranje iz skladov rizičnega kapitala 2. ustanovitev fonda za spodbujanje mladih podjetnikov 3. izkoristiti potencial visoko tehnoloških podjetij	vzpostavitev učinkovitih regijskih finančnih shem (kredit, garancije, nepovratna sredstva) vzpostavitev učinkovitih regijskih finančnih shem (kredit, garancije, nepovratna sredstva) tehnološko podporno okolje – mreža tehnoloških parkov in inkubatorjev
3. sodelovanje	1. vzpostaviti sodelovanje med gospodarstvom in politiko na ravni regije 2. postavitev prioritet, določitev akcijskih planov ter izvajanje projektov 3. pomoč in podpora malim podjetjem pri prodoru na trge bivše države ter druge države	graditev prepoznavne in enotne mreže podpornega okolja z enoto v vsaki občini vizija, cilji in razvojne prioritete Gorenjske transnacionalno in medregionalno sodelovanje v in izven EU

Po izvedeni seji smo člane odborov prosili za izpolnitev vprašalnikov, ki nam bi služili kot pomembna povratna informacija za razvoj in uporabo tovrstnih sistemov. Skupaj je bilo zastavljenih 42 vprašanj. Preglednica 4 prikazuje odgovore na le osem bolj pomembnih. Vprašanja so bila sicer zbrana za sedemstopenjski Likertovi lestvici prek spletne ankete. Rezultati po Likertovi lestvici so prevedeni na oceno od 0 do 100 %.

Preglednica 4: Odgovori na vprašanja o delu z orodjem.

besedilo	ocena (od 0 do 100 %)
1. zbiranje idej in diskusija je bilo (učinkovito)	92 %
2. medosebni odnosi med udeleženci so bili (zdravi)	85 %
3. predlogov in informacij o problematiki (sem prispeval)	88 %
4. zaradi obnašanja drugih udeležencev sestanka (nisem občutil napetosti in nelagodja)	91 %
5. moji predlogi in mnenja so bili (upoštevani)	83 %
6. predloge drugih sem (upošteval)	89 %
7. je bil v skupini oziroma odboru kdo izpostavljen kot neformalni vodja? (ne)	85 %
8. uporabljeno orodje je za podporo strateškemu odločanju (uporabno)	94 %

Pridobljeni rezultati, ki jih prikazuje preglednica 4, povedo, da je mnenje uporabnikov s strani državne uprave in industrije uporabi tovrstnih sistemov izredno naklonjeno, kar tudi ni presenetljivo, saj

so predhodno prikazani rezultati dovolj prepričljivi. Kar se tiče metodologije, sta pomembni vprašanji 5 in 6, ki jasno izražata, da so udeleženci prispevali svoje ideje, njihove ideje pa so bile tudi upoštevane. Le-to izraža ojačanje povratne zanke v skupini, v našem primeru odboru, kar je predpogoj za uspešno vodenje v smislu kibernetskega sistema.

Študentske skupine so sodelovale v post-festum študiji primera z namenom analizirati možnost konstruktivnega sodelovanja skupin, ki sicer poznajo regijo, niso pa strokovni člani odborov. Uvodoma nas zanima razlika v intenzivnosti dela odborov ter študentskih skupin. Pri tem primerjamo število idej, ki jih posamezen udeleženec ustvari v eni minuti. Opisana enota omogoča primerjavo intenzivnosti dela v skupini. Glede na število zbranih idej pri posamezni tematiki (glej sliko 4) izvedemo t-test pomembnosti razlik med intenzivnostjo dela odborov in študentskih skupin.

Postavimo hipotezo H1, ki se glasi: »Med učinkovitostjo dela pravih odborov in študentskih skupin ni pomembnih razlik«. Hipotezo testiramo na ravni tveganja $\alpha = 0,05$.

Preglednica 5: t-test razlike učinkovitosti med delom skupin.

povprečje spremenljivke 1	povprečje spremenljivke 2	t-vrednost	df	P	N 1	N 2	standardna deviacija 1	standardna deviacija 2	F-razmerje	p
0,36	0,46	-1,25	4	0,28	2	4	0,01	0,10	53,46	0,20

Na podlagi statističnega t-testa, katerega rezultati so prikazani v preglednici 5, sprejmemo hipotezo H1, to je, med delom pravih odborov in študentskih skupin ni pomembnih razlik, kar se tiče števila zbranih idej.

Na vprašanje, ali obstaja korelacija med delom pravih odborov in študentskih skupin pri določanju prioritet posameznih kategorij, odgovorimo z določitvijo koeficienta Kendall-tau, ki določa korelacijo ocen pravih odborov in študentskih skupin. Kendall-tau je neparametrični statistični test, ki nam določi usklajenost dveh različnih razvrstitev in lahko zavzame vrednosti od -1 do 1. V primeru popolne usklajenosti oziroma enakosti dveh razvrstitev, bi bila vrednost koeficienta Kendall-tau enaka 1, v primeru popolnoma nasprotnih razvrstitev pa bi bila vrednost koeficienta -1 (Abdi 2007). V našem primeru je količnik Kendall-tau določen v mejah od 0,20 do 0,35, kar govori o pozitivni korelaciji ocen. Zanimivo pri tem je, da so sicer študentske skupine tudi v tem delu, kjer gre za določanje prioritet, delovale dokaj »strokovno«.

Z namenom opredelitve razlik med zbiranjem idej s pomočjo orodja in pisnim zbiranjem idej je bil izveden poskus, pri katerem sta sodelovali dve študentski skupini, ki sta šteli štirinajst in pet članov. Obe skupini sta štirideset minut zbirali ideje na temo razvoja človeških virov in zapisovali ideje na samolepljive lističe ter jih zbirali na skupni tabli. Pri tem je bil sicer postopek izvedbe enak kot pri delu z orodjem. Na opisani način je prva skupina zbrala 134 idej, druga pa 54. Intenzivnost dela nam tako opredeljujeta vrednosti 0,24 ideje/udeleženca/minuto in 0,27 ideje/udeleženca/minuto. Testirali smo tudi hipotezo H2, ki se glasi: »Med intenzivnostjo dela odborov, kjer je bilo uporabljeno orodje za podporo skupinskemu odločanju in testnima študentskima skupinama, kjer orodje ni bilo uporabljeno obstaja pomembna razlika«. Hipotezo smo testirali na ravni tveganja $\alpha = 0,05$.

Preglednica 6: t-test razlike učinkovitosti med delom z orodjem in brez orodja.

povprečje spremenljivke 1	povprečje spremenljivke 2	t-vrednost	df	P	N 1	N 2	standardna deviacija 1	standardna deviacija 2	F-razmerje	p
0,36	0,26	5,75	2	0,03	2	2	0,01	0,02	2,36	0,73

Na podlagi statističnega t-testa, katerega rezultati so prikazani v preglednici 6, sprejmemo hipotezo H2, to je, med intenzivnostjo dela skupin z orodjem in brez orodja obstajajo pomembne razlike. Delo z orodjem je v našem primeru bolj učinkovito, kar se odraža v višjem številu zbranih idej glede na udeleženca in časovno enoto.

Vsebinsko lahko delo s študentskimi skupinami ocenimo kot pozitivno, konkretni primer pri zbiranju idej na področju gospodarstva je na primer ideja »Planica«, ki je bila posredovana s strani študentskih skupin. Angažiranje širše javnosti pri oblikovanju regionalnih razvojnih planov ima vsekakor velik potencial (medmrežje 1).

4 Sklep

Uporaba orodij za podporo skupinskemu odločanju omogoča pomembno izboljšanje učinkovitosti dela odločitvenih skupin, to je odborov na strateški ravni v fazi zbiranja inovativnih idej. Število zbranih idej s strani odborov je višje, kot bi bilo v primeru klasičnega sestanka, ki bi trajal le štirideset minut, hkrati pa je pri tem zagotovljena anonimnost, učinkovitost in enostavnost glasovalnega postopka, ki je bil izveden v fazi določanja prioritet. Tu je ključnega pomena tehnološka podpora delu odbora. Kakovost zbranih idej, kakor tudi določanja prioritet, je v našem primeru potrjena prek primerjave zbranih idej v uvodni fazi dela odborov ter prioriternih nalog, zapisanih v regionalnem razvojnem programu Gorenjske. Ugotovimo lahko, da so zbrane ideje, katerih prioriteta je bila s strani odborov določena kot visoka, našle mesto v končni različici regionalnega razvojnega programa. Nadaljnje delo na tem področju se kaže v smeri angažiranja širše javnosti v regiji prek sodobnih sistemov za podporo skupinskemu odločanju. Delo s študentskimi skupinami potrjuje možnost pozitivnega doprinosa k oblikovanju strateških programov. Tovrstna orodja so po mnenju udeležencev premalo uporabljena v industriji in državni upravi. Pomemben doprinos dela z orodjem je izboljšanje povratnih zvez v sistemu, kar doprinese k višji stopnji upravljalivosti kibernetskega sistema (Škraba in sodelavci 2003).

5 Viri in literatura

- Abdi, H. 2007: The Kendall Rank Correlation Coefficient. Encyclopedia of Measurement and Statistics. Thousand Oaks.
- Medmrežje 1: <http://moderator.appspot.com> (6. 4. 2009).
- Medmrežje 2: <http://www.teamworks.si> (6. 4. 2009).
- Regionalni razvojni program Gorenjske 2007–2013. Regionalna razvojna agencija Gorenjske, BSC Poslovno podporni center. Kranj, 2006.
- Regionalni razvojni program Gorenjske 2002–2006. Regionalna razvojna agencija Gorenjske, BSC Poslovno podporni center. Kranj, 2002.
- Škraba, A., Kljajić, M., Leskova, R. 2003: Group exploration of system dynamics models – is there a place for a feedback loop in the decision process? System dynamics review 19-3. Chichester.
- Zupan, S. 2002: Vloga in pomen regionalnega razvojnega načrtovanja – primer Gorenjske. Geografija in njene aplikativne možnosti. Dela 18. Ljubljana.

VREDNOTENJE REGIONALNIH RAZVOJNIH PROGRAMOV Z VIDIKA DOSEGANJA SKLADNOSTI REGIONALNEGA RAZVOJA IN URESNIČEVANJA LIZBONSKIH KRITERIJEV

dr. Dušan Vodeb, Davorin Rogina

TRC Koroška – Tehnološko razvojni center za Koroško

Otiški vrh 53, 2373 Šentjanž pri Dravogradu

dusan.vodeb@trc-koroska.si, davorin.rogina@trc-koroska.si

UDK: 711.1(497.4)

IZVLEČEK

Vrednotenje regionalnih razvojnih programov z vidika doseganja skladnosti regionalnega razvoja in uresničevanja lizbonskih kriterijev

Prispevek obravnava proces priprave Regionalnega razvojnega programa (RRP) in Operativnega programa 2007–2009 za Koroško regijo in vrednotenje izvedbe v prvem operativnem obdobju. Obravnavana je funkcionalna intervencija države pri ustvarjanju enakopravnejših možnosti za uresničevanje interesov razvojnih deležnikov, izrabi razvojnih potencialov, spodbujanju samoiniciativnosti in samorazvoja v ekonomskem, socialnem in prostorskem podsistemu. Podani so rezultati vrednotenja realiziranih projektov v prvem operativnem obdobju glede na doseganje načrtovanih ciljev v RRP in njihov doprinos k izpolnjevanju programskih ciljev, ki sledijo doseganju lizbonskih kriterijev. Prav tako je podan opis organiziranja okolja, ki z združevanjem komplementarnih funkcij inovativnega okolja pomeni način iskanja alternativnih razvojnih rešitev.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, vrednotenje programskih dokumentov, gospodarski razvoj, inovativno okolje

ABSTRACT

The evaluation of regional development programs in terms of coordinated regional development and meeting the Lisbon criteria

The paper discusses the process of developing regional development programs in the operating period 2007–2009 for the Koroška region and the evaluation of their implementation in the first operating period. Further, the paper examines constructive state intervention in terms of creating improved, equal opportunities designed to meet the interests of development stakeholders, the utilisation of development potentials, and promoting self-initiative and self-development in the economic, social and spatial subsystems.

It includes an overview of actual versus planned regional development program objectives in relation to the programs implemented in the first operating period and their contribution to achieving program goals in accordance with the Lisbon criteria. The paper also provides an outline of the approach adopted in relation to organisation designed to bring together complementary functions of an innovative environment as a way of identifying alternative development solutions.

KEY WORDS

regional development, evaluation of program documentation, economic development, innovative environment

1 Uvod

Koroška regija se sooča z razvojnimi težavami kot na primer razlike v prostorski razporeditvi delovnih mest, stopnji brezposelnosti, v izobrazbeni strukturi prebivalstva in prometni povezanosti. Izrazitost problemov je še bolj opazna na ekonomsko-razvojno šibkih območjih, značilen je neenakomeren dostop do družbene infrastrukture znotraj regije.

Koroška regija zaostaja v razvoju (Operativni program krepitve ... 2007, 46) in je v primerjavi z bolj razvitimi regijami v Sloveniji slabše opremljena s komunalno opremljenimi zemljišči za razvoj poslovnih con, podjetniškimi inkubatorji, tehnološkimi parki in ostalo ekonomsko infrastrukturo, ki je pogoj za pritegnitev investicij in hitrejši razvoj podjetništva. Podjetja v regiji so premalo inovativna, za okolje je značilno, da ne pozna svetovnih trendov, čuti se pomanjkanje trženjskih in organizacijskih znanj, prisotna je nekooperativnost. Premalo je sodelovanja med podjetji, skromno pa je tudi sodelovanje z izobraževalnimi in raziskovalnimi organizacijami, kar je vezano tudi na neustrezno kadrovsko strukturo v podjetjih.

Preglednica 1: Strateški cilji in ciljne vrednosti za regijo do leta 2013, ki podpirajo prednostne usmeritve Republike Slovenije (Regionalni ... 2007, 31).

	izhodiščna vrednost v letu 2003; vir podatka	ciljna vrednost leta 2013
cilj 1: Ustvariti tehnološko-razvojno platformo za konkurenčno gospodarstvo regije, ki bo omogočalo razvoj novih produktov z višjo dodano vrednostjo in odprtje novih zahtevnejših delovnih mest.		
delež bruto domačega proizvoda Koroške glede na Slovenijo	78 % (SURS)	83 %
delež bruto domačega proizvoda Koroške glede na Evropsko unijo	60 % (SURS)	71 %
število novih delovnih mest	0	več kot 1000 (v celotnem obdobju)
cilj 2: Vzpostaviti regijsko prepoznavno turistično destinacijo Koroške (razviti turistične potenciale kulture in narave) in povečati zaposlitvene možnosti podeželja.		
število novih delovnih mest	0	do 2013: 350 novih delovnih mest
število novih postelj	0	1000 novih postelj
število prenočitev na območju zahodnega Pohorja	24.094 nočitev (SURS)	50.000 nočitev
cilj 3: Vzpostaviti izobraževalno platformo za pridobivanje visoko usposobljenih in kreativnih ljudi tako znotraj kot izven regije, ki bodo podpirali razvoj inovativnega gospodarstva ter ustvarjanja novih visokokakovostnih delovnih mest in samozaposlitve.		
število novih delovnih mest	0	do 2013: 1050 novih delovnih mest
povprečno število let šolanja	10,3 (Popis 2002, SURS)	11,8
stopnja brezposelnosti	11,8 % (SURS)	7 %
delež mladih med brezposelnimi	22,7 % (SURS)	12 %
cilj 4: Izboljšati prometno dostopnost, ohraniti poseljenost podeželja in čisto okolje ter povečati kakovost bivalnega okolja.		
življenjska doba	75,2	77
priključki na kanalizacijo	52 %	80 %

Koroška regija ima v državnih dokumentih naslednjo opredelitev (Državni razvojni program 2008, 57):
»... Koroško regijo bomo gradili kot dinamično, fleksibilno in okolju prijazno skupnost, v kateri bo ljudem omogočeno kakovostno življenje in ustvarjalno ter podjetno delo in delovanje. Prednostne usmeritve za dosego vizije so konkurenčno gospodarstvo in nova delovna mesta v tehnološko razvitem okolju, komplementarni turizem treh dolin, kreativni zaposljivi ljudje in zdrava strpna regija ter kakovostno življenjsko okolje ...«.

Pripravljalci regionalnega razvojnega programa (Regionalni ... 2007) so opredelili naslednje strateške cilje in ciljne vrednosti do leta 2013, ki v celoti podpirajo usmeritve in cilje nadrejenih programskih dokumentov (preglednica 1).

Pri vrednotenju dokumentov moramo izhajati iz splošnih razlag – definicij za pojave, ki jih obravnavamo. Regionalni razvoj (Gulič in Praper 2001, 3) je proces družbenih sprememb, ki je v krajšem časovnem obdobju usmerjen v zmanjševanje, v daljšem pa v odpravljanje razlik v stopnji razvitosti regij ter obenem razlik v kakovosti življenja njihovih prebivalcev. V tem procesu razvojni subjekti s premagovanjem ovir za kakovostno izrabo lastnih razvojnih potencialov ter s spodbujanjem samoiniciativnosti in samorazvoja regij ustvarjajo razmere za učinkovit ter skladen razvoj gospodarstva in družbe kot celote ter njenih posameznih delov. Obenem se zmanjšuje obseg medsebojne odvisnosti razvoja razvitih in manj razvitih regij.

Regionalizacijo (Gulič in Praper 2001, 3) opredeljujemo kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizmov ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Predstavlja sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, okoljsko, socialno ter kulturno členitev prostora države z namenom ustvarjanja ustreznih formalno upravnih in organizacijskih razmer:

1. optimalno teritorialno delitev dela v skladu z značilnostmi vsakokratnih družbenih, gospodarskih, prostorskih in okoljskih razmer;
2. funkcionalno intervencijo države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
3. samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov.

Vse navedene usmeritve so predstavljale podlago za pripravo regionalnega razvojnega programa (RRP) za obdobje 2007–2013 in izvedbenega načrta s poudarkom na naslednjih področjih:

1. konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost,
2. gospodarsko-razvojna infrastruktura,
3. razvoj regije.

V izhodiščih za pripravo RRP je bila načrtovana alokacija sredstev, ki se namenjajo za spodbujanje regijskih projektov. Del teh sredstev je bil namenjen pripravi razvojnih projektov na področju gospodarstva, vključno z začetnimi aktivnostmi za njihovo čim hitrejšo realizacijo. Tak pristop bi namreč omogočal hitrejši razvoj posameznih subjektov z dodatnim pospeševanjem razvojnih aktivnosti in posledično zniževanjem razvojnega zaostanka.

2 Metodologija

V prispevku je uporabljena metoda primerjanja podatkov med načrtovanimi cilji in realizacijo RRP do konca leta 2008. Razvojni cilji in ciljne vrednosti so se določili na podlagi usmeritev v Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, ki so se na podlagi analize stanja v regiji (Vodeb in Rogina 2006, 18–20) ovrednotili v RRP za Koroško regijo.

Na osnovi prijavljenih projektov iz regije na razpise za prednostno usmeritev Regionalno razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 je bila opravljena analiza doseganja ciljev. Vrednotili so se projekti iz RRP, ki so se realizirali v prvem operativnem obdobju za naslednje tri ravni:

1. Prispevek izvedenih projektov v Koroški regiji k doseganju v RRP zastavljenih prioritet.
2. Prispevek RRP za Koroško k Operativnemu programu za krepitev regionalnih potencialov.
3. Model inovativnega okolja kot način razvojnega delovanja na ekonomskem podsistemu.

V analizi je podan poudarek tudi na doseganje parametrov, ki izhajajo iz lizbonskih kriterijev, povečanje števila novih delovnih mest in izdelkov oziroma storitev z višjo dodano vrednostjo.

3 Osnovni podatki o RRP za Koroško regijo

V okviru razvojne prioritete Razvoj regij je v aktualnem programskem obdobju predvidena podpora regionalnim razvojnim programom v skupni višini 585.838 tisoč evrov in Koroška regija bo glede na nacionalna ocenjevalna merila za obdobje 2007–2013 lahko pridobila naslednja sredstva.

Preglednica 2: Ocenjevalna merila in vrednost razvojnih sredstev za Koroško regijo (Operativni program ... 2007, 98).

regija	število prebivalcev	indeks razvojne ogroženosti	spodbude na prebivalca v evrih (tekoče cene)	spodbude 2007–2013 (v milijonih evrov; tekoče cene)
Koroška	73.905	104	373,4	28

V RRP za Koroško regijo (Regionalni ... 2007, 34) so za realizacijo programa opredeljene štiri prioritete, 12 programov in 43 ukrepov z množico projektov, ki naj bi pripomogli k zelenemu preobratu.

Posamezna področja in ukrepi so podprti s projekti, katerih zbirna vrednost je prikazana na spodnji preglednici. Celoten program znaša 797.151.171 evrov in od tega predstavljajo:

- 8,1 % javni regionalni projekti, ki bodo financirani iz regionalnih spodbud (R),
- 23,4 % javni regionalni projekti, financirani iz virov na nacionalni ravni (N) in
- 68,5 % podjetniški projekti (P).

Preglednica 3: Vrednosti in viri financiranja projektov za realizacijo RRP za Koroško regijo (Regionalni ... 2007, 134).

šifra	2007–2013 (viri indikativno) v evrih				
	viri financiranja	skupaj	Evropska unija + Republika Slovenija	občine	ostalo
	skupaj vse usmeritve	797.751.171	273.672.301	60.544.812	463.534.058
R	skupaj javni del – financiranje na regionalni ravni	64.156.013	28.895.160	26.624.674	8.636.179
N	skupaj javni del – financiranje na nacionalni ravni	186.892.075	124.151.736	23.864.023	38.876.316
P	skupaj podjetniški projekti	546.703.083	120.625.405	10.056.115	416.021.563

Glede na določene prioritete v RRP je bilo za posamezne projekte namenjenih:

- 0,7 % program »Podpora za uresničevanje RRP«,
- 55,4 % prioriteta »Konkurenčno gospodarstvo regije in nova delovna mesta v tehnološko razvitem okolju«,

- 17,84 % prioriteta »Komplementarni turizem treh dolin«,
- 10,4 % prioriteta »Kreativni zaposljivi ljudje in zdrava strpna regija«,
- 15,6 % prioriteta »Kvalitetno življenjsko okolje«.

V regiji je bila določena struktura projektov glede na dopolnjene pogoje upravičenosti financiranja iz naslova RRP in določeni sta bili dve skupini projektov glede na način sofinanciranja

- Projekti, sofinancirani preko RRP – skupina R in N.
- Projekti, financirani brez pomoči RRP – skupina P.

4 Analiza uvrščenih projektov za sofinanciranje prek RRP

V skupino R in N so bili izbrani projekti, ki so ustrezali posameznim sredinam na lokalni ravni in pri tem izboru je bilo osnovno vodilo, da se v določene občine pripelje toliko sredstev, kot jih občina lahko prenese glede na svoje možnosti financiranja. V tem izboru so večinoma projekti, ki na ravni regije ne ustvarjajo nove vrednosti ali izboljšujejo razmere ustvarjanja primarnih virov za delovanje lokalnih skupnosti.

Preglednica 4: Predlagani projekti in obseg sofinanciranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESSR) na regionalni ravni (Regionalni ... 2007, 135).

indikativna določitev področij financiranja na regionalni ravni iz sredstev ESSR za obdobje 2007–2013		indikativna določitev področij v RRP 2007–2013 in obseg sofinanciranja iz ESSR na regionalni ravni	
področje	podpodročje (projektov)	področje (ukrep)	vrednost v evrih
družbena gospodarska infrastruktura	poslovne cone	Ukrep 3.1, Ukrep 3.2	3.850.000
	tehnološki projekti, tehnološko razvojni centri	Ukrep 1.1, Ukrep 1.2	3.415.572
	visokošolska središča	Ukrep 1.1	850.000
	turistična dejavnost	Ukrep 4.3, Ukrep 5/1.1, Ukrep 5.1/2, Ukrep 5.2/1, Ukrep 5.2/2	536.040
	kulturne ustanove	Ukrep 5.1/3	124.000
skupaj			8.775.612
regijsko visokošolsko izobraževalno središče	kovivis, visoka šola polimerov	Ukrep 7.1	835.700
skupaj			835.700
odpadne vode	odvajanje in čiščenje manj razvitih območij odvajanje in čiščenje zavarovanih območij	Kohezijski sklad, Ukrep 9.4	2.000.000
skupaj			2.000.000
pitna voda	posodobitev vodnih sistemov za oskrbo s pitno vodo razvoj rezervnih vodnih virov	Ukrep 9.5, Ukrep 11.1	2.208.000

indikativna določitev področij financiranja na regionalni ravni iz sredstev ESSR za obdobje 2007–2013		indikativna določitev področij v RRP 2007–2013 in obseg sofinanciranja iz ESSR na regionalni ravni	
področje	podpodročje (projektov)	področje (ukrep)	vrednost v evrih
odlagališče – odpadki	medobčinski zbirni center – kocerod	Kohezijski sklad, Ukrep 9.3	100.000
	sanacija starih odlagališč na vodozbirnem območju	lokalno	
cestna infrastruktura	lokalne in turistične ceste regionalnega pomena	Ukrep 9.1	5.476.696
	kolesarska mreža regionalnega pomena	Ukrep 9.2	1.601.500
skupaj			9.386.196
ohranjanje kulturne dediščine krajine in aktiviranje kulturnih spomenikov	ohranjanje kulturne dediščine	Ukrep 5.1/3, Ukrep 5.2/3	1.890.400
	aktiviranje kulturnih spomenikov povečanje dostopnosti za senzorno ovirane invalide ter dostopnost kulture za otroke		
skupaj			1.890.400
vzpostavitev upravljanja infrastrutture na območjih Nature 2000, vzpostavitev in vzdrževanje infrastrukture za varovanje varovanih področij	informacijski centri, opazovalnice, označevanje poti	Ukrep 11.1	326.000
	kolesarske poti, parkirišča, sanitarije		
skupaj			326.000
sodelovanje občin (mreženje)	spodbujanje inovativnosti znanja, izmenjava dobrih praks	Ukrep 0.1, Ukrep 0.2, Ukrep 0.3, Ukrep 4.1, Ukrep 4.2	994.252
skupaj			994.252
področja, ki niso vključena		Ukrep 8.3 (regijska mreža medgeneracijskih programov), Ukrep 8.4 (mreža mladinskih kulturnih centrov), Ukrep 10.2 (projekti energetske sanacije javnih objektov), Ukrep 11.3 (sklop revitalizacije trških in vaških jeder)	4.687.000
skupaj			4.687.000
skupaj indikativno za regionalne spodbude	28.000.000	skupaj vrednost indikativnih projektov	28.895.160

Iz izbora projektov v preglednici 4 so se na dosedanje razpise Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) prijavili projekti, ki so podani v preglednici 5. Prijavljeni projekti so bili izbrani in potrjeni s soglasjem sveta regije. Za izbrane projekte so zagotovljena sredstva in so v fazi realizacije.

Preglednica 5: Prijavljeni projekti na javne razpise SVLR – projekti v realizaciji (medmrežje 1).

ukrep v RRP	razpis SVLR	naziv operacije	nosilec
9.1	1	Rekonstrukcija lokalnih cest za povezavo s turističnimi tematskimi potmi	Mestna občina Slovenj Gradec
9.1	1	Sanacija cestišča Razpotje–Mlinarsko–Najevska lipa	Občina Črna na Koroškem
9.1	1	Rekonstrukcija LC 450090, Gornji Dolič–Kozjak	Občina Mislinja
9.1	1	Rekonstrukcija lokalne ceste št. 319810 Ožbalt–Kapla	Občina Podvelka
9.1	1	Obnova lokalnih cest na turističnem območju Kot v občini Prevalje	Občina Prevalje
9.1	1	Obnova lokalnih cest na turističnem območju Šentanel v občini Prevalje	Občina Prevalje
9.1	1	Rekonstrukcija občinskih lokalnih ceste faza I. – LC 350170 in LC 350100	Občina Ravne Koroškem
9.1	1	Rekonstrukcija občinskih lokalnih ceste faza II. – LC 350090	Občina Ravne Koroškem
3.1	1	Komunalno urejanje zemljišč: Poslovna cona Ravne – III. Faza	Občina Ravne Koroškem
9.4	1	Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod v Ribnici na Pohorju	Občina Ribnica na Pohorju
0.3	1	Vzpostavitev katastrov gospodarske javne infrastrukture v občinah Koroške regije	Regionalna razvojna agencija Koroška
9.2	2	Kolesarska pot po Mislinjski dolini	Mestna občina Slovenj Gradec
3.1	2	Severnozahodna obvoznica Slovenj Gradec	Mestna občina Slovenj Gradec
9.1	2	Rekonstrukcija LC Dravograd–Ojstrica–Pernice	Občina Dravograd
9.1	2	Rekonstrukcija lokalnih cest na turističnem območju v Mislinji	Občina Mislinja
9.1	2	Rekonstrukcija lokalnih cest regionalnega pomena v občini Muta	Občina Muta
9.1	2	Rekonstrukcija lokalnih cest za povezavo do turističnih in gospodarskih objektov	Občina Radlje ob Dravi
9.1	2	Obnova lokalne ceste Primož–Kašivnik	Občina Vuzenica
11.3	3	Revitalizacija mestnega jedra Slovenj Gradec	Mestna občina Slovenj Gradec
9.4	3	Izgradnja kanalizacijskega omrežja Kope	Mestna občina Slovenj Gradec
9.5	3	Posodobitev obstoječega vodnega sistema v MO SG	Mestna občina Slovenj Gradec
9.2	3	Kolesarska steza Dravograd–Slovenj Gradec	Občina Dravograd
9.1	3	Obnova LC v okviru turističnega projekta PECA	Občina Mežica
9.4	3	ČN s kanalizacijo Brezno II.	Občina Podvelka
9.1	3	Rekonstrukcija LC št. 319900	Občina Podvelka
3.1	3	Poslovna cona Radlje ob Dravi	Občina Radlje ob Dravi
9.5	3	Posodobitev vodnih sistemov v Mežiški dolini	Občina Ravne Koroškem
11.3	3	Obnovitvena dela v mestnem jedru Ravne	Občina Ravne Koroškem
1.2	3	Mrežni podjetniški inkubator Koroška I-faza	RRA Koroška
3.1	4	Izgradnja poslovne infrastrukture v IC Šentjanž	Občina Dravograd
5.1.3	4	Drava kot priložnost	Občina Radlje ob Dravi

Izbrani projekti so pretežno usmerjeni na področja obnove cest in okolišev, kolesarskih poti in cest. Projekti, ki bodo v končni fazi podpirali lizbonske kriterije, so: projekt Mrežnega podjetniškega inkubatorja, Poslovna cona Radlje ob Dravi, Izgradnja poslovne infrastrukture v IC Šentjanž in Komunalno urejanje zemljišč: Poslovna cona Ravne – III. faza. Izbrani projekti so tudi odraz razmišljanj v občinskih strukturah, ki imajo ključno vlogo pri postopkih sprejemanja odločitev o izvajanju RRP. V nadaljevanju je prikazan pregled ciljev, ki se podpirajo iz Operativnega programa 2007–2013.

*Preglednica 6: Kazalniki uspeha za skupino projektov R in N, ki so sofinancirani prek RRP (Regionalni ... 2007, 77–126 in Izvedbeni načrt ... 2007, 24–47); * ocena je bila narejena na podlagi podatkov iz projektov.*

kazalnik rezultatov	izhodiščna vrednost v letu 2003; vir podatka	ciljna vrednost leta 2013	vrednost na koncu leta 2008 – ocena*	projekt podpira lizbonske kriterije
število popolnoma vzpostavljenih regionalnih (mrežnih) podjetniških inkubatorjev	0	1	0	da
povečanje deleža inovacijsko aktivnih podjetij	100 (indeks)	120	0	da
opremljenost komunalnih zemljišč v ha	11	38	25,3	posredno
dolžina obnovljenih najpomembnejših odsekov lokalnih cest v km	lokalne ceste turističnega in regionalnega pomena 0 km, občine in ESRR	posodobljenih 75 km cest	68,9	ne
dolžina novozgrajenih kolesarskih stez	0 km, občine, izvedbeni del RRP	30 km	30	ne
število projektov celovite prenove mestnih jeder	0	6	2	ne
priključki na kanalizacijo	52 %	80 %	65 %	ne
dolžina zamenjave cevovodov v km	0, izvedbeni del RRP	28,86 km	28,86 km	ne

5 Projekti skupine P, financirani brez pomoči RRP

Za projekte iz skupine P so si morali predlagatelji projektov poiskati druge vire za njihovo realizacijo. Pri pripravi RRP se je za iniciacijo projektov iz te skupine opredelila pomoč v višini 5.566.309 evrov. Tak predlog je bil potreben, ker je bilo »dobrih« projektov v regiji premalo in je za kandidiranje na javne razpise treba predhodno pripraviti kakovostne razvojne predloge in projekte. Ta predlog se v fazi realizacije ni upošteval in tako se je

iz sofinanciranja prek RRP izločila celotna skupina projektov, ki bi povečala število kakovostnih delovnih mest in izdelkov z višjo dodano vrednostjo. Ta skupina projektov se je za realizacijo prepustila izključno podjetniški samo-iniciativi. V regiji so se pripravili naslednji projekti, s katerimi so posamezni nosilci kandidirali na horizontalnih državnih in evropskih razpisih.

V regiji je bilo pripravljenih 114 projektov v vrednosti 19,371 milijona evrov, s katerimi se je na javnih razpisih pridobilo 6,143 milijona evrov subvencij.

Iz opisanega postopka priprave in posledično izbora projektov, ki so bili podprti s sofinanciranjem iz javnih virov, naredimo oceno doseganja postavljenih strateških ciljev iz RRP do leta 2013. V preglednici 8 so prikazani posamezni kazalniki in njihovo doseganje za obe skupini projektov.

Preglednica 7: Projekti iz skupine P, ki se financirajo na podjetniški osnovi (Regionalni ... 2007, 70–74).

šifra	področje	število projektov	vrednost	pridobljena sredstva na javnih razpisih
Program 1: tehnološko podporna infrastruktura za gospodarski razvoj in prenos znanj				
Ukrep 1.2	tehnološko razvojni projekti			
	nova oprema in tehnologije	66	12.247.723	4.902.673
	novi izdelki in storitve	12	4.100.000	125.320
Ukrep 1.3	tehnološka prenova podjetij			
	programi izobraževanja	26	2.617.079	919.978
Program 2: spodbujanje podjetništva in prenos znanj				
Ukrep 2.1	podporni instrumenti za mala in srednja podjetja			
	programi inkubiranja	8	327.794	163.897
	inovacije in prenos znanj	2	78.520	31.408

Preglednica 8: Kazalniki uspeha in način financiranja aktivnosti za obe skupini projektov do konca leta 2008 (RRP 2007, 63–69 in Izvedbeni načrt ... 2007, 11–23); * ustvarjeni so formalni organizacijski pogoji za formiranje tehnološkega parka, ** vpisan v evidenco v skupini B, *** delovna mesta ustvarjena v TRC Koroška.

kazalnik rezultatov	izhodiščna vrednost v letu 2003; vir podatka	ciljna vrednost leta 2013	vrednost na koncu leta 2008 – ocena*	aktivnost sofinancirana prek RRP	podpira lizbonske kriterije
število novih delovnih mest za zaposlitev strokovnjakov in mladih	0	1050 novih delovnih mest	5	ne	da
število popolnoma vzpostavljenih tehnoloških parkov v regijo	0	1	1*	ne	da
število popolnoma vzpostavljenih tehnoloških inkubatorjev	0	1	1**	ne	da
povečanje deleža inovacijsko aktivnih podjetij	100 (indeks)	120	105	ne	da
nova kvalitetna delovna mesta v okolju tehnološkega parka oziroma inkubatorja	0	350	15***	ne	da
nova delovna mesta v podprtih podjetjih	0	450	55	ne	da
število novih inovativnih programov z vsaj 3 % višjo dodano vrednostjo od povprečja v panogi	0	45 programov	55 programov	ne	da
število novih kvalitetnih delovnih mest	0	280 delovnih mest	70	ne	da
število rednih študentov na visokošolskih zavodih v regiji	0	200	40	ne	da

Iz doseženih kazalnikov za obe skupini projektov je razvidno, da se iz regionalnih virov do leta 2008 sofinancirajo predvsem projekti, ki nimajo direktnih učinkov na ustvarjanje novih delovnih mest in razvojnih programov. Iz prikazanega vidimo, da se v izvedbeni fazi izpeljave RRP ne podpira nastajanje in krepitve nosilcev inovativnega in izobraževalnega okolja. Izjema je podpora nastajanju občinskih podjetniških con in mrežnega podjetniškega inkubatorja, kjer pa se začetni finančni vložek namenja izključno za izgradnjo prostorov in komunalno opremo lokacij, nič sredstev pa se ne namenja podpori nastajanja programov, ki naj bi zaživel na teh lokacijah.

6 Sklep

Razvojni predlogi pri nastajanju RRP so bili usmerjeni v ciljno alokacijo razvojnih sredstev ob upoštevanju pravno-regulatornega okvirja. Koroška regija je v preteklosti imela specifičen razvoj, zato je gospodarstvo pričakovalo pomoč pri vzpostavljanju regionalne konkurenčnosti. Razvojni cilji so podpirali cilj, da če želi regija, glede na trenutno pozicijo v Sloveniji, uspešno tekmovati z ostalimi, mora v okolju omogočiti nastajanje novih podjetij in delovnih mest hitreje kot v drugih okoljih.

V RRP je definiran in ovrednoten razvojni model regije za obdobje 2007–2013, pri čemer so bile upoštevane tudi usmeritve iz ključnih nacionalnih projektov, kot sta Tretja razvojna os in resolucijski projekt vzpostavitve gospodarskega središča Noordung. Na državni ravni je bil RRP potrjen in v okolju se je pričakovalo, da se bodo razvojne ambicije uravnoteženo podprle s strani regionalne podpore in javnih razpisov.

Osnovni razvojni cilj regije je vzpostavitev okolja, ki bi načrtno spodbujal razvojne aktivnosti ter vzpostavljajl podlage za nadgradnjo razvojnih projektov v podjetjih ter tako omogočal nastanek novih podjetij in delovnih mest. Z ustanovitvijo Tehnološko razvojnega centra za Koroško in združitvijo vseh komplementarnih funkcij inovativnega okolja smo izpeljali fazo, ki je bila v domeni regijskih akterjev. Vzpostavljeno je organizacijsko jedro, ki nudi razvojno podporo podjetjem in podjetnikom in ki je pridobilo vse potrebne akreditacije za delovanje. Uvajanje inovativnih metodologij ocenjevanja potenciala podjetij skladno z zakonom naravne rasti (Rogina in Vodeb 2009, 201) zagotavlja možnost nadgradnje okolja s konkurenčnimi razvojnimi in tehnološkimi vsebinami, proizvodnimi možnostmi, informacijskimi povezavami predvsem s tujimi identičnimi centri za prenos tehnologij in inovacij v Evropski uniji.

Izkušnje izvajanja RRP v obdobju 2007–2008 kažejo, da razvojnega modela ni možno realizirati, ker imajo lokalni interesi prednost pred razvojnimi izzivi. Iz odobrenih regionalnih sredstev v višini 28 milijonov evrov so se v prvem obdobju izvajanja iz tega regionalnega vira sofinancirali projekti, ki podpirajo predvsem cilj 4. Za uspešen razvoj regije je bistvenega pomena uresničevanje predvsem prvega in tretjega razvojnega cilja regije. Uresničevanje teh dveh ciljev pa poteka izključno na podjetniški osnovi brez pomoči RRP. V regiji je bilo izvedenih 114 projektov, ki podpirajo temeljne razvojne cilje regije. Vrednost teh projektov znaša okoli 19 milijonov evrov, za katere je bilo pridobljenih okoli 6 milijonov subvencij. Ta primerjava kaže na veliko mero neusklajenosti v izvedbeni fazi realizacije RRP, ker se prek podpore RRP ne uresničujejo razvojni programski cilji.

V regiji so razvojni programi, ki podpirajo lizbonske kriterije, povečevanje kakovostnih delovnih mest in izboljševanje razvojne intenzivnosti v gospodarstvu, vendar nosilci teh vsebin nimajo podpore za izvedbo svojih projektov na regionalni ravni. V regiji se pojavlja paradoks, da se nad strateškimi cilji pojavljajo parcialni cilji, ki ne podpirajo razvojnih usmeritev. Iz regionalnih virov se financirajo projekti, ki ne podpirajo razvoja, določenega z lizbonskimi kriteriji in postavljenimi cilji regije, ampak se prek tega vira zadovoljujejo predvsem parcialni lokalni interesi. S takim pristopom se za sprejete razvojne projekte za pospeševanje gospodarskega razvoja v regiji načrtovana vsebina izgublja, ker prihaja zaradi primanjkljaja načrtovanih sredstev predvsem za iniciacijo in začetni zagon do zamika v realizaciji. Veliko časa in energije se za to skupino projektov porabi tudi za kandidiranje na horizontalnih

virih. Paradoks je tudi, da občine ne bi tako bogato podpirale svoje infrastrukturne in prometne projekte, če bi morale za te projekte za sofinanciranje kandidirati na horizontalnih razpisih, tako kot so v to prisiljeni razvojni subjekti. V regiji se vse izraziteje pojavlja posledica takega ravnanja, kar ima za posledico, da se namesto širitve razvojnega okolja ta oži, iz regijskih virov pa se večina sredstev izgublja v izgradnji razvojno statične infrastrukture (zgradbe, ceste, komunalna opremljenost prostora).

Iz prispevka vidimo, da je na deklarativni ravni močno opredeljena pomoč za nastajanje novih delovnih mest, razvojnih programov in inovativnih podjetij. Na žalost pa ta pomoč v izvedbenih fazah nima ustrezne preslikave v njihovi realizaciji.

7 Viri in literatura

- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Gulič, A., Praper, S. 2001: Regionalna zasnova prostorskega razvoja Koroške – Pripravljalna faza. Zaključno poročilo projekta, A. L. P. PECA. Ravne na Koroškem.
- Izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa Koroške razvojne regije 2007–2009. Gradivo, RRA Koroška – Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o. Dravograd, 2007.
- Medmrežje 1: <http://www.rra-koroska.si/> (1. 4. 2009).
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Gradivo, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2007.
- Regionalni razvojni program Koroške razvojne regije 2007–2013. Gradivo, RRA Koroška – Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o. Dravograd, 2007.
- Rogina, D., Vodeb, D. 2009: Industry analysis and technological forecasting in the Koroška region. Referat, 29th Conference of Entrepreneurship and Innovation PODIM 2009: The Winning Products. Maribor.
- Vodeb, D., Rogina, D. 2006: Analiza možnosti za združevanje razvojnega in izobraževalnega okolja v Koroški regiji. Elaborat, TRC Koroška. Otiški vrh.

(NE)SONARAVNOST RAZVOJA SLOVENSКИH REGIJ

dr. Katja Vintar Mally

Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Aškerčeva cesta 2, 1000 Ljubljana

katja.vintar@ff.uni-lj.si

UDK: 502.131.1(497.4)

IZVLEČEK

(Ne)sonaravnost razvoja slovenskih regij

Prispevek vrednoti razvojni vzorec slovenskih statističnih regij z vidika ugodnosti za trajnostni razvoj, iz katerega izhaja tudi Strategija razvoja Slovenije. Poleg preučitve dvaintridesetih ekonomskih, socialnih in okoljskih kazalnikov je bil izračunan tudi sintezni kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja, ki omogoča podrobne primerjave med regijami in njihovimi razvojnimi značilnostmi. Posebna pozornost je namenjena analizi razvojnih trendov v zadnjih petih letih in predlogu okoljevarstvenih prioritet za prihodnji razvoj slovenskih regij.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, trajnostni razvoj, kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja, Slovenija, statistične regije

ABSTRACT

(Un)sustainable development of Slovene regions

The paper evaluates the development pattern of Slovene statistical regions from the standpoint of favourability for sustainable development. Sustainable development priorities are namely also integrated into Slovenia's Development Strategy. In addition to the examination of thirty-two individual economic, social, and environmental indicators, an aggregated indicator of sustainable regional development is formed, enabling a detailed comparison of regions and their development characteristics. Special attention is given to the analysis of development trends in the last five years and to the proposals of environmental-protection priorities of future development in Slovene regions.

KEY WORDS

regional development, sustainable development, indicator of sustainable regional development, Slovenia, statistical regions

1 Uvod

Evropske okoljske in razvojne politike je na začetku 21. stoletja močno zaznamovala ugotovitev, da živimo znatno nad mejami nosilnih zmogljivosti lastnega okolja. Povprečni ekološki odtis prebivalcev Evropske unije (EU) je bil leta 2005 s 4,7 globalnega hektarja (gha) skoraj dvakrat večji od nosilnih zmogljivosti (2,4 gha na prebivalca) njenega ozemlja. Podobno razmerje je veljalo tudi za Slovenijo z ekološkim odtisom 4,5 gha, saj je njena biokapaciteta dosegala le 2,2 gha na prebivalca (Living... 2008). Socialni in ekonomski napredek zadnjih desetletij je praviloma spremljalo zviševanje porabe naravnih virov in povečevanje degradacije okolja po vsem svetu, od koder izvirajo porabljeni energenti, surovine in kmetijski pridelki. Takšen razvojni vzorec je ne le socialno in okoljsko zaskrbljujoč, temveč nas oddaljuje od ciljev trajnostnega razvoja, v osrčju katerih je prav razdvajanje okoljskih pritiskov od socialno-ekonomskega napredka.

Slovenija ni nikoli sprejela svoje strategije trajnostnega razvoja, pač pa zanjo velja ustrezeni dokument EU. Strategija z naslovom »Trajnostni razvoj Evrope za boljši svet« je izpostavila dolgoročno vizijo premožnejše in pravičnejše družbe z boljšo kakovostjo življenja v bolj kakovostnem okolju kot gonilno silo institucionalnih reform in sprememb v obnašanju podjetij in potrošnikov (A Sustainable... 2001). Zaradi spremenjenih globalnih okoliščin in nadaljevanja netrajnostnih trendov je bila že po nekaj letih nujna revizija strategije, da bi povečali njeno učinkovitost. Leta 2006 prenovljeni dokument izpostavlja sedem ključnih izzivov z odgovarjajočimi cilji in ukrepi: (i) omejevanje podnebnih sprememb in njihovih negativnih vplivov na družbo in okolje, (ii) trajnostni promet, (iii) trajnostni načini porabe in proizvodnje, (iv) ohranjanje in upravljanje naravnih virov, (v) zaščita pred grožnjami za zdravje in izboljšanje zdravlja prebivalstva, (vi) socialna vključenost, demografske razmere in migracije, (vii) svetovni izzivi glede revščine in trajnostnega razvoja (Renewed... 2006).

Slovenijo pa na bolj trajnostno pot usmerjajo tudi domači razvojni dokumenti, med katerimi kot krovna izstopa Strategija razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju SRS). Izhajajoč iz načel in ciljev trajnostnega razvoja se SRS razglša tudi za strategijo trajnostnega razvoja. Njen dolgoročni cilj je izboljšanje blaginje vsakega posameznika, za doseg katerega naj bi bilo treba preseči povprečno gospodarsko razvitost EU na eni strani, kakor tudi zmanjšati socialna in okoljska tveganja na drugi strani (Strategija... 2005).

SRS se v praksi izvaja prek številnih podrejenih dokumentov, vendar doseganje ciljev pogosto ovirajo različne okoliščine, ki se razlikujejo od enega do drugega dela države. Zato skušamo v nadaljevanju ovrednotiti obstoječe stanje in trende z vidika doseganja bolj uravnoteženega ekonomskega, socialnega in okoljskega razvoja v slovenskih regijah. Regija je kot vmesna raven med državo in občinami zelo primerna za uveljavljanje koncepta trajnosti, saj se v njej srečujejo ukrepi državne politike (tako imenovani *top-down* pristop) z lokalnimi politikami, interesi in pobudami (tako imenovani *bottom-up* pristop) (Vintar 2003). Vzporedno z usklajevanjem teh interesov mora regija zadovoljevati še različne potrebe prebivalstva, skrbeti za skladnejši notranji razvoj (blažitev razlik med središčem in periferijo), razvoj infrastrukture in ustrezno rabo tal, za varstvo okolja in razvoj endogenih družbenih potencialov ter regionalne identitete (Walser in Thierstein 2000), kar dolgoročno prispeva k njeni vitalnosti. Na presečišču zahtev trajnostnega in regionalnega razvoja se srečamo z določeno novo kakovostjo v razvoju regije – sonaravnim regionalnim razvojem, ki kot vsestransko uravnotežen razvoj temelji na premišljeni rabi endogenih regionalnih virov (naravnih oziroma okoljskih, gospodarskih, infrastrukturnih in človeških) ob hkratnem upoštevanju nosilnih zmogljivosti okolja (Vintar 2003). Z oznako »sonaraven« se v tem kontekstu poudarja praktično udejanjanje načel trajnosti v regiji (to je prilagajanje in uravnotežanje človekovih dejavnosti z nosilnimi zmogljivostmi okolja), ki pa je vsekakor tudi del nacionalnih in globalnih prizadevanj po doseganju trajnosti kot univerzalnega koncepta (Vintar Mally in sodelavci 2009). Glede na uvodno ugotovitev o dosedanjem netrajnostnem razvojnem vzorcu v Evropi in Sloveniji so v nadaljevanju predstavljeni rezultati vrednotenja slovenskih statističnih regij z vidika odstopanja od prevladujočega stanja v državi.

2 Metode dela

Paradigma trajnostnega razvoja izpostavlja ekonomsko, socialno in okoljsko razvojno polje. Napredek na vsakem izmed njih se običajno spremlja z izbranimi kazalniki. Za slovenske statistične regije so bili metodološko natančno opredeljeni že za raziskavo sonaravnosti razvoja koncem 90. let 20. stoletja (Vintar 2003). Po petih letih ponovljena raziskava je uporabila isti nabor 32 kazalnikov: 6 ekonomskih, 12 socialnih in 14 okoljskih kazalnikov. Z njimi se skuša čimbolj celovito pokriti vsako od razvojnih polj oziroma tiste vsebine, ki kažejo prispevek k splošni blaginji prebivalstva. Za socialne in okoljske vsebine je potrebno večje število kazalnikov kot za ekonomske, saj zanje še niso bili razviti tako sintezni kazalniki. Vsak nabor je odraz našega zaznavanja razvojnih vprašanj ter poznavanja delovanja sistemov in je kot tak vedno nepopoln. V pomanjkanju zelenih podatkov se pogosto uporabijo nadomestni kazalniki, ki pa niso nujno tudi mednarodno primerljivi, ali pa predstavljajo le del problematike (na primer delež upravičencev do denarnih socialnih pomoči le deloma prikaže obseg revnega in socialno izključenega prebivalstva). Vrsta tem na regionalni ravni je slabo zastopanih, saj bi bilo šele treba razviti skupne kazalnike – na primer za onesnaženost pokrajnotvornih sestavin (zraka, vode, prsti) ali skupne okoljske pritiske posameznih človekovih dejavnosti (prometa, kmetijstva, industrije ...). Zavedamo se, da so zaradi neobstoja idealnih kazalnikov uporabljeni le boljši ali slabši nadomestki.

V raziskavi smo uporabili naslednje kazalnike:

- ekonomski kazalniki: bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca, dodana vrednost na prebivalca, bruto osnova za dohodnino na prebivalca, delež zaposlenih v storitvenih dejavnostih, izdatki za raziskovanje in razvoj, povprečni investicijski izdatki;
- socialni kazalniki: gostota poselitve, indeks rasti števila prebivalcev, pričakovana dolžina življenja, število let šolanja, stopnja registrirane brezposelnosti, delež upravičencev do denarnih socialnih pomoči, indeks starosti, število dodiplomskih študentov na 1000 prebivalcev, delež brezposelnih s I. in II. stopnjo izobrazbe, stanovanjska površina na prebivalca, delež gospodinjstev z dostopom do interneta, delež žensk med brezposelnimi;
- okoljski kazalniki: z javnim odvozom zbrani odpadki na prebivalca, povprečna kakovost površinskih vodotokov, kakovost zraka, delež zavarovanih območij, intenzivno obdelana zemljišča na prebivalca, delež izdatkov za varstvo okolja v BDP, gozdnote površine na prebivalca, delež pozidanih površin, stopnja motorizacije, indeks železniškega blagovnega prometa, daljinsko ogrevanje, živinorejska gostota, delež ekološko obdelanih kmetijskih zemljišč, zmogljivost čistilnih naprav na prebivalca.

Izračun in vsebinsko preučitev posameznih kazalnikov ter njihovih medsebojnih povezav smo nadgradili še z njihovim agregiranjem. Predhodno je bilo določeno, ali je zviševanje vrednosti kazalnika ugodno (na primer večanje deleža ekološko obdelanih kmetijskih zemljišč) ali neugodno (na primer večanje deleža brezposelnih) z vidika udejanjanja sonaravnega razvoja. Za ugodne vrednosti so bile podeljene ocene + ali ++, za neugodne pa – ali --. Kot enotno merilo za določanje ocen smo uporabili standardni odklon. Če se vrednost kazalnika za določeno regijo odklanja za manj kot en standardni odklon od aritmetične sredine regij, se dodeli ocena + ali –, pri večjem odklonu pa se ocena podvoji (++ ali --). V nadaljevanju se ocene seštejejo in za vsako od razvojnih področij se izračuna povprečna ocena. Povprečje ocen ekonomskega, socialnega in okoljskega področja predstavlja vrednost tako imenovanega kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja (Vintar 2003). Četudi imajo določeni razvojni dejavniki večji (a žal kvantitativno neopredeljen) prispevek k splošni blaginji od drugih, je pri izračunu vsem pripisana enaka teža. Uporabljeni metodološki koraki omogočajo podrobno analizo tako razmer in trendov v posameznih regijah kot tudi medregionalnih razvojnih razlik. Izbrana standardizacija pa žal ne omogoča neposredne medčasovne primerljivosti vrednosti sinteznih kazalnikov, saj njihov izračun temelji na povprečju regij, ki se skozi čas spreminja. Časovne trende in relativni položaj regij pa je vsekakor mogoče in smiselno spremljati na ravni posameznih vključenih kazalnikov. Gibanja vrednosti posameznih in sinteznega kazalnika nedvomno prinašajo pomembna spoznanja za usmerjanje politik in načrtovanje prihodnjih dejavnosti v slovenskih regijah.

3 Regionalne razlike z vidika sonaravnosti

Presoja izbranih kazalnikov z vidika njihove ugodnosti za doseganje bolj sonaravne razvojne poti opozarja na obstoj velikih razlik med slovenskimi statističnimi regijami (v nadaljevanju: regijami). Na ekonomskem področju je bil razpon razlik med povprečno oceno najboljše in najslabše uvrščene regije največji, kar 3,17. Sledila sta mu socialno področje z razponom razlik 2,66 in okoljsko področje z 1,21. Izračuni se nanašajo na obdobje 2003–2007, za katerega je bila na voljo večina podatkov. Posamezne kazalnike smo izračunali v razmiku petih let glede na izračune predhodne raziskave. Čeprav so bile metode dela v obeh primerih enake, njihovi rezultati zaradi zgoraj navedenih omejitev niso povsem primerljivi.

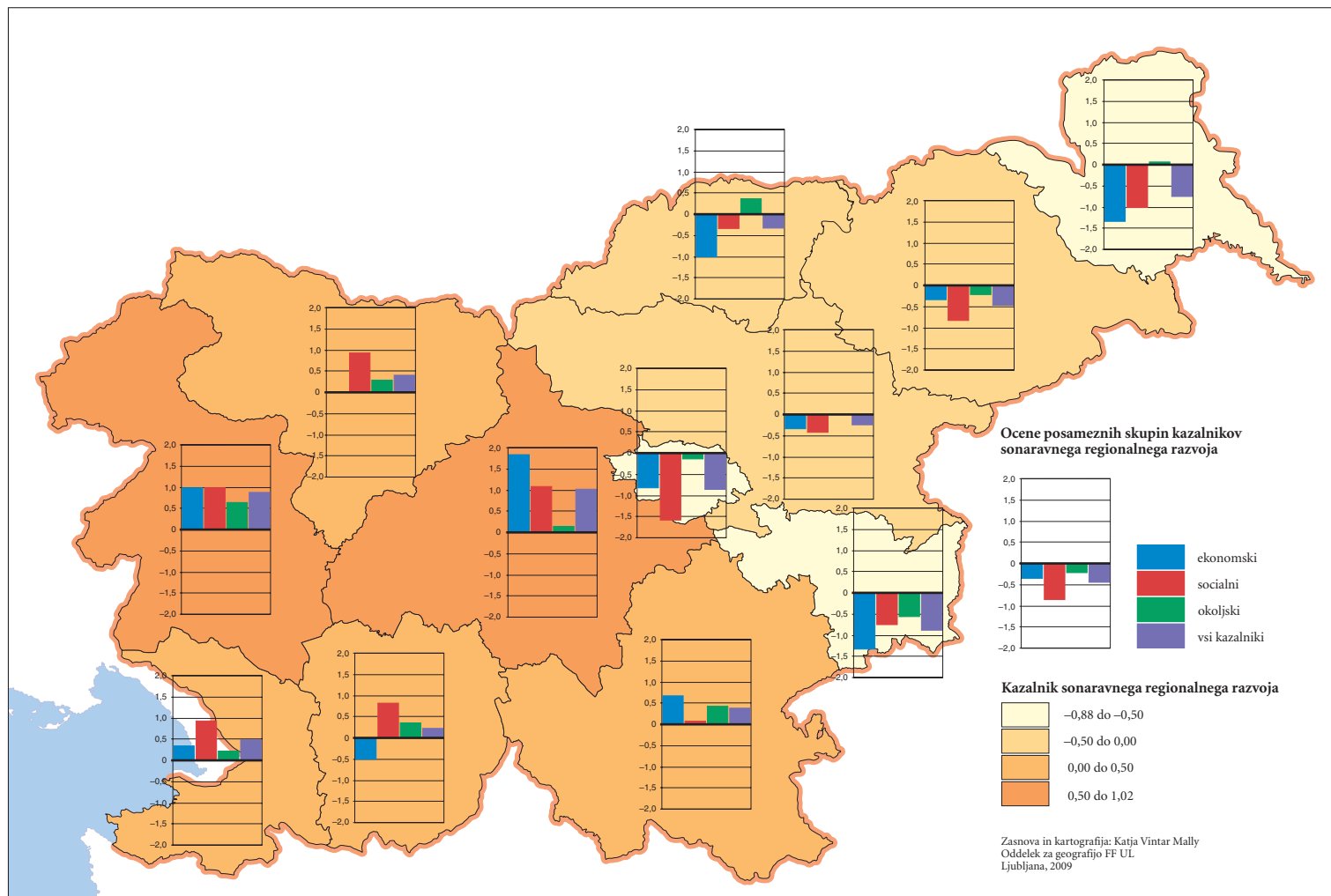
Gospodarski razvoj je nepogrešljiv za zagotavljanje sonaravnega razvoja in človekove blaginje, neposredno pa je povezan tudi z intenzivnostjo okoljskih pritiskov. SRS si je v časovnem obdobju enega desetletja za temeljni gospodarski cilj zadala preseganje povprečne ravni ekonomske razvitosti EU in povečanje zaposlenosti (Strategija ... 2005). Čeprav se je regionalni BDP na prebivalca v zadnjih letih dejansko nenehno povečeval, so se vzporedno povečevale tudi medregionalne gospodarske razlike, kot jih izkazuje večina izbranih ekonomskih kazalnikov. Toda zaradi enakomernejšega razporejanja rezultatov regij se je razpon razlik v povprečni oceni gospodarskih kazalnikov celo zmanjšal v primerjavi s predhodno raziskavo. Nabor kazalnikov prikazuje ekonomsko moč gospodarstva in prebivalstva regij, njihovo zaposlitveno strukturo ter razvojno usmerjenost v obliki obsega investicij in raziskovalne dejavnosti. Analiza vseh teh vidikov je pokazala najbolj ugodne razmere v Osrednjeslovenski in Goriški regiji, ki jima sledi Jugovzhodna Slovenija. Za slovenske razmere izrazito neugoden je gospodarski položaj na zadnje mesto uvrščenih Spodnjeposavske in Pomurske regije, ki jima sledita Koroška in Zasavska regija (slika 1). Med obema preučevanima obdobjema se je najbolj poslabšal relativni položaj Spodnjeposavske (nazadovanje za tri mesta na rang lestvici), po dve mesti pa so izgubile še Gorenjska, Obalno-kraška in Podravska regija.

Preučeni socialni kazalniki postavljajo v ospredje osnovne demografske značilnosti, dostop do javnih storitev, vključno z zdravstveno oskrbo in izobraževanjem, ter izpostavljenost revščini in socialni izključenosti. Z njihovo pomočjo se spremlja napredek pri zviševanju kakovosti življenja prebivalstva kot temeljnega družbenega cilja trajnostnega razvoja, ki je kot tak zapisan tudi v SRS. Medtem ko so se po nekaterih socialnih kazalnikih razlike povečale, po drugih pa zmanjšale, je povprečna ocena za socialno področje pokazala povečanje absolutnih razlik med ocenami regij. Izmerjeni trend je v nasprotju s prej omenjenimi razvojnimi cilji države in je neugoden zlasti za regije njenega vzhodnega dela, ki tudi po novejši preučitvi zasedajo dno lestvice. Na drugi strani je najvišje uvrščenih šest regij zahodne polovice Slovenije, na čelu z Osrednjeslovensko in Goriško regijo. Slednja izkazuje največje izboljšanje ranga (za tri mesta glede na konec devetdesetih let 20. stoletja). Istočasno je Gorenjska regija po ugodnosti socialnih kazalnikov z vidika sonaravnosti nazadovala s prvega na tretje mesto, ki si ga deli z Obalno-kraško regijo.

Za doseganje sonaravnega razvoja in skladnejšega regionalnega razvoja je ugodno zmanjšanje medregionalnih razlik na okoljskem področju, ki ga kaže večina okoljskih kazalnikov kot tudi njihova sintezna ocena. Z vključenimi kazalniki ugotavljamo obseg okoljskih pritiskov v regiji, stanje pokrajnotvornih sestavin in nekatere odzive družbe s ciljem zmanjševanja oziroma odpravljanja teh pritiskov in njihovih posledic v okolju. V primerjavi z ostalimi regijami so se najbolj izboljšale razmere v Pomurski in Osrednjeslovenski regiji (za štiri oziroma tri mesta), poslabšale pa v Savinjski, Spodnjeposavski in Zasavski, ki skupaj s Podravske regijo zasedajo zadnja mesta po višini ocene okoljskih kazalnikov.

Ugotovimo lahko, da ima šest najbolj vzhodnih slovenskih regij pretežno same negativne ocene (izjema sta Koroška in Pomurska z nekoliko nadpovprečno oceno okoljskih kazalnikov) in posledično tudi

Slika 1: Kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja v slovenskih statističnih regijah na začetku 21. stoletja. ►



negativno vrednost kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja. Drugi pol predstavljajo regije zahodnega dela države s pretežno pozitivnimi ocenami (izjema je le Notranjsko-kraška s podpovprečnimi dosežki na ekonomskem področju). V primerjavi z izračuni za konec devetdesetih let 20. stoletja se je delitev na nadpovprečno razviti zahodni in razvojno zastajajoči vzhodni del države samo še okrepila.

Preglednica 1: Primerjava slovenskih regij po različnih merah razvoja na začetku 21. stoletja (Socialni ... 2006; lastni izračuni; opomba: indeks razvojne ogroženosti je izračunan s podatki za obdobje 2001–2004, indeks človekovega razvoja za leto 2003, kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja pa večinoma s podatki za obdobje 2003–2007).

rang	kazalnik sonaravnega regionalnega razvoja		indeks razvojne ogroženosti		indeks človekovega razvoja	
1	Osrednjeslovenska	+1,02	Osrednjeslovenska	8,7	Osrednjeslovenska	0,906
2	Goriška	+0,88	Obalno-kraška	82,4	Goriška	0,880
3	Obalno-kraška	+0,49	Gorenjska	83,1	Obalno-kraška	0,877
4	Gorenjska	+0,40	Savinjska	92,3	Gorenjska	0,873
5	Jugovzhodna Slovenija	+0,39	Goriška	93,8	Notranjsko-kraška	0,862
6	Notranjsko-kraška	+0,23	Jugovzhodna Slovenija	101,7	Jugovzhodna Slovenija	0,861
7	Savinjska	−0,25	Koroška	103,9	Savinjska	0,859
8	Koroška	−0,32	Zasavska	113,9	Podravska	0,856
9	Podravska	−0,46	Spodnjeposavska	116,8	Koroška	0,853
10	Pomurska	−0,75	Podravska	116,8	Spodnjeposavska	0,849
11	Zasavska	−0,85	Notranjsko-kraška	127,0	Zasavska	0,842
12	Spodnjeposavska	−0,88	Pomurska	159,5	Pomurska	0,830

Podobno sliko razvojnih razmer pokaže tudi primerjava rangov slovenskih regij po različnih merah razvoja (preglednica 1), četudi slednje vključujejo različne kazalnike in načine njihovega agregiranja. Ob tem je indeks človekovega razvoja izračunan izključno iz socialnoekonomskih kazalnikov (kazalniki dohodkov, izobrazbe in pričakovane dolžine življenja), indeks razvojne ogroženosti pa ob vrsti socialnih in ekonomskih vključuje le dva okoljska kazalnika (delež na javno kanalizacijo priključene prebivalstva in delež območij Natura 2000). Od podane sheme še najbolj izstopa Notranjsko-kraška regija zaradi izrazito neugodne ocene razvojnih možnosti. Zelo neugodno in zaskrbljujoče je dejstvo, da imajo prav regije, ki trenutno najbolj zaostajajo za sonaravnejšim razvojnim vzorcem, hkrati tudi omejene razvojne potenciale in obratno, kar utegne kljub napredku v prihodnosti še naprej poglobljati razvojne razlike med posameznimi deli države.

4 Sklep

Ocene skupnih pritiskov na okolje (v obliki ekološkega odtisa) opozarjajo, da je splošni razvojni vzorec Slovenije in njenih posameznih regij nesonaraven, saj se odvija na račun izčrpavanja lastnih in uvoženih naravnih virov ter ekosistemskih storitev. Večina preučenih ekonomskih in vrsta socialnih kazalnikov kaže na povečevanje medregionalnih razlik v Sloveniji, kar ni sprejemljivo niti z vidika regionalnega razvoja niti trajnostne paradigme. Bolj spodbudno je zmanjšanje okoljskih razlik med slovenskimi regijami. Dokler bomo presegali nosilne zmogljivosti okolja, pa tudi na tem področju nimamo razloga za zadovoljstvo. Prav zato je toliko bolj pomembno integrirati okoljevarstvena merila v sektorske politike in vključevati okoljski razmislek v sleherni ukrep za spodbujanje bolj uravnoteženega socialnega in ekonomskega razvoja. Vendar pa se slovenske regije ne soočajo z enakim spletom okoljskih problemov,

Preglednica 2: Predlog okoljevarstvenih prednostnih nalog za slovenske regije.

regija	okoljevarstvena prioriteta	regija	okoljevarstvena prioriteta
Pomurska	• zmanjševanje kmetijskih pritiskov in uveljavljanje ekološkega kmetovanja, • izboljšanje kakovosti vodnih virov (podtalnic, površinskih vodotokov in pitne vode)	Podravska	• omejevanje širjenja pozidanih površin, • zmanjševanje kmetijskih pritiskov (zlasti na območjih talne vode) in uvajanje ekološkega kmetijstva, • smotrno upravljanje izravnalnih območij (varovana, gozdna območja)
Koroška	• sanacija starih rudarsko-industrijskih površin, • povečanje zmogljivosti čistilnih naprav za vode, • krepitev varovanja narave (širitev zavarovanih območij)	Savinjska	• varstvo zraka (energetika, industrija), • izboljšanje kakovosti vodnih virov, • sanacija degradiranih površin
Zasavska	• ukrepi za varstvo zraka (energetika, industrija), • povečanje čiščenja odpadnih voda in varovanje prsti, • sanacija rudarsko-industrijsko-energetsko degradiranih površin	Spodnje-posavska	• izgradnja novih čistilnih naprav za odpadne vode, • uvajanje ekološkega kmetijstva (nadomeščanje intenzivne pridelave zlasti na vodovarstvenih območjih), • krepitev javnega prometa in okoljske infrastrukture
Jugovzhodna Slovenija	• ohranjanje kakovosti okolja: povečanje deleža zavarovanih območij in sonaravnega kmetovanja, • izboljšanje kakovosti kraških izvirov	Osrednje-slovenska	• omejevanje širjenja pozidanih površin in pritiskov urbanih območij, • zmanjševanje prometnih pritiskov – spodbujanje javnega in tirnega prometa, • smotrno upravljanje izravnalnih območij (varovana, gozdna območja) in zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja (povečanje izdatkov za varstvo okolja)
Gorenjska	• sonaravno gospodarjenje na zavarovanih in kmetijskih območjih, • ohranjanje kakovosti okolja in odpravljanje starih okoljskih bremen, • omejevanje razpršene (sub)urbanizacije	Notranjsko-kraška	• izboljšanje kakovosti pokrajnotvornih sestavin na krasu, • izboljšanje kakovosti kraških izvirov in črpališč, • sonaravno gospodarjenje v zavarovanih območjih
Goriška	• učinkovitejše gospodarjenje z odpadki, • ohranjanje kakovosti okolja in odpravljanje lokalnih okoljskih bremen	Obalno-kraška	• varovanje biotske raznovrstnosti na obalnem območju, • učinkovitejše čiščenje odpadnih voda in varovanje kakovosti morja, • zmanjševanje količin in smotrno ravnanje z odpadki, • zmanjševanje prometnih pritiskov

zato je pomembno prepoznati področja, ki bodo morala biti v prihodnosti deležna prednostne obravnave. V sklepnem koraku preučitve smo na podlagi podrobnejše analize okoljskih kazalnikov in razmer v posameznih regijah podali le najbolj izstopajoče, prednostne okoljevarstvene naloge kot pomoč pri načrtovanju prihodnjega, bolj sonaravnega razvoja regij (preglednica 2).

Okoljske prioritete morajo biti v času nestabilnih gospodarskih razmer, kakršne so nastopile v svetu in Evropi konec leta 2008, deležne posebne pozornosti. Gospodarska kriza na splošno ogroža doseganje ciljev Strategije razvoja Slovenije, saj je v popolnem nasprotju z želenim povzročila upad gospodarske rasti (kot temeljno izhodišče oziroma strateški cilj strategije) in povečevanje brezposelnosti, kar zmanjšuje ne le socialno-ekonomske pridobitve temveč utegne zamajati tudi okoljske. Na drugi strani pa ponuja dani zgodovinski trenutek tudi priložnost za temeljit razmislek o neučinkovitosti dosedanjega razvojnega vzorca in za prevetritev prevladujočega vrednostnega sistema.

5 Viri in literatura

- A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. Commission of the European Communities, Brussels, 2001.
- Living Planet Report 2008. World Wildlife Fund. Gland, 2008.
- Walser, M., Thierstein, A. 2000: Between local Agenda 21 and a »national master plan«: the sustainable region. Medmrežje: http://www.raumentwicklung-tum.de/upload/Publikation/pdf/117_2_1166019564.pdf (2. 9. 2008).
- Renewed EU Sustainable Development Strategy. Council of the European Union. Brussels, 2006.
- Socialni razgledi 2006. Ljubljana, 2006
- Strategija razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.
- Vintar, K. 2003: Okoljevarstveni vidiki sonaravnega regionalnega razvoja Slovenije. Magistrsko delo, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete. Ljubljana.
- Vintar Mally, K., Ban, Ž., Budkovič, M., Rešek, Ž., Trstenjak, K., Žnidarič, K. 2009: Zagate trajnostnega razvoja v Pomurju. Pomurje – Trajnostni regionalni razvoj ob reki Muri. Murska Sobota, Ljubljana.

TIPI NARAVNE POKRAJINE KOT DEJAVNIK REGIONALNEGA RAZVOJA IN REGIONALNIH RAZLIK V SLOVENIJI

dr. Drago Perko

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Gospodska ulica 13, 1000 Ljubljana

drago@zrc-sazu.si

UDK: 911.52:711.2(497.4)

IZVLEČEK

Tipi naravne pokrajine kot dejavnik regionalnega razvoja in regionalnih razlik v Sloveniji

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v 5. členu daje poseben pomen naravnim dejavnikom, saj pri opredelitvi razvojne regije poleg poselitvenega, gospodarskega in infrastrukturnega sistema še posebej izpostavlja naravni sistem. Enoten, razmeroma homogen naravni sistem, ki povezuje naravne sestavine prostora, imenujemo tip naravne pokrajine ali naravni pokrajinski tip. Vsak posamezni tip enotno oziroma podobno vpliva na gospodarske in druge družbene sestavine v njem, se podobno odziva pri posegih družbe vanj in zahteva podobno varovanje. Naravni tipi pokrajine lahko povečuje ali zmanjšuje regionalne razlike, ker pa so razmeroma nespremenljive naravne prostorske enote, se jim lahko regionalni razvoj prilagodi in tako izkoristi njihove prednosti ali omili njihove slabosti. V pokrajinsko pestri državi, kakršna je Slovenije, so naravni tipi pokrajine kot omejitveni ali pospeševalni dejavnik še posebej pomembni. Prispevek prikazuje devet tipov naravne pokrajine v povezavi z dvanajstimi regijami v Sloveniji. Najbolj enotna je Zasavska regija, saj v celoti leži samo v enem tipu naravne pokrajine, najbolj različni pa sta Goriška in Osrednjeslovenska regija, kamor sega kar šest oziroma pet tipov naravne pokrajine.

KLJUČNE BESEDE

geografija, tip naravne pokrajine, pokrajinska tipizacija, regija, regionalizacija, regionalni razvoj, regionalne razlike, Slovenija

ABSTRACT

Natural landscape types as a factor for regional development and regional differences in Slovenia

Article 5 of the Promotion of Balanced Regional Development Act assigns special importance to natural factors because, in defining the development region, it especially highlights the natural system in addition to the settlement, economic, and infrastructure systems. A uniform and relatively homogenous natural system that combines natural spatial components is referred to as a natural landscape type. Every individual type has a uniform or similar impact on the economic and other social components in it, reacts similarly to social interventions, and requires similar protection. Natural landscape types can increase or reduce regional differences; however, because they are relatively fixed natural spatial units, regional development can adapt to them and thus make good use of their advantages or mitigate their weaknesses. In a country with a landscape as diverse as that of Slovenia, natural landscape types as limiting or accelerating factors are especially important. This article presents nine natural landscape types in connection with twelve Slovenian regions. The most uniform is the Central Sava Region (Zasavska regija) because it consists entirely of only one natural landscape type, whereas the Gorica region and the Central Slovenian region are the most diverse, being comprised of six and five natural landscape types respectively.

KEY WORDS

geography, natural landscape type, landscape typification, region, regionalization, regional development, regional differences, Slovenia

1 Uvod

Naravne sestavine pokrajin, kot so na primer relief, kamnine, vode, podnebje, prsti ali rastlinstvo, soustvarjajo zunanje podobe slovenskih pokrajin (Perko 1998; Perko 2001b; Urbanc 2002; Perko in Urbanc 2004), to je krajin, hkrati pa vplivajo na njihove družbene sestavine, predvsem na poselitev in gospodarstvo. Za nekatere gospodarske dejavnosti je njihov pomen zanemarljiv, za nekatere, na primer promet in kmetijstvo, pa velik ali celo odločilen, zato so pomemben razvojni dejavnik. Tudi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v 5. členu daje poseben pomen naravnim dejavnikom, saj pri opredelitvi razvojne regije poleg poselitvenega, gospodarskega in infrastrukturnega sistema še posebej izpostavlja naravni sistem (Zakon ... 2005).

Ker je Slovenija pokrajinsko zelo pestra, je naravna raznolikost ponekod omejitveni dejavnik in drugod pospeševalni dejavnik. Naravne sestavine pokrajine so glede na družbene sestavine razmeroma statične in jih v večjem obsegu ni mogoče spreminjati, zato se jim mora regionalni razvoj prilagoditi in tako izkoristiti prednosti in omiliti slabosti, ki se vežejo na regionalne razlike glede naravnih sestavin pokrajine.

V poglavju so prikazane razlike med slovenskimi statističnimi oziroma razvojnimi regijami (v nadaljnjem besedilu regije) glede na naravne tipe pokrajine.

2 Tipi naravne pokrajine

Enoten, razmeroma homogen naravni sistem, ki povezuje naravne sestavine prostora, imenujemo tip naravne pokrajine ali naravni pokrajinski tip. Vsak posamezni tip enotno oziroma podobno vpliva na gospodarske in druge družbene sestavine v njem, se podobno odziva pri posegih družbe vanj in zahteva podobno varovanje. Naravni tipi pokrajine lahko povečuje ali zmanjšuje regionalne razlike.

V Sloveniji lahko ločimo devet tipov naravne pokrajine, na katere se močno navezujejo tudi tiste sestavine in prvine pokrajine, ki so razmeroma odvisne od naravnih sestavin, na primer raba tal, poljska razdelitev, tip naselja, tip hiše in podobno. To so:

- alpska gorovja,
- alpska hribovja,
- alpske ravnine,
- panonska gričevja,
- panonske ravnine,
- dinarske planote,
- dinarska podolja in ravniki,
- sredozemska gričevja in
- sredozemske planote.

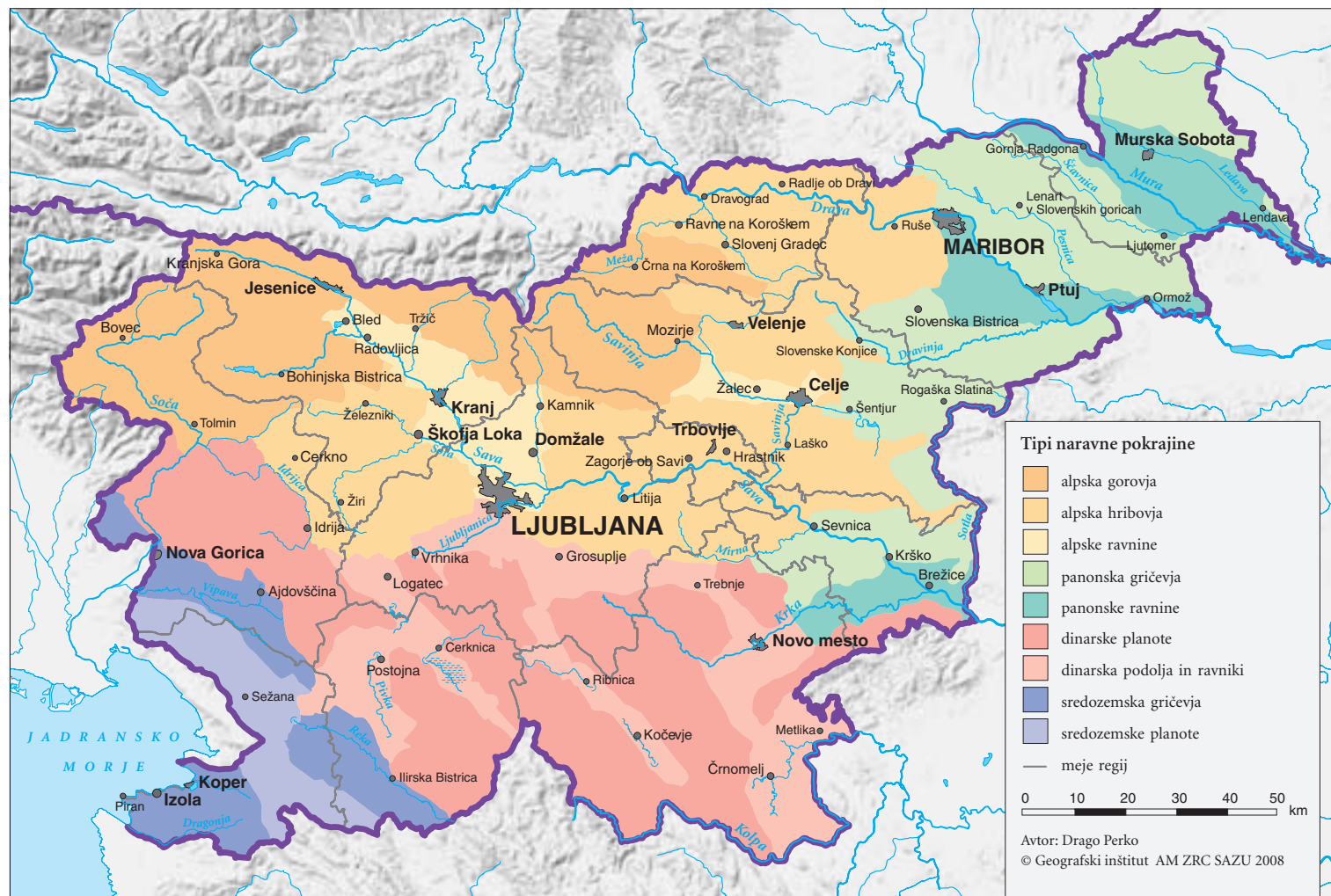
Prostorsko razporeditev tipov naravne pokrajine (v nadaljevanju tipi pokrajine) prikazuje slika 1 (Perko 2007a, 54), njihove temeljne značilnosti pa preglednica 1 (Perko 2007a, 34–35).

3 Način dela

Razlike in podobnosti med regijami smo ugotavljali s pomočjo gostote, zgoščenosti in Wardove metode.

Najbolj preprost kazalnik regionalnih razlik je **gostota** tipov pokrajine po regijah oziroma regij po tipih pokrajine, ki pove, kako pogosto se pojavljajo določeni tipi pokrajine v posameznih regijah oziroma kako pogosto se pojavljajo posamezne regije v določenih tipih pokrajine.

Slika 1: Tipi naravne pokrajine v Sloveniji (Perko 2007a, 54). ►



Preglednica 1: Nekatere značilnosti tipov naravne pokrajine in makroregij v Sloveniji (Perko 2007a, 34–35).

tipi pokrajine	tipi pokrajine					
	alpska gorovja	alpska hribovja	alpske ravnine	panonska gričevja	panonske ravnine	dinarske planote
površina (ha)	306.177	466.002	81.920	299.447	129.697	380.931
delež površine (%)	15,1	23,0	4,0	14,8	6,4	18,8
povprečna višina površja (m)	1.055,6	583,3	373,4	289,0	195,9	668,7
povprečni naklon površja (°)	25,6°	18,3°	4,4°	9,9°	1.08°	14,7°
prevladujoči tip kamnine	apnenec 51,5 %, karbonatni prod in konglomerat 17,4 %	starejše predornine s tufi 20,9 %, metamorfne kamnine 16,9 %	karbonatni prod in konglomerat 74,2 %, glina in melj 9,3 %	lapor 29,7 %, glina in melj 27,8 %	silikatni prod 58,4 %, glina in melj 31,5 %	apnenec 58,9 %, dolomit 29,4 %
prevladujoči tip rastlinstva	bukev 36,9 %, visokogorsko rastje 18,7 %	bukev 31,7 %, bukev, kostanj in hrasti 30,6 %	rdeči bor 39,3 %, bukev 25,4 %	bukev, kostanj in hrasti 86,5 %, bukev 4,6 %	dob 27,3 %, beli gaber in dob 25,1 %	bukev in jelka 40,4 %, bukev 23,5 %
prejeta sončna energija (MJ/m ² letno)	3705,4	3953,3	4080,4	4131,4	4178,3	3946,8
delež njiv (%)	2,8	9,2	24,5	21,3	40,8	5,9
delež vinogradov (%)	0,0	0,3	0,0	3,4	0,8	0,4
delež pašnikov (%)	14,9	7,4	4,2	6,1	3,2	10,3
delež gozdov (%)	68,8	68,5	29,3	40,3	17,9	69,5
prevladujoči tip poljske razdelitve	grude in celki	grude, celki, ponekod delci	delci in sklenjene proge	grude in celki	delci in sklenjene proge	celki, grude in ponekod delci
prevladujoči tip naselja	razložena naselja, zaselki in samotne kmetije	razložena naselja, zaselki in samotne kmetije	gručasta in obcestna naselja, suburbanizirana naselja	razložena naselja, ponekod gručasta in obcestna naselja	obcestna naselja, suburbanizirana naselja	gručasta in razložena naselja, ponekod zaselki in obcestna naselja
prevladujoči tip hiše	alpski tipi	alpski tipi	alpski tipi	osrednjeslovenski in panonski tipi	osrednjeslovenski in panonski tipi	osrednjeslovenski in primorski tipi
število naselij leta 2002 (popis)	301	1.509	408	1.249	383	779
gostota naselij (število na 100 km ²)	9,8	32,4	49,8	41,7	29,5	20,4
število prebivalcev leta in 1931 (popis)	82.379	262.133	208.996	256.763	181.619	101.674
število prebivalcev leta 2002 (popis)	91.133	338.008	495.116	250.324	296.920	62.877
gostota prebivalstva leta 1931 (število ljudi na km ²)	26,9	56,3	255,1	85,7	140,0	26,7
gostota prebivalstva leta 2002 (število ljudi na km ²)	29,8	72,5	604,4	83,6	228,9	16,5
povprečna velikost naselja leta 2002 (število prebivalcev na naselje)	302,8	224,0	1213,5	200,4	775,2	80,7

Tipi naravne pokrajine kot dejavnik regionalnega razvoja in regionalnih razlik v Sloveniji

makroregije							Slovenija
dinarska podolja in ravniki	sredozemska grčevja	sredozemske planote	Alpe	Panonska koltina	Dinarsko gorovje	Sredozemlje	Slovenija
189.689	106.103	67.326	854.099	429.144	570.620	173.429	2.027.292
9,4	5,2	3,3	42,1	21,2	28,1	8,6	100,0
403,4	305,6	425,8	732,5	260,9	580,5	352,3	557,3
7,3°	12,2°	8,4°	19,6°	7,2°	12,2°	10,7°	14,1°
apnenec 46,3 %, glina in melj 23,2 %	fliš 72,6 %, glina in melj 11,9 %	apnenec 82,1 %, fliš 10,9 %	apnenec 23,9 %, karbonatni prod in konglomerat 17,4 %	glina in melj 28,9 %, silikatni prod 21,3 %	apnenec 54,8 %, dolomit 26,6 %	fliš 48,6 %, apnenec 38,7 %	apnenec 29,5 %, dolomit 14,6 %
beli gaber in jelka 32,4 %, bukev 16,5 %	graden 31,9 %, puhasti hrast 30,7 %	bukev in gabrovec 74,7 %, puhasti hrast in gabrovec 19,8 %	bukev 33,4 %, bukev, kostanj in hrasti 18,9 %	bukev, kostanj in hrasti 77,1 %, rdeči bor 4,7 %	bukev in jelka 34,9 %, bukev 21,9 %	bukev in gabrovec 32,7 %, graden 22,0 %	bukev 23,9 %, bukev, kostanj in hrasti tudi 23,9 %
4122,2	4373,3	4381,1	3876,6	4145,5	4005,1	4376,3	4012,4
13,4	13,9	5,2	8,4	27,2	8,5	10,6	12,6
0,7	4,9	1,1	0,2	2,6	0,5	3,5	1,1
10,8	18,0	34,8	9,8	5,2	10,5	24,4	10,2
39,7	34,2	35,0	64,8	33,5	59,6	34,5	54,1
grude in celki, ponekod delci in proge	grude in delci	grude in delci					
gručasta naselja, ponekod razložena in obcestna naselja	gručasta naselja, ponekod suburbanizirana naselja	gručasta naselja					
osrednjeslovenski in primorski, ponekod panonski tipi	primorski tipi	primorski tipi	alpski tipi	osrednjeslovenski in panonski tipi	osrednjeslovenski in primorski, ponekod panonski tipi	primorski tipi	
840	384	135	2.218	1.632	1.619	519	5.988
44,3	36,2	20,1	26,0	38,0	28,4	29,9	29,5
136.289	128.745	30.174	553.508	438.382	237.963	158.919	1.388.772
245.308	161.632	22.718	924.257	547.244	308.185	184.350	1.965.986
71,8	121,3	44,8	64,8	102,2	41,7	91,6	68,5
129,3	152,3	33,7	108,2	127,5	54,0	106,3	97,0
292,0	420,9	168,3	416,7	335,3	190,4	355,2	328,3

Regionalne razlike med regijami lahko pokaže tudi prostorska razpršenost oziroma **zgoščenost** tipov pokrajine glede na regije, pa tudi prostorska razpršenost oziroma **zgoščenost** regij glede na tipe pokrajine, saj zgoščanje določenega pojava v pokrajini skoraj nikoli ni naključno. Stopnjo zgoščenosti smo ugotavljali s Hirschmanovim koeficientom koncentracije (Blejec 1976; Perko 2001a, 23), ki sloni na razporeditvi vrednosti po razredih, v našem primeru na pogostnostni razporeditvi površin tipov pokrajine po regijah oziroma površin regij po tipih pokrajine.

Bolj zapleten postopek ugotavljanja razlik oziroma podobnosti med regijami je tako imenovana **Wardova metoda** (Ward 1963), ki spada med najbolj učinkovite metode klastrske analize oziroma združevanja v skupine v obliki grozda oziroma drevesa. Kar je tako razvrščanje skladno z združevanjem regij na temelju njihove podobnosti glede upoštevanih kazalnikov, je Wardova metoda še posebej uporabna pri geografski tipizaciji in regionalizaciji prostorskih enot ter njihovem hierarhičnem razvrščanju.

4 Gostota tipov pokrajine po regijah

Gostota alpskih gorovij je največja v Gorenjski regiji z 58,8 ha alpskih gorovij na km² vsega površja regije, zato jo lahko opredelimo kot najbolj gorato regijo v Sloveniji. Sledijo ji Goriška regija s 34,0 ha na km², Koroška regija s 27,5 ha na km² in Savinjska regija s 24,0 ha na km².

Gostota alpskih hribovij je največja v Zasavski regiji s 100,0 ha alpskih hribovij na km² vsega površja regije, zato jo lahko opredelimo kot najbolj hribovito regijo v Sloveniji. Sledijo ji Koroška regija z 72,5 ha na km², Savinjska regija s 47,8 ha na km² in Osrednjeslovenska regija z 42,3 ha na km². Zasavska regija je edina regija, ki v celoti leži le v enem tipu pokrajine.

Gostota alpskih ravnin je največja v Gorenjski regiji s 17,4 ha alpskih ravnin na km² vsega površja regije, gostota panonskih ravnin pa v Pomurski regiji s 45,0 ha na km², zato jo lahko opredelimo kot najbolj ravninsko regijo v Sloveniji. Pomurski regiji sledita Spodnjeposavska regija s 23,0 ha panonskih ravnin na km² vsega površja regije in Podravska regija z 19,6 ha na km².

Gostota panonskih gričevij je največja v Podravske regiji z 58,5 ha panonskih gričevij na km² vsega površja regije, gostota sredozemskih gričevij pa v Obalno-kraški regiji s 44,8 ha na km², zato lahko kot najbolj gričevnato regijo v Sloveniji opredelimo Podravske regijo. Podravske regiji sledita Pomurska regija s 55,0 ha panonskih gričevij na km² vsega površja regije in Spodnjeposavska regija s 43,2 ha na km².

Gostota sredozemskih planot je največja v Obalno-kraški regiji z 52,1 ha sredozemskih planot na km² vsega površja regije, gostota dinarskih planot pa v Jugovzhodnoslovenski regiji z 58,3 ha na km², zato je najbolj planotasta regija v Sloveniji. Sledi ji Notranjsko-kraška regija z 51,1 ha dinarskih planot na km² vsega površja regije.

Gostota dinarskih podolij in ravnikov je največja v Jugovzhodnoslovenski regiji s 33,4 ha dinarskih podolij in ravnikov na km² vsega površja regije, sledijo pa ji Notranjsko-kraška regija z 29,0 ha na km² in Osrednjeslovenska regija z 21,1 ha na km².

5 Gostota regij po tipih pokrajine

Gostota regij po tipih pokrajine pove, kako je lega posamezne regije zgoščena oziroma osredotočena glede na tipe pokrajine.

Gostota Pomurske regije je največja v panonskih ravninah s 46,4 ha površja regije na km² vsega površja panonskih ravnin, zato jih lahko opredelimo kot najbolj »pomurski« tip pokrajine, nato pa v panonskih gričevjih s 24,6 ha na km².

Tudi gostota Spodnjeposavske regije je največja v panonskih ravninah s 15,7 ha površja regije na km² vsega površja panonskih ravnin.

Gostota Podravske regije je največja v panonskih gričevjih z 42,4 ha površja regije na km² vsega površja panonskih gričevij, zato jih lahko opredelimo kot najbolj »podravske« tip pokrajine, nato pa v panonskih gričevjih s 24,6 ha na km².

Gostota Koroške regije je največja v alpskih hribovjih s 16,2 ha površja regije na km² vsega površja alpskih hribovij, zato jih lahko opredelimo kot najbolj »koroške« tip pokrajine, nato pa v alpskih gorovjih z 9,4 ha na km².

Tudi gostoti Savinjske in Zasavske regije sta največji v alpskih hribovjih s 24,4 in 5,7 ha površja regije na km² vsega površja alpskih hribovij.

Gostota Jugovzhodnoslovenske regije je največja v dinarskih podoljih in ravninah s 47,3 ha površja regije na km² vsega površja dinarskih podolij in ravnin.

Gostoti Gorenjske in Osrednjeslovenske regije sta največji v alpskih ravninah s 45,5 in 37,0 ha površja regije na km² vsega površja alpskih ravnin.

Gostota Notranjsko-kraške regije je največja v sredozemskih gričevjih s 23,3 ha površja regije na km² vsega površja sredozemskih gričevij ter dinarskih podoljih in ravninah s 22,3 ha površja regije na km² vsega površja dinarskih podolij in ravnin.

Gostota Goriške regije je največja v sredozemskih gričevjih z 32,6 ha površja regije na km² vsega površja sredozemskih gričevij, zato jih lahko opredelimo kot najbolj »goriške« tip pokrajine, gostota Obalno-kraške regije pa v sredozemskih planotah s kar 80,8 ha površja regije na km² vsega površja sredozemskih planot.

6 Zgoščenost tipov pokrajine po regijah

Za prikaz razlik med tipi pokrajine glede na njihovo zgoščenost po regijah smo izbrali koeficient koncentracije površin. Večja je njegova vrednost, večja je zgoščenost posameznih tipov pokrajine po regijah. Koeficient ima vrednosti med 0, ko so površine posameznega tipa pokrajine enakomerno porazdeljene po regijah, in 1, ko so osredotočene le v eni regiji.

Koeficient koncentracije vseh tipov pokrajine skupaj v Sloveniji je 0,1337, kar kaže na razmeroma enakomerno porazdelitev površja Slovenije po regijah. Povprečni koeficient koncentracije devetih tipov pokrajine je 0,5222. To je kar štirikrat več od vrednosti za Slovenijo, kar potrjuje pokrajinsko pestrost naše države. Največji koeficient koncentracije imajo sredozemske planote z 0,8025, saj ležijo le v treh regijah in od tega kar štiri petine v Obalno-kraški regiji, najmanjšega pa alpska hribovja z 0,3044, ki ležijo kar v devetih regijah. Njuno razmerje je skoraj 3 : 1, kar prav tako poudarja regionalne razlike. Poleg sredozemskih planot so glede na regije nadpovprečno zgoščeni še štirje tipi pokrajine: alpske ravnine, sredozemska gričevja, dinarska podolja in ravniki ter panonske ravnine, ostali tipi pokrajine pa so manj zgoščeni od povprečja. Drugi najmanj zgoščeni tip pokrajine so alpska gorovja s koeficientom 0,4646, saj segajo kar v pet regij od dvanajstih.

7 Zgoščenost regij po tipih pokrajine

Tudi za prikaz razlik med regijami glede na njihovo zgoščenost po tipih pokrajine smo izbrali koeficient koncentracije površin. Večja je njegova vrednost, večja je zgoščenost posameznih regij po tipih pokrajine. Koeficient ima vrednosti med 0, ko so površine posamezne regije enakomerno porazdeljene po tipih pokrajine, in 1, ko so osredotočene le v enem tipu pokrajine.

Koeficient koncentracije vseh regij skupaj v Sloveniji je 0,2121, kar kaže na razmeroma enakomerno porazdelitev površja Slovenije po tipih pokrajine. Povprečni koeficient koncentracije dvanajstih slovenskih regij je 0,6061. To je kar trikrat več od vrednosti za Slovenijo, kar spet potrjuje pokrajinsko pestrost naše države. Največji koeficient koncentracije ima Zasavska regija z največjo možno vrednostjo

Preglednica 3: Razporeditev površine tipov pokrajine po regijah v odstotkih.

[illegible]

1,0000, saj v celoti leži samo v okviru alpskih hribov, najmanjšega pa Osrednjeslovenska regija z 0,4303, kjer se pojavlja kar pet tipov pokrajine od devetih. Njuno razmerje je več kot 2 : 1, kar pomeni, da je Koroška regija glede na tipe pokrajine oziroma naravne razmere zelo homogena, Osrednjeslovenska regija pa izrazito heterogena. Poleg Zasavske regije so nadpovprečno homogene še Koroška, Pomurska, Obalno-kraška in Jugovzhodnoslovenska regija, ostale regije pa so bolj heterogene od povprečja. Druga najbolj heterogena regija je Goriška regija s koeficientom 0,4636, v katero sega kar pet tipov pokrajine od devetih.

8 Wardova metoda

Z Wardovo metodo (Ward 1963; Perko 1998) smo preverjali podobnosti med regijami. Najprej smo za vsako regijo ugotovili, kateri tipi pokrajine se razprostirajo v njej in kakšni so njihovi deleži, nato pa ugotavljali računsko razdaljo oziroma sorodnost med regijami, in to na dva načina: s Pearsonovimi korelacijskimi koeficienti in z evklidskimi razdaljami.

Razdalja se s korelacijskim koeficientom ugotavlja tako, da se najprej izračuna povezanost med istovrstnimi podatki obeh regij, v našem primeru med deleži posameznih tipov pokrajine, nato pa izračunani koeficient odšteje od 1: razdalja $(x, y) = 1 - r_{xy}$.

Če imata dve regiji enako sestavo, je korelacijski koeficient 1, njuna računsko razdalja pa 0. V geografskem oziroma pokrajinskem smislu sta si taki regiji enaki. Če je povezanost med regijama pozitivna, je njuna razdalja manjša od 1, če pa je povezanost negativna, pa večja od 1 (preglednica 4).

Evklidska razdalja je geometrična razdalja v večrazsežnostnem prostoru. Med dvema regijama jo izračunamo tako, da seštejemo vse kvadrirane razlike med istovrstnimi podatkom obeh regij, dobljeno vsoto pa korenimo: razdalja $(x, y) = (\sum (x_i - y_i)^2)^{1/2}$.

Manjša je evklidska razdalja med dvema regijama, bolj podobno sestavo imata. Če je evklidska razdalja med dvema regijama 0, imata popolnoma enake deleže površin v istih tipih pokrajine (preglednica 5).

Pri ugotavljanju podobnosti med regijami s korelacijskimi koeficienti je Wardova metoda do korelacijske razdalje 0,5 izoblikovala 5 skupin regij (slika 2):

- v prvi so Pomurska, Podravska in Spodnjeposavska regija,
- v drugi so Koroška, Savinjska in Zasavska regija,
- v tretji sta Gorenjska in Osrednjeslovenska regija,
- v četrti sta Notranjsko-kraška in Jugovzhodnoslovenska regija,
- v peti pa sta Goriška in Obalno-kraška regija.

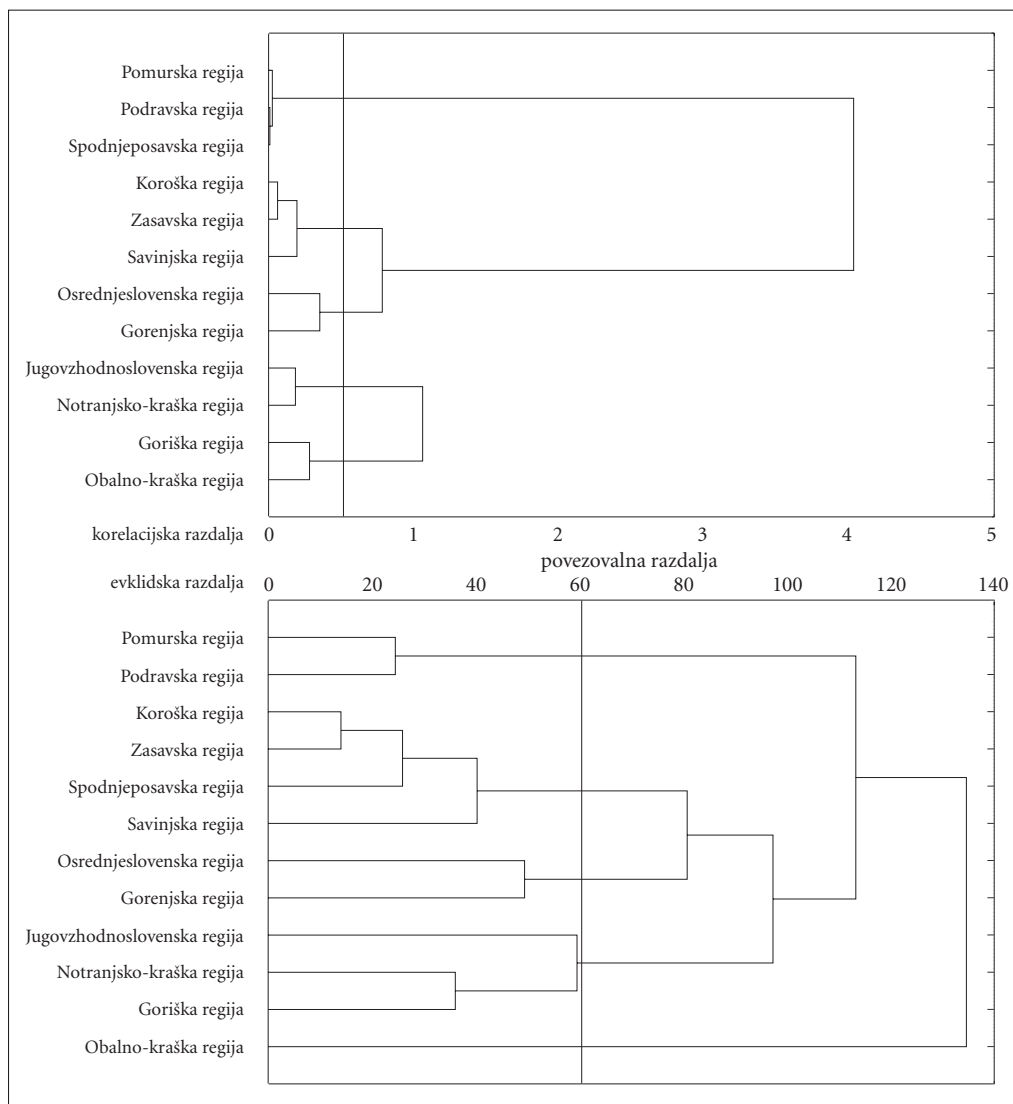
Najbolj podobni sta si Podravska in Spodnjeposavska regija s korelacijsko razdaljo komaj 0,0069, najbolj različni pa sta Savinjska in Notranjsko-kraška regija s korelacijsko razdaljo kar 1,8251 (preglednica 4).

Pri evklidskih razdaljah je Wardova metoda enako število skupin regij oblikovala pri razdalji približno 60 (slika 2):

- v prvi sta Pomurska in Podravska regija,
- v drugi so Koroška, Savinjska, Zasavska in Spodnjeposavska regija,
- v tretji sta Gorenjska in Osrednjeslovenska regija,
- v četrti so Jugovzhodnoslovenska, Notranjsko-kraška in Goriška regija,
- v peti pa je le Obalno-kraška regija.

Najbolj podobni sta si Koroška in Zasavska regija z evklidsko razdaljo 14,09, najbolj različni pa sta Gorenjska in Obalno-kraška regija z evklidsko razdaljo 111,14 (preglednica 5).

Razlika med obema razvrščanjema ni velika: Spodnjeposavska regija je pri korelacijskih razdaljah v prvi skupini regij in pri evklidskih razdaljah v drugi, Goriška regija pa je pri korelacijskih razdaljah v peti skupini regij in pri evklidskih razdaljah v četrti. Vse ostale regije so pri obeh razvrščanjih v istih skupinah.



Slika 2: Združevanje regij z Wardovo metodo glede na korelacijske razdalje (zgoraj) in evklidske razdalje (spodaj).

9 Sklep

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja v 5. členu izpostavlja naravne sestavine pokrajine kot naravni sistem (Zakon ... 2005). Različne vrste naravnih sistemov lahko opredelimo tudi kot tipe naravne pokrajine. Pri načrtovanju regionalnega razvoja jih ni mogoče močneje spreminjati. Ker pa pomembno, včasih tudi odločilno vplivajo na številne družbene sestavine pokrajine, se jim mora regionalni razvoj prilagoditi. S premišljenim regionalnim razvojem lahko izkoristimo prednosti in omilimo slabosti, ki se vežejo na regionalne razlike glede tipov naravne pokrajine.

Preglednica 4: Korelacijske razdalje med regijami.

	Pomurska regija	Podravska regija	Koroška regija	Savinjska regija	Zasavska regija	Spodnje- posavska regija	Jugovzhodno- slovenska regija	Osrednje- slovenska regija	Gorenjska regija	Notranjsko- kraška regija	Goriška regija	Obalno- kraška regija
Pomurska regija	0,0000	0,0289	1,3005	1,0294	1,1832	0,0133	1,2809	1,5767	1,4333	1,4863	1,6373	1,3216
Podravska regija	0,0289	0,0000	1,1059	0,8328	0,9827	0,0069	1,3891	1,4921	1,3235	1,6234	1,7175	1,4186
Koroška regija	1,3005	1,1059	0,0000	0,1228	0,0621	1,1718	1,4942	0,5482	0,3368	1,5644	1,1486	1,3825
Savinjska regija	1,0294	0,8328	0,1228	0,0000	0,2016	0,9179	1,6368	0,5454	0,2179	1,8251	1,4526	1,6050
Zasavska regija	1,1832	0,9827	0,0621	0,2016	0,0000	1,0396	1,3852	0,5469	0,5506	1,5302	1,3258	1,4069
Spodnjeposavska regija	0,0133	0,0069	1,1718	0,9179	1,0396	0,0000	1,3104	1,5164	1,3926	1,5529	1,6929	1,4055
Jugovzhodnoslovenska regija	1,2809	1,3891	1,4942	1,6368	1,3852	1,3104	0,0000	0,7149	1,4157	0,1849	0,8048	0,9956
Osrednjeslovenska regija	1,5767	1,4921	0,5482	0,5454	0,5469	1,5164	0,7149	0,0000	0,3529	1,0158	1,2147	1,4805
Gorenjska regija	1,4333	1,3235	0,3368	0,2179	0,5506	1,3926	1,4157	0,3529	0,0000	1,4824	1,0691	1,3824
Notranjsko-kraška regija	1,4863	1,6234	1,5644	1,8251	1,5302	1,5529	0,1849	1,0158	1,4824	0,0000	0,3302	0,4598
Goriška regija	1,6373	1,7175	1,1486	1,4526	1,3258	1,6929	0,8048	1,2147	1,0691	0,3302	0,0000	0,2824
Obalno-kraška regija	1,3216	1,4186	1,3825	1,6050	1,4069	1,4055	0,9956	1,4805	1,3824	0,4598	0,2824	0,0000

Preglednica 5: Evklidske razdalje med regijami.

	Pomurska regija	Podravska regija	Koroška regija	Savinjska regija	Zasavska regija	Spodnje- posavska regija	Jugovzhodno- slovenska regija	Osrednje- slovenska regija	Gorenjska regija	Notranjsko- kraška regija	Goriška regija	Obalno- kraška regija
Pomurska regija	0,00	24,61	55,72	58,73	52,79	33,23	78,18	75,13	81,39	64,93	72,44	106,00
Podravska regija	24,61	0,00	54,73	50,40	53,78	34,84	79,67	73,44	81,38	66,61	73,44	107,04
Koroška regija	55,72	54,73	0,00	27,83	14,09	25,54	65,21	48,92	55,67	42,55	47,33	93,97
Savinjska regija	58,73	50,40	27,83	0,00	36,35	36,71	73,14	42,84	42,20	55,02	53,99	100,23
Zasavska regija	52,79	53,78	14,09	36,35	0,00	20,51	63,01	51,57	61,47	38,64	49,83	92,27
Spodnjeposavska regija	33,23	34,84	25,54	36,71	20,51	0,00	62,60	55,36	64,93	42,25	52,53	94,42
Jugovzhodnoslovenska regija	78,18	79,67	65,21	73,14	63,01	62,60	0,00	55,45	88,26	41,32	66,42	110,81
Osrednjeslovenska regija	75,13	73,44	48,92	42,84	51,57	55,36	55,45	0,00	49,61	51,04	65,78	106,18
Gorenjska regija	81,39	81,38	55,67	42,20	61,47	64,93	88,26	49,61	0,00	73,02	64,55	111,14
Notranjsko-kraška regija	64,93	66,61	42,55	55,02	38,64	42,25	41,32	51,04	73,02	0,00	36,21	82,44
Goriška regija	72,44	73,44	47,33	53,99	49,83	52,53	66,42	65,78	64,55	36,21	0,00	77,54
Obalno-kraška regija	106,00	107,04	93,97	100,23	92,27	94,42	110,81	106,18	111,14	82,44	77,54	0,00

Prav regionalne razlike so v Sloveniji, za katero je značilna velika in hitra prostorska spremenljivost naravnih razmer, v primerjavi z drugimi državami razmeroma zelo velike. Razlike so pomembne znotraj Slovenije, znotraj regij in med regijami.

Goriška regija je glede na naravne razmere oziroma število tipov naravne pokrajine najbolj heterogena od vseh regij v Sloveniji, saj vanjo sega kar šest tipov naravne pokrajine. Vendar pa kar dva tipa, dinarske planote z 39,7 % ozemlja in alpska gorovja s 34,0 % ozemlja, presegata tretjino ozemlja regije. To pomeni, da je naravna heterogenost Goriške regije drugačna od heterogenosti Osrednjeslovenske regije, kamor sega pet tipov naravne pokrajine, vendar niti en tip ne presega tretjine ozemlja, zato je glede na koeficient koncentracije Osrednjeslovenska regija celo bolj heterogene od Goriške regije.

Na drugi strani je Zasavska regija glede na naravne razmere tako po številu tipov naravne pokrajine kot po koeficientu koncentracije najbolj homogena regija v Sloveniji.

Glede na tipe naravne pokrajine lahko slovenske regije opredelimo na več načinov.

Če regije določamo glede na »alpskost«, »panonskost«, »dinarskost« in »sredozemskost« (pogoj je, da vsaj tretjina površja regije pripada enemu od štirih temeljnih pokrajinskih tipov) ter »morfološkost« (pogoj je, da vsaj petina površja regije pripada enemu od morfoloških tipov), dobimo naslednje opredelitve regij:

- Pomurska regija je panonska (100,0 %) ter ravninska (55,0 %) in gričevnata (45,0 %),
- Podravska regija je panonska (78,1 %) ter gričevnata (58,5 %) in hribovita (21,9 %),
- Koroška regija je alpska (100,0 %) ter hribovita (72,5 %) in gorata (27,5 %),
- Savinjska regija je alpska (77,7 %) ter hribovita (47,8 %), gorata (24,0 %) in gričevnata (22,3 %),
- Zasavska regija je alpska (100,0 %) ter hribovita (100 %),
- Spodnjeposavska regija je panonska (66,2 %) ter gričevnata (43,2 %), ravninska (23,0 %) in hribovita (21,5 %),
- Jugovzhodnoslovenska regija je dinarska (91,7 %) ter planotasta (58,3 %) in podoljasto-ravniška (33,4 %),
- Osrednjeslovenska regija je alpska (60,5 %) in dinarska (39,5 %) ter hribovita (42,3 %) in podoljasto-ravniška (21,1 %),
- Gorenjska regija je alpska (100,0 %) ter gorata (58,8 %) in hribovita (23,8 %),
- Notranjsko-kraška regija je dinarska (80,1 %) ter planotasta (51,1 %) in podoljasto-ravniška (29,0 %),
- Goriška regija je alpska (41,4 %) in dinarska (40,0 %) ter planotasta (39,7 %) in gorata (34,0 %),
- Obalno-kraška regija je sredozemska (96,9 %) ter planotasta (52,1 %) in gričevnata (44,8 %).

Po tej opredelitvi je Slovenija kot celota alpska (42,1 %) ter hribovita (23,0 %), planotasta (22,1 %) in gričevnata (20,0 %).

Če pa upoštevamo tretjinski delež tako pri temeljnih pokrajinskih tipih kot pri morfoloških tipih, dobimo naslednje opredelitve regij:

- Pomurska regija je panonska (100,0 %) ter ravninska (55,0 %) in gričevnata (45,0 %),
- Podravska regija je panonska (78,1 %) ter gričevnata (58,5 %),
- Koroška regija je alpska (100,0 %) ter hribovita (72,5 %),
- Savinjska regija je alpska (77,7 %) ter hribovita (47,8 %),
- Zasavska regija je alpska (100,0 %) ter hribovita (100 %),
- Spodnjeposavska regija je panonska (66,2 %) ter gričevnata (43,2 %),
- Jugovzhodnoslovenska regija je dinarska (91,7 %) ter planotasta (58,3 %) in podoljasto-ravniška (33,4 %),
- Osrednjeslovenska regija je alpska (60,5 %) in dinarska (39,5 %) ter hribovita (42,3 %),
- Gorenjska regija je alpska (100,0 %) ter gorata (58,8 %),
- Notranjsko-kraška regija je dinarska (80,1 %) ter planotasta (51,1 %),
- Goriška regija je alpska (41,4 %) in dinarska (40,0 %) ter planotasta (39,7 %) in gorata (34,0 %),
- Obalno-kraška regija je sredozemska (96,9 %) ter planotasta (52,1 %) in gričevnata (44,8 %).

Po tej opredelitvi je Slovenija kot celota alpska (42,1 %).

Iste opredelitve posameznih regij lahko zapišemo še krajše:

- Pomurska regija je panonska in ravninsko-gričevnata,
- Podravska regija je panonska in gričevnata,
- Koroška regija je alpska in hribovita,
- Savinjska regija je alpska in hribovita,
- Zasavska regija je alpska in hribovita,
- Spodnjeposavska regija je panonska in gričevnata,
- Jugovzhodnoslovenska regija je dinarska in planotasto-podoljasto-ravniška,
- Osrednjeslovenska regija je alpsko-dinarska in hribovita,
- Gorenjska regija je alpska in gorata,
- Notranjsko-kraška regija je dinarska in planotasta,
- Goriška regija je alpsko-dinarska in planotasto-gorata,
- Obalno-kraška regija je sredozemska in planotasto-gričevnata.

Tudi po tej opredelitvi je Slovenija kot celota alpska.

Takšne značilnostne opredelitve slovenskih regij pa nimajo samo znanstvenega oziroma teoretičnega pomena; važne so tudi v praktičnem smislu, saj dajejo temeljni okvir, znotraj katerega je moč uspešno in učinkovito usmerjati regionalni razvoj in pokrajinske raznolikosti izrabiti za zmanjševanje regionalnih razlik v Sloveniji.

Pokrajinske razlike v Sloveniji se vežejo predvsem na lego slovenskih regij glede na velike evropske geografske enote, kot so Alpe, Panonska kotlina, Dinarsko gorovje in Sredozemlje (Perko 2004), ter na prevladujoči morfološki tip površja, saj je relief oziroma izoblikovanost površja najpogostejše najpomembnejša naravna sestavina slovenskih pokrajin oziroma pomemben razvojni dejavnik (Perko 2007b; Perko 2007c).

Skratka tudi pri vrednotenju in upoštevanju tipov naravne pokrajine kot razvojnega in razlikovalnega regionalnega dejavnika je treba pristopati selektivno, različno glede na regijo in dejavnost. Bistveno pa je, da upoštevamo regionalne razlike, ki slonijo na različnih naravnih razmerah v posameznih regijah ali njihovih delih in jih ne moremo bistveno zmanjšati, ter da pri načrtovanju regionalnega razvoja ne zanemarjamo naravnih dejavnikov, tako kot nalaga tudi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Prav zanemarjanje naravnih dejavnikov pri regionalnem razvoju lahko poleg številnih lokalnih težav privede tudi do najrazličnejših resnih regionalnih in globalnih problemov.

10 Viri in literatura

- Blejec, M. 1976: Statistične metode za ekonomiste. Ljubljana.
- Perko, D. 1998: The regionalization of Slovenia. Geografski zbornik 38. Ljubljana.
- Perko, D. 2001a: Analiza površja Slovenije s stometrskim digitalnim modelom reliefa. Geografija Slovenije 3. Ljubljana.
- Perko, D. 2001b: Geografija, regija in regionalizacija. Slovenija – pokrajine in ljudje. Ljubljana.
- Perko, D. 2001c: Landscapes. National atlas of Slovenia. Ljubljana.
- Perko, D. 2004: Slovenia at the junction of major European geographical units. Slovenia: a geographical overview. Ljubljana.
- Perko, D. 2007a: Landscapes. Slovenia in focus. Ljubljana.
- Perko, D. 2007b: Morfometrija površja Slovenije. Georitem 3. Ljubljana.
- Perko, D. 2007c: Relief, regionalni razvoj in regionalne razlike v Sloveniji. Regionalni razvoj 1. Ljubljana.
- Perko, D., Urbanc, M. 2004. Landscape research in Slovenia. Belgeo 2–3. Bruxelles.
- Urbanc, M. 2002. Kulturne pokrajine v Sloveniji. Geografija Slovenije 5. Ljubljana.
- Ward, J. H. 1963: Hierarchical grouping to optimize an objective function. American statistical association journal. New York.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.

RAZVOJNA OGROŽENOST REGIJ IN STALNE SELITVE

mag. Samo Drobne

Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani

Jamova 2, 1000 Ljubljana

samo.drobne@fgg.uni-lj.si

dr. Marija Bogataj

Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani

Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana

marija.bogataj@ef.uni-lj.si

UDK: 711.13(497.4)

IZVLEČEK

Razvojna ogroženost regij in stalne selitve

Indeks razvojne ogroženosti je sestavljen kazalnik, s katerim Republika Slovenija določa stopnjo razvojne ogroženosti posamezne regije in je osnova za dodeljevanje neposrednih regionalnih spodbud. V prispevku analiziramo povezanost notranjih stalnih selitev z izbranimi ekonomskimi, geografskimi in sestavljenimi dejavniki po statističnih regijah Slovenije v obdobju 2000–2004. V ta namen smo proučili tudi možnost vključitve razvojne ogroženosti regije v gravitacijski model med-regionalnih tokov stalnih selitev. Indeks ogroženosti v regiji odselitve se ni pokazal kot faktor, ki bi bil v značilni povezanosti z obsegom stalnih selitev; zato pa je predstavljala razvojna ogroženost regije priselitve šibko privlačnost za med-regionalne tokove stalnih selitev v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

selitve, stalne selitve, regija, statistična regija, indeks razvojne ogroženosti, Slovenija

ABSTRACT

Development risk of region and migration

Index of development risk is a composed indicator to define the level of development risk of the regions in Slovenia. It is also basis for distribution of direct stimulations in to the regions, namely investments into Slovenian regions. In the paper, we analysed correlation between inter-regional migration flows in Slovenia in the period of 2000–2004 and selected economic, geographic and composed factors. As composed factor, index of development risk has been studied in migration gravity model between statistical regions of Slovenia. The results of the correlation analysis show, that development risk in the region of origin is not a significant factor, but development risk in the region of destination is attracting factor for migration flows between Slovenian statistical regions.

KEY WORDS

migration, permanent migration, region, statistical region, index of development risk, Slovenia

1 Uvod

Stalne selitve med regijami Slovenije so rezultat demografske slike države in alokacije prebivalstva po nižjih prostorskih enotah, rezultat oddaljenosti med teritorialnimi enotami in infrastrukture, ki omogoča lažje kontaktiranje med temi lokacijami, rezultat ekonomskih kazalnikov, kot so bruto domači proizvod (BDP), osebni dohodki, zaposlenost in možnost boljšega zaposlovanja ... V naših prejšnjih raziskavah smo analizirali vpliv predvsem ekonomskih in geografskih dejavnikov na stalne selitve med teritorialnimi enotami (Bogataj in Drobne 2005; Bogataj in sodelavci 2006; Drobne in sodelavci 2008; Bogataj in sodelavci 2008). Tam smo ugotovili, da je treba napovedi notranjih stalnih selitev prilagoditi tudi glede na spremembe dnevne mobilnosti, ki je največkrat rezultat boljše dostopnosti med regijami in naselji znotraj regij (več o tem v: Bogataj in sodelavci 2004; Bogataj in Drobne 2005; Drobne in Bogataj 2005; Bogataj in sodelavci 2006; Drobne in sodelavci 2008). V tem prispevku pa analiziramo povezanost med stalnimi selitvami ter pomembnejšimi dejavniki, ki značilno vplivajo na stalne selitve med statističnimi regijami v Sloveniji. Pri tem smo še posebno pomembno vlogo namenili analizi povezanosti stalnih selitev ter razvojne ogroženosti regije (kot posebnega sestavljenega dejavnika). Po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005) so razvojno ogrožene regije deležne posebnih vzpodbud, zato smo posebej obravnavali tudi povezanost stalnih selitev z investicijami v regije Slovenije.

1.1 Indeks razvojne ogroženosti

Indeks razvojne ogroženosti (IRO) je sestavljen kazalnik, ki je bil uveden s Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (2001) za potrebe razvojno in okoljevarstveno naravnane regionalne politike. Z njim se določa stopnja razvojne ogroženosti posamezne regije in je osnova za dodeljevanje neposrednih regionalnih spodbud.

Prvotno je IRO temeljil na oceni relativnih razlik med regijami, pri čemer so se ocenjevale razlike glede na normalne porazdelitve posameznih faktorjev po regijah, točke pa določale glede na vrednosti standardiziranih odklonov posameznih kazalnikov, ki so bili imenovani za pomembne, od slovenskega povprečja. Za oceno relativnih razlik med regijami je bilo razvito orodje »Ocena razvojnih možnosti slovenskih regij« (ORM). Razvili so ga strokovnjaki Inštituta za ekonomska raziskovanja iz Ljubljane s pomočjo strokovnjakov Urbanističnega inštituta Republike Slovenije in Ekonomske fakultete v Ljubljani. Ocena razvojnih možnosti slovenskih regij na osnovi omenjenega orodja je bila opravljena v letih 1997, 1998 in 2000. Ker je prvotno orodje vsebovalo preveliko število kvalitativnih kazalnikov, so ga na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v letu 2000 preoblikovali in v letu 2003 nadgradili (Kavaš in sodelavci 2005, 2). ORM je izhajala iz temeljne predpostavke, da razvitosti regije ni mogoče meriti le na podlagi sedanjega stanja, temveč so pomembne tudi razvojne možnosti, na katere vplivajo faktorji, kot so fizična infrastruktura, lokalna gospodarska struktura, sposobnost in motivacija za delo prebivalstva, lokalne tehnične in organizacijske inovacije, socialne in institucionalne strukture, neformalne in formalne poveave in drugo. Prvotna ocena je bila opravljena na osnovi naslednjih kazalnikov:

- splošno družbeno-politično okolje in podoba regije;
- obstoječa gospodarska struktura;
- človeški viri;
- kakovost življenja v regiji;
- dostop do informacij, organizacija in posloводство;
- možnosti za financiranje investicij.

Ti kazalniki so skupaj z deležem prebivalstva na območjih s posebnimi razvojnimi problemi v regijah služili za izračun indeksa razvojne ogroženosti, ki je bil osnova za razdelitev javnih sredstev za regionalni razvoj. Ugotovljeno je bilo (Kavaš in sodelavci 2005, 3), da je ta pristop za ocenjevanje regij primeren za analizo in manj kot osnova za razdelitev javnih sredstev. S sistemskimi spremembami, ki jih prinaša Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005), naj bi se obseg financiranja

iz državnega proračuna določil na podlagi dejanskega obsega programa po merilih, ki jih določi minister, pristojen za regionalni razvoj, upošteva IRO ter druge omejitvene dejavnike razvoja. Zato se je pokazala potreba po novem indeksu razvojne ogroženosti. Tako je 34. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja uzakonil tudi uporabo indeksa razvojne ogroženosti, ki je postal eden od ključnih meril, po katerem se odslej razdeljujejo regionalne spodbude.

Kako dober je indeks razvojne ogroženosti kot podlaga za investicije v regije, bo pokazal čas. Mi smo omenjeni indeks v naših študijah privzeli in analizirali njegovo povezanost s stalnimi selitvami med regijami Slovenije.

2 Metodologija

Analizirali smo povezanost med notranjimi stalnimi selitvami ter izbranimi dejavniki po regijah. V ta namen smo izhajali iz predhodnih analiz gravitacijskega modela za Slovenijo (Bogataj in Drobne 2005; Bogataj in sodelavci 2006; Drobne in sodelavci 2008), upošteva posamezne, že analizirane dejavnike, med te dejavnike pa smo vključili tudi indeks razvojne ogroženosti regij (IRO) oziroma njegov koeficient $K_{OGR} = IRO/100$. Ker je postal IRO eno od ključnih meril, po katerem se razdeljujejo regionalne spodbude (Zakon o spodbujanju ... 2005), smo v analizi posebej obravnavali njegovo povezanost z investicijami v osnovna sredstva gospodarskih subjektov, skupnimi investicijami ter prirastom skupnih investicij po regijah Slovenije.

Podatke o stalnih selitvah med slovenskimi regijami v obdobju 2000–2004 smo pridobili iz Statističnega urada Republike Slovenije (Statistični letopis ... 2008), podatke o indeksu razvojne ogroženosti iz raziskav Razvoj orodij za oblikovanje in spremljanje politike regionalnega razvoja (Kavaš in sodelavci 2005) ter Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013 (Pečar in Kavaš 2006), podatke o investicijah v osnovna sredstva gospodarskih subjektov po slovenskih regijah iz Statističnega urada Republike Slovenije (Statistični letopis ... 2008), podatke o skupnih investicijah ter o prirastu skupnih investicij po regijah Slovenije pa iz raziskave Učinkovitost in vplivi investicij na regionalni in prostorski razvoj: ekonomsko-geografska analiza investicijskih aktivnosti v obdobju 2000–2006 (Ravbar 2008). V preglednici 1 je prikazano letno povprečje notranjih stalnih selitev prebivalstva med slovenskimi regijami v obdobju 2000–2004.

Analizo stalnih selitev med regijami Slovenije na letni ravni smo izvedli s pomočjo gravitacijskega modela

$$SS_{i,j} = a P_i^{\alpha_1} P_j^{\alpha_2} d(t)_{i,j}^{\beta} K_{1,i}^{\gamma_1} K_{1,j}^{\gamma_2} \dots K_{n,i}^{\gamma_{2n}} K_{n,j}^{\gamma_{2n+1}} \quad (1)$$

kjer je P_i populacija v regiji odselitve ($i = 1, 2 \dots 12$), P_j populacija v regiji priselitve ($j = 1, 2 \dots 12$), $d(t)_{i,j}$ časovna razdalja med regijo odselitve i in regijo priselitve j , $K_{1,i}^{\gamma_1} K_{1,j}^{\gamma_2} \dots K_{n,i}^{\gamma_{2n}} K_{n,j}^{\gamma_{2n+1}}$ pa predstavljajo v analizo vključene koeficiente, ki jih podrobneje razložimo spodaj. Parametri $a, \alpha_1, \alpha_2, \beta, \gamma_1 \dots \gamma_{2n+1}$ so parametri koeficientov, določeni v postopku regresijske analize in katerih vrednosti so podane v regresijskih poročilih.

Najprej smo analizirali povezanost med notranjimi stalnimi selitvami ter bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca regije, povprečnim bruto osebnim dohodkom (BOD) v regiji, zaposlenostjo v regiji ter indeksom ogroženosti regije. V ta namen smo tvorili naslednje koeficiente (povprečje za obdobje 2000–2004): $K_{BDP_{p,i}}$ je razmerje med bruto domačim proizvodom na prebivalca regije odselitve in države, $K_{BDP_{p,j}}$ je razmerje med bruto domačim proizvodom na prebivalca regije priselitve in države, $K_{BOD,i}$ je razmerje med bruto osebnim dohodkom na ravni regije odselitve in države, $K_{BOD,j}$ je razmerje med bruto osebnim dohodkom na ravni regije priselitve in države, $K_{ZAR,i}$ je razmerje med zaposlenostjo na ravni regije odselitve in države, $K_{ZAR,j}$ je razmerje med zaposlenostjo na ravni regije priselitve in države, $K_{OGR,i}$ je koeficient razvojne ogroženosti v regiji odselitve in $K_{OGR,j}$ je koeficient razvojne ogroženosti v regiji priselitve.

Preglednica 1: Notranje stalne selitve prebivalstva po regijah – letno povprečje za obdobje 2000–2004 (Statistični letopis ... 2008 in lastni izračun).

regija odselitve	skupaj	regija priselitve											
		Pomurska	Podravska	Koroška	Savinjska	Zasavska	Spodnje- posavska	Jugovzhodna Slovenija	Osrednje- slovenska	Gorenjska	Notranjsko- -kraška	Goriška	Obalno- -kraška
Slovenija	6343,0	271,2	681,2	157,0	626,8	207,6	289,8	547,4	1889,0	637,8	285,6	248,6	500,2
Pomurska	316,2		156,6	6,0	20,0	1,8	5,2	6,8	86,8	10,4	2,8	7,0	12,8
Podravska	662,8	147,2		50,4	149,0	5,6	16,6	21,8	185,2	23,2	7,0	12,8	44,0
Koroška	239,0	9,0	69,8		59,0	2,0	4,2	6,6	63,6	9,2	3,25	5,4	7,6
Savinjska	724,2	20,2	197,4	67,6		41,2	60,0	20,0	227,6	28,6	8,0	12,0	41,6
Zasavska	268,4	1,5	11,4	2,0	66,6		23,2	9,6	124,4	13,4	3,5	3,2	11,0
Spodnjeposavska	287,6	6,2	22,2	1,6	51,8	7,2		79,2	81,6	15,2	3,2	5,6	13,8
Jugovzhodna Slovenija	479,0	5,8	16,4	3,0	23,2	8	72,8		278,6	23,0	13,4	11,2	25,2
Osrednjeslovenska	1774,0	52,4	108,6	16,4	171,6	126,8	75	329,8		443,8	173,2	88,6	188,2
Gorenjska	706,6	19,0	41,2	6,2	41,8	9,4	17,6	41,4	433,4		15,0	36,4	45,2
Notranjsko-kraška	210,0	2,0	6,8	0,5	9,4	2,5	3,6	9,2	102,6	9,6		16,8	48,0
Goriška	317,6	4,2	17,2	1,75	12,6	0,8	3,0	9,0	154,0	38,4	14,2		62,8
Obalno-kraška	356,8	4,4	33,6	2,4	21,8	5,5	8,6	14,0	151,6	23,0	43,4	49,6	

Rezultati analize so pokazali, da so stalne selitve usmerjene (tudi) v regije z višjim indeksom razvojne ogroženosti. V nadaljevanju smo poskusili raziskati razlog za takšno stanje. Pri tem smo oblikovali domnevo, da igrajo pomembno vlogo pri napovedovanju stalnih selitev predvidevanja o novih vlaganjih v regije priselitve glede na indeks razvojne ogroženosti. Zato smo posebej analizirali povezanost stalnih selitev med regijami z investicijami v osnovna sredstva gospodarskih subjektov, skupnimi investicijami ter prirastom skupnih investicij po regijah Slovenije.

Povezanost med stalnimi selitvami in investicijami v osnovna sredstva gospodarskih subjektov smo analizirali s pomočjo koeficientov investicij v osnovna sredstva na prebivalca v regiji glede na slovensko povprečje v obdobju 2000–2004, kjer $K_{IOS,i}$ predstavlja omenjeni koeficient v regiji odselitve ter $K_{IOS,j}$ koeficient v regiji priselitve.

V nadaljevanju študije nas je zanimalo, kako so predvidene bodoče investicije v obdobju 2004–2006 vplivale na medregionalne tokove stalnih selitev v obdobju 2000–2004 v Sloveniji. V ta namen smo izhajali iz podatkov raziskave »Učinkovitost in vplivi investicij na regionalni in prostorski razvoj: ekonomsko-geografska analiza investicijskih aktivnosti v obdobju 2000–2006« (Ravbar 2008) oziroma iz (Ravbar in Razpotnik 2007). Povezanost med stalnimi selitvami in skupnimi investicijami v obdobju 2000–2004 ter prirastom skupnih investicij v obdobju 2004–2006 pa smo analizirali s pomočjo koeficientov $K_{SLNI,i}$, ki je koeficient srednje letne stopnje rasti investicij skupaj (2004–2006)/(2000–2004) v regiji odselitve, $K_{SLNI,j}$, ki je koeficient srednje letne stopnje rasti investicij skupaj (2004–2006)/(2000–2004) v regiji priselitve, $K_{SLNIPC,i}$, ki je koeficient investicij skupaj na osebo (2000–2006) v regiji odselitve (v 1000 € na prebivalca), ter $K_{SLNIPC,j}$, ki je koeficient investicij skupaj na osebo (2000–2006) v regiji priselitve (v 1000 € na prebivalca).

3 Rezultati in razprava

3.1 Indeks razvojne ogroženosti in notranje stalne selitve po regijah

V prvem koraku analize smo preverili povezanost med notranjimi stalnimi selitvami po regijah ter bruto domačim proizvodom (BDP) na prebivalca regije, povprečnim bruto osebnim dohodkom (BOD) v regiji, zaposlenostjo v regiji ter indeksom ogroženosti regije (IRO). Analizo smo izvedli za obdobje 2000–2004. S tem smo preizkusili stabilnost gravitacijskega modela:

$$SS_{i,j} = aP_i^{\alpha_i}P_j^{\alpha_j}d(t)_{i,j}^{\beta}K_{BDP,i}^{\gamma_1}K_{BDP,j}^{\gamma_2}K_{BOD,i}^{\gamma_3}K_{BOD,j}^{\gamma_4}K_{ZAP,i}^{\gamma_5}K_{ZAP,j}^{\gamma_6}K_{OGR,i}^{\gamma_7}K_{OGR,j}^{\gamma_8}, \quad (2a)$$

vendar so se nekateri dejavniki izkazali za neznatne. V regresijskem poročilu v preglednici 2 prikazujemo zgolj tiste faktorje, ki imajo tveganje nižje od 0,01.

Preglednica 2: Regresijsko poročilo vpliva parametrov z značilnim vplivom na stalne notranje selitve med slovenskimi regijami – indeks razvojne ogroženosti.

oznaka spremenljivke koeficienta	koeficient	standardna napaka ocene	t statistika	p-vrednost
$\ln(\alpha)$	-5,0943	2,3620	-2,1567	0,0329
P_i	0,9504	0,0677	14,0482	0,0000
P_j	0,6768	0,1083	6,2507	0,0000
$d(t)_{ij}$	-1,4728	0,1009	-14,6037	0,0000
$K_{BOD,i}$	5,0507	1,2064	4,1868	0,0001
$K_{ZAP,j}$	3,9622	1,0177	3,8932	0,0002
$K_{OGR,j}$	0,5635	0,1518	3,7130	0,0003

število opazovanj = 132

delež pojasnjene variance = 0,864

Upošteva je rezultate regresijske analize iz preglednice 2 sestavimo gravitacijski model:

$$SS_{i,j} = 6,13 \cdot 10^{-3} P_i^{0,95} P_j^{0,68} d_{i,j}^{-1,47} K_{BOD,j}^{5,05} K_{ZAP,j}^{3,96} K_{OGR,j}^{0,56} \quad (2b)$$

Na stalne selitve so močno vplivali osebni dohodki v regiji priselitve, višji delež zaposlenih v regiji priselitve ter, presenetljivo, višji indeks razvojne ogroženosti regije priselitve. Tako lahko za Slovenijo izpostavimo podobno ugotovitev, kot jo najdemo že pri klasiku študij selitev (Sjaastad 1962), da je za stalne selitve pomembnejše stanje v regiji priselitve kot stanje v regiji odselitve. To pomeni, na primer, da bomo z ustrezno investicijsko politiko uspešneje pritegnili nove stalne priselitve, kot pa obdržali stare prebivalce v regiji.

Iz modela (2b) je mogoče razbrati, da na stalne selitve med regijami Slovenije vpliva predvsem višina osebnih dohodkov in delež zaposlenih v populaciji aktivnega prebivalstva v regiji priselitve. Čim višje so vrednosti teh kazalnikov, več je v povprečju letno na novo priseljenih prebivalcev; na primer, regije z 10 % višjim BOD na prebivalca imajo v povprečju za 62 % več priseljencev na izbrano časovno obdobje kot tiste z 10 % nižjim BOD na prebivalca. Prav tako se povečuje, čeprav z dosti manjšo jakostjo, število priseljenih v regijo z rastjo indeksa ogroženosti; na primer, regija, ki ima za 15 % višji indeks ogroženosti od druge regije, bo imela najverjetneje za 8 % več stalno priseljenih iz drugih regij Slovenije ($1.15^{0,56} = 1.08$). Medtem pa se indeks ogroženosti v regiji odselitve ni pokazal kot faktor, ki bi bil v značilni povezanosti z obsegom selitev. Ta ugotovitev pripelje do sklepov, da je ogroženost regij slabo določena, ali pa so bile ogrožene regije že v obdobju 2000–2004 deležne tolikšnih vzpodbud, da je bil prek teh dosežen večji tok selitev na njihova ogrožena območja, kar se skriva v nepojasnjeni varianci modela.

Iz modela (2b) sledi, da je letno število stalnih selitev med slovenskimi regijami odvisno od števila prebivalcev po posameznih regijah, časovne razdalje med regijami, koeficienta osebnih dohodkov v regiji priselitve glede na slovensko povprečje, deleža zaposlenih med aktivnim prebivalstvom regije priselitve glede na slovensko povprečje in koeficienta razvojne ogroženosti regije priselitve, ki je stotina indeksa ogroženosti regije priselitve. Zanima nas, za koliko se povečajo stalne selitve iz regije i v regijo j , če se posamezni koeficienti povečajo za odstotek q glede na obstoječo vrednost koeficienta? Preglednica 3 podaja rezultate za izbrano 1, 2, 10 in 20 % povečanje posameznega analiziranega koeficienta.

Preglednica 3: Porast stalnih selitev (koeficient dinamike) pri porastu posameznih koeficientov v istem obdobju – indeks razvojne ogroženosti.

$SS(K..(1 + \frac{q}{100}))/SS(K..)$	porast q			
	1 %	2 %	10 %	20 %
$K_{BOD,j}$	1,05	1,11	1,62	2,51
$K_{ZAP,j}$	1,04	1,08	1,46	2,06
$K_{OGR,j}$	1,01	1,01	1,05	1,11

Iz preglednice 3 je mogoče razbrati, da se v primeru, ko se koeficient BOD v regiji priselitve poveča za 1 % glede na slovensko povprečje, število stalnih selitev za izbrano časovno obdobje poveča za 5 %. Če se koeficient zaposlenosti poveča za 2 %, se povečajo stalne selitve za 8 % pri nespremenjenih ostalih pogojih. Če se indeks razvojne ogroženosti regije priselitve zviša za 10 %, se stalne selitve povečajo za 5 %. Presenetljivo je, da se stalne selitve usmerjajo v regije z višjim indeksom razvojne ogroženosti. Razlog za to je vsekakor treba raziskati. Pri tem lahko oblikujemo domnevo, da igrajo pomembno vlogo pri napovedovanju stalnih selitev predvidevanja o novih vlaganjih v regije glede na indeks razvojne ogroženosti. V ta namen smo v nadaljevanju raziskali vpliv investicij v osnovna sredstva gospodarskih subjektov na stalne selitve med regijami.

3.2 Indeks razvojne ogroženosti, investicije v osnovna sredstva in notranje stalne selitve po regijah

Regresijska analiza gravitacijskega modela stalnih selitev med regijami Slovenije je dala rezultate, kot so prikazani v preglednici 4 ter v modelu (3). Koeficient investicij v osnovna sredstva v regiji priselitve $K_{IOS,j}$ se je pokazal značilen, medtem ko koeficient v izvoru selitev ni kazal značilne povezanosti s stalnimi selitvami.

Preglednica 4: Regresijsko poročilo vpliva parametrov z značilnim vplivom na stalne notranje selitve med slovenskimi regijami – indeks razvojne ogroženosti in investicije v osnovna sredstva gospodarskih subjektov.

oznaka spremenljivke koeficienta	koeficient	standardna napaka ocene	t statistika	p-vrednost
$\ln(\alpha)$	-5,6713	2,3280	-2,4361	0,0163
P_i	0,9532	0,0663	14,3678	0,0000
P_j	0,6442	0,1070	6,0198	0,0000
$d(t)_{i,j}$	-1,4413	0,0997	-14,4535	0,0000
$K_{BOD,j}$	4,1481	1,2389	3,3483	0,0011
$K_{ZAP,j}$	3,0663	1,0627	2,8853	0,0046
$K_{OGR,j}$	0,5619	0,1488	3,7762	0,0002
$K_{IOS,j}$	0,5053	0,2061	2,4515	0,0156

število opazovanj = 132

delež pojasnjene variance = 0,870

$$SS_{i,j} = 3,4 \cdot 10^{-3} P_i^{0,95} P_j^{0,64} d_{i,j}^{-1,44} K_{BOD,j}^{4,15} K_{ZAP,j}^{3,07} K_{OGR,j}^{0,56} K_{IOS,j}^{0,51} \quad (3)$$

Z gravitacijskim modelom (3) pojasnimo kar 87 % celotne variance medregionalnih tokov stalnih selitev s populacijo regije odselitve in priselitve, časovno razdaljo med regijami, koeficientom BOD v regiji priselitve, koeficientom zaposlenosti v regiji priselitve, indeksom razvojne ogroženosti ter investicijami v osnovna sredstva gospodarskih subjektov v istem časovnem obdobju. V regiji, kjer je bil koeficient investicij v osnovna sredstva na prebivalca za 10 % višji od druge regije, je bil priliv stalnih selitev v povprečju za skoraj 5 % višji. Preglednica 5 prikazuje rast stalnih selitev med dvema regijama Slovenije, če se obseg investicij v osnovna sredstva gospodarskih subjektov v regiji priselitve poveča za odstotek q .

Preglednica 5: Porast stalnih selitev med regijama, če se obseg investicij v osnovna sredstva v regiji priselitve poveča za odstotek q .

	porast investicij v osnovna sredstva gospodarskih subjektov v regiji priselitve			
	5 %	10 %	20 %	30 %
porast pritoka stalnih selitev	2,5 %	4,9 %	9,6 %	14,2 %

3.3 Indeks razvojne ogroženosti, skupne investicije (2000–2004), prirast skupnih investicij (2004–2006) in notranje stalne selitve po regijah (2000–2004)

Do sedaj smo se v analizi stalnih selitev osredotočili na obdobje 2000–2004. V nadaljevanju študije pa smo želeli preveriti, v kakšni povezanosti so stalne selitve med regijami Slovenije v obdobju 2000–2004

in spremembe investicij v obdobju 2004–2006. V ta namen smo izhajali iz rezultatov regresijske analize, ki so predstavljeni v regresijskem poročilu v preglednici 6.

Preglednica 6: Regresijsko poročilo vpliva parametrov z značilnim vplivom na stalne notranje selitve med statističnimi regijami Slovenije – indeks razvojne ogroženosti, skupne investicije (2000–2004) in prirast skupnih investicij (2004–2006).

oznaka spremenljivke koeficienta	koeficient	standardna napaka ocene	t statistika	p-vrednost
$\ln(\alpha)$	-3,2451	2,5008	-1,2976	0,1969
P_i	0,8211	0,0690	11,9047	0,0000
P_j	0,5989	0,1020	5,8734	0,0000
$d(t)_{i,j}$	-1,4658	0,0874	-16,7752	0,0000
$K_{BDP,j}$	-4,5811	1,2348	-3,7101	0,0003
$K_{BOD,j}$	6,2244	1,4097	4,4155	0,0000
$K_{ZAP,j}$	4,7563	1,2576	3,7821	0,0002
$K_{OGR,j}$	0,2938	0,1593	1,8440	0,0676
$K_{SLNI,i}$	-0,5043	0,2807	-1,7967	0,0749
$K_{SLNI,j}$	-1,2013	0,3277	-3,6662	0,0004
$K_{SLNIPC,i}$	0,5443	0,1522	3,5765	0,0005
$K_{SLNIPC,j}$	1,6551	0,3187	5,1938	0,0000

število opazovanj = 132

delež pojasnjene variance = 0,903

Rezultati regresijske analize prikazani v preglednici 6 definirajo model notranjih stalnih selitev med regijami za obdobje 2000–2004:

$$SS_{i,j} = 3,9 \cdot 10^{-2} P_i^{0,82} P_j^{0,60} d_{i,j}^{-1,47} K_{BDP,j}^{-4,58} K_{BOD,j}^{6,22} K_{ZAP,j}^{4,76} K_{OGR,j}^{0,29} K_{SLNI,i}^{-0,50} K_{SLNI,j}^{-1,20} K_{SLNIPC,i}^{0,54} K_{SLNIPC,j}^{1,66} \quad (4)$$

Preglednica 7: Regresijsko poročilo povezanosti med skupnimi investicijami (2000–2006), prirastom skupnih investicij v obdobju 2004–2006 in stalnimi selitvami 2000–2004.

oznaka spremenljivke koeficienta	koeficient	standardna napaka ocene	t statistika	p-vrednost
$\ln(\alpha)$	1,4471	0,3967	3,6481	0,0004
$SS_{i,j}$	0,1040	0,0198	5,2412	0,0000
P_i	-0,0814	0,0242	-3,3593	0,0010
P_j	-0,0593	0,0266	-2,2257	0,0279
$d(t)_{i,j}$	0,1462	0,0357	4,0901	0,0001
$K_{BDP,j}$	2,4266	0,1890	12,8379	0,0000
$K_{BOD,j}$	-0,8932	0,3448	-2,5904	0,0108
$K_{OGR,j}$	0,1495	0,0389	3,8462	0,0002
$K_{SLNI,j}$	0,2444	0,0752	3,2495	0,0015
$K_{SLNIPC,i}$	-0,0740	0,0405	-1,8279	0,0700

število opazovanj = 132

delež pojasnjene variance = 0,869

Iz modela (4) in regresijskega poročila v preglednici 6 opazimo, da so večjim stalnim selitvam med regijami Slovenije v obdobju 2000–2004 sledile večje investicije na prebivalca (tako v regiji izselitve kot v regiji priselitve), vendar so bile višine investicij na prebivalca v regijah priselitve znatno večje. V re-

gijah z intenzivnejšim selitvenim gibanjem so bile skupne investicije v obdobju 2000–2006 večje, prirast investicij v obdobju 2004–2006 pa je bil nižji v regijah z intenzivnejšim selitvenim gibanjem v obdobju 2000–2004. To se še posebej močno pozna v regijah priselitve.

Iz razpoložljive matrike podatkov lahko nadalje poiščemo povezanost med posameznimi koeficienti z značilnim vplivom (preglednica 7) oziroma odgovorimo na vprašanje, kaj je vplivalo na prirast investicij.

Z zadnjo regresijsko analizo smo preverili, v kakšni povezanosti so notranje stalne selitve med regijami Slovenije v obdobju 2000–2004 in spremembe investicij v obdobju 2004–2006; rezultati regresijske analize definirajo model:

$$K_{SLNIPC,j} = 4,25 \frac{SS_{i,j}^{0,10} d_{i,j}^{0,15}}{P_i^{0,08} K_{SLNIPC,i}^{0,07}} \frac{K_{BDP,j}^{2,43} K_{OGR,j}^{0,15} K_{SLNI,j}^{0,24}}{P_j^{0,06} K_{BOD,j}^{0,89}} \quad (4)$$

Skupne investicije na prebivalca v obdobju 2000–2006 v regiji priselitve ($K_{SLNIPC,j}$) so bile višje tam, kjer sta višja BDP in indeks razvojne ogroženosti, in so v pozitivni povezanosti s srednjo letno stopnjo rasti investicij skupaj (2004–2006)/(2000–2004) v regiji priselitve.

4 Sklep

V prispevku smo analizirali povezanost med stalnimi selitvami med statističnimi regijami Slovenije ter izbranimi dejavniki. V ta namen smo tvorili gravitacijski model medregionalnih tokov stalnih selitev, v katerem smo kombinirali predvsem ekonomske in geografske parametre modela, hkrati pa smo v model vključili tudi sestavljen kazalnik razvojne ogroženosti regije, prek katerega smo študirali vpliv na tokove stalnih selitev med regijami Slovenije.

Na stalne selitve med statističnimi regijami Slovenije v obdobju 2000–2004 so močnejše vplivali osebni dohodki v regiji priselitve ter delež zaposlenih v regiji priselitve. Medtem ko se indeks ogroženosti v regiji odselitve ni pokazal kot faktor, ki bi bil v značilni povezanosti z obsegom selitev, pa je predstavljala razvojna ogroženost regije priselitve (šibko) privlačnost za medregionalne tokove stalnih selitev v Sloveniji.

Zadnja ugotovitev nas je pripeljala do sklepa: da je bila razvojna ogroženost regij slabo določena, ali pa so bile ogrožene regije že v obdobju 2000–2004 deležne tolikšnih vzpodbud, da je bil prek teh dosežen večji tok selitev na njihova ogrožena območja. Zato smo v nadaljevanju posebej analizirali povezanost stalnih selitev z investicijami po regijah Slovenije. Pokazalo se je, da so večjim stalnim selitvam med regijami v obdobju 2000–2004 sledile večje investicije na prebivalca (tako v regiji izselitve kot v regiji priselitve), vendar je bil obseg investicij na prebivalca v regijah priselitve znatno višji.

V prispevku smo analizirali vpliv razvojne ogroženosti regije ter regionalnih (investicijskih) vzpodbud na medregionalne tokove stalnih selitev. Zato smo ob ugotovitvi, da se je v obdobju 2000–2004 prebivalstvo Republike Slovenije selilo iz regij z nižjim indeksom razvojne ogroženosti v regije z višjim indeksom razvojne ogroženosti, sklepali na slabo opredelitev razvojno ogroženih območij ali visok vpliv razvojnih spodbud na priseljevanje. Slednje smo tudi analizirali. Razvojna ogroženost regij kot privlačnostni dejavnik notranjih stalnih selitev pa je lahko tudi posledica vse večjega dometa suburbanizacije, ko selitve potekajo ne le v ožja suburbanizirana območja, temveč medregionalno v manj razvita, podeželska območja ali območja, ki so imela strukturne probleme in imajo posledično nižje cene stanovanj. Stalna selitev iz večjih središč v manj razvita središča drugih regij in dnevna mobilnost v obratni smeri je najbolj verjetno pojasnilo za tovrstne rezultate, ki pa ga je treba še raziskati.

5 Viri in literatura

Bogataj, L., Bogataj, M., Drobne, S., Lisec, A. 2008: Razvoj modela za potrebe regionalne politike. Končno poročilo projekta. Ekonomska fakulteta, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. Ljubljana.

- Bogataj, L., Bogataj, M., Drobne, S., Vodopivec, R. 2004: The influence of investments in roads and border crossing capacities on regional development after accession. *Suvremeni promet* 5–6. Zagreb.
- Bogataj, L., Bogataj, M., Drobne, S., Vodopivec, R. 2006: Proučitev vpliva demografskega razvoja na prostorski razvoj. Končno poročilo projekta. Ekonomska fakulteta, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo. Ljubljana.
- Bogataj, M., Drobne, S. 2005: Does the improvement of roads increase the daily commuting?: Numerical analysis of Slovenian interregional flows. Selected decision support models for production and public policy problems. Slovenian Society Informatika, Ljubljana.
- Bogataj, M., Drobne, S., Gaiduchenko, O. 2006: Development of web based gravity model for forecasting the commuters' flows. ICTE in regional development. Vidzeme University College. Valmiera.
- Drobne, S., Bogataj, M. 2005: Intermunicipal gravity model of Slovenia. SOR '05 proceedings. Slovenian Society Informatika. Ljubljana.
- Drobne, S., Bogataj, M., Bogataj, L. 2008: Spatial interactions influenced by European corridors and the shift of the Schengen border regime. The 11th International Conference on Operational Research, Pula. KOI 2006 proceedings. Pula.
- Drobne, S., Bogataj, M., Lisec, A. 2008: The Influence of Accessibility to Inter-Regional Commuting Flows in Slovenia. Taking GeoInformation Science one step further. Girona.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Kavaš, D., Pečar, J., Kušar, S., Colnar Leskovšek, T., Ažman, R., Perdan, A., Brajnik, V., Gulič, A., Praper, S., Slabe Erker, R., Filipič, J. 2005: Razvoj orodij za oblikovanje in spremljanje politike regionalnega razvoja. Končno poročilo projekta. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Center za mednarodno konkurenčnost in Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Ljubljana.
- Pečar, J., Kavaš, D. 2006: Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2008: Učinkovitost in vplivi investicij na regionalni in prostorski razvoj: ekonomsko-geografska analiza investicijskih aktivnosti v obdobju 2000–2006. Končno poročilo projekta. ZRC SAZU. Ljubljana.
- Ravbar, M., Razpotnik, N. 2007: Geografska analiza investicij – pasti in izzivi na poti uresničitve nacionalnih razvojnih projektov v Sloveniji. Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. ZRC SAZU. Ljubljana.
- Sjaastad, L. A. 1962: The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press. Chicago. ZDA.
- Statistični letopis Republike Slovenije 2007, 2008. Statistični urad RS, Ljubljana.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Republika Slovenija, Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj. Ljubljana, 2001.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.

OBČINE KOT NOSILKE REGIONALNEGA RAZVOJA

Vera Djurić Drozdek

Občina Tržič

Trg svobode 18, 4290 Tržič

vera.djuric-drozdek@trzic.si

dr. Štefan Bojnec

Fakulteta za management Koper, Univerza na Primorskem

Cankarjeva ulica 5, 6104 Koper

stefan.bojnec@fm-kp.si, stefan.bojnec@siol.net

UDK: 336.1:352(497.4)

IZVLEČEK

Občine kot nosilke regionalnega razvoja

Slovenija nima institucionalizirane vmesne stopnje samouprave med državo in občinami. Občine so nosilke regionalnega razvoja v skladu z zastavljenimi razvojnimi cilji na nacionalni ravni. Uresničevanje razvojnih ciljev je močno povezano s financiranjem občin, njihovo ekonomsko močjo in stabilnostjo. Ker so mnoge občine finančno šibke, je njihov razvoj zaradi omejenih finančnih sredstev vprašljiv, saj lastni viri financiranja ne pokrivajo niti izvajanje z zakonom predvidenih obveznih nalog. Indeks razvojne ogroženosti občin kaže predvsem na to, da so vrednosti kazalnikov, ki odražajo razvitost, ogroženost in razvojne možnosti majhnih občin zelo nizke v primerjavi s srednje velikimi in velikimi občinami.

KLJUČNE BESEDE

financiranje občin, indeks razvojne ogroženosti, lokalni razvoj, obvezne naloge občin, stopnja razvitosti občin

ABSTRACT

The municipalities as holders of regional development

Slovenia has not institutionalized an intermediary stage of self-government between the state and municipalities so far. The municipalities are holders of regional development in accordance with the adopted development objectives at national level. The implementation of their development objectives is significantly associated with the financing of the municipalities, their economic potential and economic stability. There are several financially weak municipalities and their socio-economic development is questionable due to limited financial resources which can not even cover the obligations prescribed by the laws. The index of the development threat for the municipalities shows that the values of the indicators, indicating the level of development, development threats, and development opportunities, are much lower for small municipalities than for medium-size and large ones.

KEY WORDS

financing of municipalities, index of development threat, local development, legal obligations, stage of development of municipalities

1 Uvod

Slovenija je v zadnjih dvajsetih letih doživela pomembne regionalne in strukturne spremembe. Proces vzpostavljanja pokrajin, ki bi postale nosilke regionalnega razvoja in kot take primerljive s pokrajinaми v drugih državah Evropske unije (EU) z razvito lokalno samoupravo, ostaja odprto vprašanje. Ker Slovenija nima institucionalizirane vloge pokrajin, predstavljajo občine osnovno celico za uresničevanje regionalnega razvoja, ki naj bi se izvajal skladno s cilji in posameznimi prioritetami Strategije razvoja Slovenije (2005; v nadaljevanju SRS). SRS opredeljuje štiri temeljne cilje razvoja Slovenije, ki so skladni z razvojnimi politikami EU in s pomočjo katerih se uresničuje tudi nacionalni razvojni interes Slovenije. Regionalni razvoj Slovenije je tako odvisen od raznolikosti in vsebinske ustreznosti finančnih virov občin, ki omogočajo poleg izvajanja obveznih nalog občin tudi izvajanje neobveznih. Neobvezne naloge so povečini razvojno naravnane, njihovo izvajanje pa je odvisno od gospodarske moči posameznih občin.

Zadnja leta je opaziti trend pospešenega prenosa nalog z državne ravni na občine, za kar pa država ne zagotavlja potrebnih finančnih sredstev. Povečevanje obsega prenesenih nalog in njihovo financiranje iz lastnih virov sta med glavnimi razlogi za vedno manjšo zmožnost občin izvajati razvojne naloge regionalnega pomena. Razvitost občin v Sloveniji je opredeljena na podlagi indeksa razvojne ogroženosti. Cilj prispevka je prikaz povprečnih vrednosti kazalnikov, ki določajo stopnjo razvitosti občin za različno velike skupine občin ter na podlagi lastno izdelanega vprašalnika identificirati razvojne naloge, razvojne možnosti in namenska sredstva za financiranje razvoja občin.

2 Metodologija

Zakon o financiranju občin (ZFO-1) (2006) v 24. členu določa, da mora vlada na predlog Ministrstva za finance določiti stopnjo razvitosti občin za štiri leta, ki temelji na indeksu razvojne ogroženosti občin (IRO). Na podlagi IRO pristojna ministrstva določijo obseg sofinanciranja posameznih investicij, sofinanciranih iz državnega proračuna. Podatki, zajeti v prispevku, temeljijo na Sklepu o določitvi stopnje razvitosti občin za leto 2008 (2008) na podlagi IRO, ki se izračuna s pomočjo kazalnikov razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti občine. Po metodologiji za izračun IRO za leto 2008 se nekateri uporabljeni podatki za izračun kazalnikov nanašajo na povprečje med leti 2002 do 2004. Nekateri kazalniki so občutljivi na ciklična gibanja (dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, dohodnina na prebivalca, delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo, stopnja registrirane brezposelnosti); drugi kazalniki so vezani na statistične podatke iz leta 2006 in 2007 in pri katerih ne moremo računati povprečij (indeks starosti prebivalstva, stopnja registrirane oziroma formalne zaposlenosti, delež Nature 2000, delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo, poseljenost, delež enot kulturne dediščine). V nadaljevanju prispevka so prikazani posamezni kazalniki za izračun IRO za vse slovenske občine, združeno po skupinah občin glede na število prebivalcev: majhne občine do 5000 prebivalcev, srednje velike občine do 20.000 prebivalcev in velike občine nad 20.000 prebivalcev.

Na podlagi lastno izvedenega anketnega vprašalnika z uporabo petstopenjske numerične Likertove lestvice (1 = najnižja vrednost, 5 = najvišja vrednost) so prikazana posamezna področja na katerih občine izvajajo svoje razvojne naloge. Podatki so predstavljeni združeno po posameznih skupinah občin enako kot velja za izračun IRO. Anketa, v kateri se sodelovalo 55 občin (27 majhnih, 19 srednjih in 9 velikih občin) se je izvajala od oktobra do decembra 2008.

3 Kazalniki stopnje razvitosti občin

Glede na zastavljene prioritete v SRS naj bi občine pospeševale lokalni razvoj z izvajanjem aktivnosti, ki bi hkrati privedle tudi do zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik, zagotovitve konkurenčnega

gospodarstva in hitrejšje gospodarske rasti. Finančna funkcija države in lokalnih skupnosti se udeja nja s pridobivanjem finančnih sredstev, ki se zbirajo od fizičnih in pravnih oseb, ter njihovo porabo za opravljanje nalog, določenih z ustavo in zakoni. Obseg finančnih sredstev za izvajanje nalog občin je odvisen tudi od pomembnosti lokalne samouprave, ki jo priznava država; večja je avtonomnost lokalne samouprave, večji je obseg finančnih sredstev. V skandinavskih državah so na primer občine pristojne za javne službe in druge javne funkcije na družbenem področju, razen tistih, ki sodijo v državno pristojnost in jih ni možno decentralizirati. Delež bruto domačega proizvoda (BDP), namenjenega financiranju lokalnih skupnosti, se zato lahko močno razlikuje med državami.

Pri pripravi in izvrševanju občinskih proračunov občine upoštevajo razvojne prioritete in dosežene rezultate pri posameznih nalogah, pomembnih za ekonomski in socialni razvoj občin. Učinkovitejša poraba javnofinančnih sredstev naj bi se postopoma odrazila v večji blaginji prebivalcev, v zagotavljanju trajnostnega razvoja občin in zmanjševanju razvojnih ter regionalnih razlik.

Politika občin do socialnih problemov in brezposelnosti je usmerjena na izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja v sodelovanju z zavodi za zaposlovanje kot tudi z vključevanjem v različne projekte, ki so sofinancirani iz Evropskega sklada za socialni razvoj.

Med ukrepi za trajnostni razvoj so zajete vse aktivnosti, ki se izvajajo v občinah z medsebojnim smiselnim dopolnjevanjem in nadgrajevanjem. V času od nastanka SRS do sedaj je bilo izvedenih nekaj zakonskih sprememb, ki se odražajo v možnostih delovanja občin v smeri krepitve regionalnega razvoja (Zakon o financiranju občin ZOF-1 2006 in Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ZSSR, 2005). Občinam, ki s temi sredstvi ne pokrijejo primerne porabe, država dodeli finančno izravnavo v višini razlike do primerne porabe.

Za skladen regionalni razvoj je treba upoštevati najpomembnejše akterje gospodarskega razvoja, potrebe perspektivnih podjetij, kakovost življenja v lokalnem okolju ter se truditi za ohranjanje delovnih mest in za zanimivo, ustrezno usposobljeno delovno silo.

Od leta 2006 je v Sloveniji 210 občin in sicer 199 navadnih in 11 mestnih. Pomanjkanje lastnih virov je pogosto obratno smerno povezano z velikostjo občine. Razlika sredstev iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave je namenjena le za opravljanje obveznih nalog občin in prenesenih nalog z države na občino z zakonom. Občine pogosto nimajo sredstev za druge, predvsem razvojne naloge občin. Velikost občine, merjena s številom prebivalcev, močno vpliva na kakovost in obseg javnih dobrin in storitev, s čimer se odraža ekonomska moč občine. Višja stopnja gospodarske razvitosti omogoča občinam lažje zbiranje finančnih sredstev, večji obseg in kakovost javnih dobrin in drugih storitev kot tudi boljše pogoje za ustanavljanje novih podjetij, ki omogočajo nadaljnji razvoj občine.

Preglednica 1: Stopnje razvitosti po posameznih skupinah občin za leto 2008 (Ministrstvo za finance (MF), Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), Statistični urad Republike Slovenije (SURS) in lastni preračuni 2008).

velikost občine (število prebivalcev)	število občin	delež občin (%)	IRO (SLO = 100)
do 5.000	113	53,8	109,9
od 5.001 do 20.000	79	37,6	91,7
nad 20.001	18	8,6	74,6
skupaj	210	100,0	100,0

Za hitrejšje odpravljanje regionalnih razvojnih neskladij je za občine pomemben ukrep, s katerim se izvaja sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in sofinanciranje investicij posebne pomena, namenjenih zadovoljevanju skupnih potreb in interesov prebivalcev občine. Pri določanju stopnje razvitosti občin se upošteva IRO kot relativni kazalnik za razvitost, ogroženost in razvojne možnosti občin glede na njihovo velikost, merjeno s številom prebivalcev. Obseg sofinanciranja posameznih

investicij iz državnega proračuna se določi na podlagi stopnje razvitosti občin (Proračunski priručnik ... 2008), višina sofinanciranja investicij pa je lahko tudi do 100 % upravičenih stroškov investicije brez davka na dodano vrednost.

V Sloveniji prevladujejo majhne občine v katerih je 16,5 % celotnega prebivalstva, kar kaže na veliko razdrobljenost občin (preglednica 1). Sledijo srednje velike občine v katerih živi 39,8 % prebivalcev. Najmanj je velikih občin in sicer je teh 18, v katerih so vse mestne občine razen Slovenj Gradca, ki ima manj kot 20.000 prebivalcev, vendar pa v velikih občinah živi 43,7 % prebivalcev Slovenije.

IRO, ki je manjši od 100, pomeni višjo stopnjo razvitosti občin, IRO, ki je večji od 100, pomeni nižjo stopnjo razvitosti. IRO 109,9 za skupino majhnih občin pomeni, da občine v tej skupini dosega 83,4 % razvitosti srednje velikih občin ter 67,9 % razvitosti velikih občin.

Največji delež skupne dodane vrednosti v letih 2002–2004 odpade na skupino majhnih občin (preglednica 2), kljub temu je povprečna dodana vrednost na zaposlenega v gospodarskih družbah v skupini majhnih občin skoraj za 30 % nižja kot v skupini velikih občin.

Osnova za dohodnino na prebivalca je kazalnik, ki temelji na vseh obdavčljivih dohodkih prebivalstva in kaže ekonomsko moč prebivalstva, ne pa tudi ekonomske moči gospodarstva. Podatek o osnovi za dohodnino je odvisen od registriranih plač in pokojnin prebivalstva v obravnavanem območju občine in drugih dohodkov prebivalstva, tesno pa je povezan tudi s stopnjo brezposelnosti in z deležem kmečkega prebivalstva. Izdatki, kot so denarna pomoč za brezposelnost, družbena pomoč otrokom, denarna pomoč kot edini vir preživljanja ter denarni dodatek po Zakonu o socialnem varstvu, enkratna pomoč po posebnih predpisih, otroški dodatek, prispevek za preživljanje otroka, štipendije dijakom in študentom so izvzeti iz obračuna dohodnine, kar vpliva na realno boljši položaj manj razvitih občin, kot dejansko kaže osnova za dohodnino. Podatki kažejo, da je bil v letih 2002–2004 delež osnove za dohodnino, ki odpade na skupino majhnih občin 48,9 % in za skupino velikih občin 10,3 %. Vendar pa je v skupini velikih občin povprečna osnova za dohodnino za 31,7 % višja kot v skupini majhnih občin.

Preglednica 2: Vrednosti kazalnikov za izračun IRO, vezane na povprečje let 2002–2004 (MF, UMR, SURS, lastni preračuni 2008).

velikost občine po številu prebivalcev	do 5.000	od 5.001 do 20.000	nad 20.000
kazalniki IRO			
povprečna dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega (evri)	18.013	21.685	25.099
(%)	48,5	40,8	10,7
povprečna osnova za dohodnino na prebivalca (evri)	3.895	4.656	5.132
(%)	48,9	40,9	10,3
povprečni IDM	58,2	79,1	115,7
povprečni ISP	113	107,5	112,7
povprečna stopnja registrirane brezposelnosti (%)	11,9	10,1	11,5
povprečna stopnja registrirane zaposlenosti (%)	54,7	57,1	57,0
povprečje Nature 2000 (%)	41,7	30,6	19,5
povprečje prebivalcev priključenih na javno kanalizacijo (%)	16,5	36,5	62,8
povprečje redke poseljenosti (km ² /prebivalca)	0,024	0,014	0,006
povprečje kulturne dediščine in kulturnih spomenikov (%)	25,2	58,2	16,6

Podatki o formalno registriranem delovno aktivnem prebivalstvu so na voljo po kraju dela in po kraju bivanja. Podatki po kraju dela kažejo delovna mesta. Iz primerjave podatkov po kraju dela in kraju bivanja posredno dobimo pomembno informacijo o neto toku delovnih migracij zaposlenih. Indeks dnevne mobilnosti (IDM) je kazalnik, ki za določeno občino povezuje število delovnih mest s številom

zaposlenega prebivalstva (preglednica 3). Meri mobilnost med posameznimi občinami, ne upošteva pa mobilnosti znotraj opazovane občine.

IDM 100 ali več pomeni, da je na določenem območju število delovnih mest enako ali večje od tam živečega delovno aktivnega prebivalstva in se večina prebivalcev lahko zaposli v svoji občini, kar se odraža v manjši dnevni mobilnosti. Če je IDM manjši od 100 pomeni, da je v taki občini manj delovnih mest od števila delovno aktivnega prebivalstva in prihaja do večje dnevne mobilnosti. V skupini majhnih občin je relativno malo delovnih mest za lokalne prebivalce (IDM 58,2), zato morajo ti iskati zaposlitev v drugih, zlasti v velikih občinah, torej gre v povprečju za zmerno bivalne občine. Tudi skupina srednje velikih občin ne omogoča dovolj delovnih mest svojim prebivalcem, saj je povprečni IDM za to skupino občin 79,1, zato tudi skupina srednje velikih občin v povprečju sodi v bivalne občine, vendar pa so to že šibko bivalne občine. Le skupina velikih občin, ki predstavlja v skupnem številu 8,6 % vseh občin, omogoča dovolj veliko število delovnih mest (IDM 115,7) za delovno aktivno prebivalstvo v občini in tudi tistim iz skupin majhnih in srednje velikih občin. Povprečni IDM za skupino velikih občin kaže izrazito delovne občine. Povprečni IDM za vse občine kaže, da je v obdobju 2002–2004 primanjkovalo delovnih mest. Delodajalci v prvi vrsti zasledujejo svoje ekonomske cilje in se selijo v regije, ki jim omogočajo največje donose, čemur sledijo iskalci zaposlitev in višjih plač. Občine, ki želijo imeti stabilno gospodarstvo, morajo privabljati in obdržati rastoča podjetja z izboljšanim lokalnim poslovnim okoljem, z investicijami v infrastrukturo, tehnologijo ter s povezovanjem javnega in zasebnega.

Indeks starosti prebivalstva (ISP) je kazalnik, ki kaže razmerje med starim in mladim prebivalstvom in prinaša nove razsežnosti v razvoju posameznih območij. ISP izračunamo tako, da število prebivalcev starejših od 64 let delimo s številom mladih do 14 let in količnik pomnožimo s 100. Če je ISP manjši od 100, je delež mladih večji od deleža starega prebivalstva; če je ISP večji od 100 pa je delež starega prebivalstva v starostni strukturi prebivalcev večji od deleža mladih. Dne 30. junija 2006 je bil ISP za vse občine v Sloveniji večji od 100, kar pomeni, da v starostni strukturi prevladuje staro prebivalstvo. Najvišji ISP je v skupini majhnih občin (113) in je za 5,5 indeksnih točk višji kot v skupini srednje velikih občin ter za malenkost višji kot v skupini velikih občin (112,7).

Stopnja brezposelnosti kaže delež brezposelnih med aktivnim prebivalstvom. Med leti 2002 in 2004 je bila povprečna stopnja registrirane brezposelnosti najvišja v skupini majhnih občin. V skupini srednje velikih občin je stopnja brezposelnosti 10,1 % in v skupini velikih občin 11,5 %. Na drugi strani stopnja registrirane zaposlenosti ne kaže velikih razlik v formalni zaposlenosti, saj se le-ta giblje med 54,7 % v skupini majhnih občin do 57,1 % v skupini srednje velikih in 57,0 % v skupini velikih občin, medtem ko je slovensko povprečje 56,3 %.

Posebna varstvena območja Natura 2000 za ohranjanje redkih ali ogroženih živalskih in rastlinskih vrst ter habitatov posebnih varstvenih območij zajemajo 36 % površine Slovenije. Delež Nature 2000 je največji v skupini majhnih občin, temu sledijo srednje velike občine in nazadnje velike občine.

Sanacija odpadnih voda z deležem prebivalstva priključenega na javno kanalizacijo kaže, da je v skupini majhnih občin najmanjši delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo. Srednje velike občine se nahajajo vmes, velike občine pa imajo to vprašanje najbolj urejeno. Izgradnja javne kanalizacije je pogojena tudi s številom prebivalcev v posameznih naseljih, in sicer je za občino obvezna tam, kjer živi več kot 500 prebivalcev na km² (Operativni program ... 2007). Občine imajo za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode možnost izgradnje kanalizacijskih omrežij s sofinanciranjem komunalne infrastrukture iz sredstev strukturnih skladov (sekundarna omrežja) in kohezijskega sklada EU (primarna omrežja).

Skladno z evidencami o deležih enot kulturne dediščine in kulturnih spomenikov imajo srednje velike občine v primerjavi z velikimi občinami ter majhnimi občinami največji delež enot kulturne dediščine.

4 Občine kot nosilke regionalnega razvoja

Na podlagi pridobljenih anketnih podatkov o razvojnih nalogah ugotavljamo, da dajejo občine največji poudarek razvojnim nalogam s področij osnovnega šolstva in športa (4,60) ter predšolske vzgoje

(4,55), najmanj pomembne pa so naloge s področja stanovanjske politike (3,67). V zvezi z opredelitvijo posameznih razvojnih prioritet po pomembnosti lahko povzamemo, da so za razvoj človeških virov najbolj pomembne naloge za spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (4,00), najmanj pa se izvajajo naloge za institucionalno in administrativno usposobljenost (3,49). Za regionalni razvoj so najpomembnejše naloge, ki omogočajo gospodarsko razvojno infrastrukturo (4,44), najmanjši poudarek pa je na razvoju konkurenčnosti podjetij in raziskovalni odličnosti (3,62). Za področje okoljske in prometne infrastrukture so najpomembnejše naloge na področjih razvoja prometne infrastrukture in varstva okolja (4,55), najmanj pomembne pa so naloge na področju trajnostne rabe energije (4,00). Pri drugih razvojnih prioritetah so se občine največkrat odločile za razvoj podeželja (4,33) in najmanjkrat za razvoj ribištva (2,29). Med namenskimi sredstvi so za izvajanje razvoja najbolj pomembna proračunska sredstva, ki jih občine prejmejo bodisi iz državnega proračuna bodisi iz EU (4,80), najmanj pomembni pa so prispevki občanov (2,82), sledijo sredstva iz lastne dejavnosti (2,64) in donacije (2,27). Glede pomembnosti namenskih sredstev za financiranje posameznih področij razvoja se z donacijami najpogosteje financirajo investicije s področja družbenih dejavnosti (3,18), s sredstvi iz proračunskega sklada (država in EU) komunalna (4,60) in prometna infrastruktura (4,35) ter predšolska in šolska infrastruktura. Iz proračunskega sklada se najmanj financirajo tehnološki parki (2,96) in inkubatorji (2,84). Kapitalski prihodki se uporabljajo predvsem za vzdrževanje in obnovo stvarnega premoženja (3,85) in malenkost manj za nakupe novega stvarnega premoženja (3,75). Občinske takse in okoljske dajatve se namenijo v glavnem za obnovo in izgradnjo komunalne infrastrukture (4,60), s prispevki občanov, ki veljajo kot najmanj pomembna namenska sredstva za financiranje razvoja občin, pa se najpogosteje financira izgradnja lokalnih cest (2,75). Tudi z drugimi prihodki za investicije se najpogosteje financirata komunalna (3,64) in prometna infrastruktura (3,56). Prihodki od lastne dejavnosti, ki so drugi najmanj pomemben namenski vir financiranja razvoja, se prav tako namenijo financiranju komunalne infrastrukture (2,89). Pri ocenjevanju razvojnih možnosti po posameznih področjih so občine videle svoje potenciale predvsem v oskrbi s pitno vodo (4,36), varstvu okolja (4,29), čiščenju in odvajanju odpadnih voda (4,27) in ravnanju z odpadki (4,09). Najmanj razvojnih možnosti pa imajo občine pri industrijsko-predelovalnih dejavnostih (3,24), izgradnji plinovodnih omrežij (3,25) in primarnih gospodarskih dejavnostih, kot so kmetijstvo, ribištvo, gozdarstvo (3,33).

5 Sklep

Občine imajo različne razvojne cilje. IRO po posameznih skupinah občin kaže na precejšnje razlike v razvoju. V skupini srednje velikih občin in velikih občin je povprečna dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega nad slovenskim povprečjem. To lahko pojasnimo z dejstvom, da so v srednje velikih in predvsem v velikih občinah gospodarske družbe, katerih poslovna dejavnost temelji na visoki tehnologiji, inovativnosti in storitvah. Te ustvarjajo višjo dodano vrednost kot delovno intenzivne gospodarske družbe, ki prevladujejo v majhnih občinah. Prav tako sta osnovi za dohodnino v skupinah srednje velikih in velikih občin nad skupnim povprečjem, kar je posledica bolje plačanih delovnih mest v teh dveh skupinah občin. Ker se dohodnina plačuje glede na stalno prebivališče zaposlenih oseb, je ta posledično višja v občinah, kjer imajo prebivalci stalno prebivališče.

Zaradi rastočega deleža starega prebivalstva bodo občine morale vedno več sredstev namenjati za primarno zdravstvo, domove za starostnike in dodatne socialne storitve, kot so oskrba na domu in gospodinjstva pomoč. Pri podatkih o visoki brezposelnosti gre pogosto za strukturno brezposelnost, ki je posledica razkoraka med potrebami in ponudbo na trgu dela, kar pomeni, da brezposelni nimajo ustrezne izobrazbe oziroma kvalifikacij, ki jih potrebuje trg dela. Posledice višje stopnje brezposelnosti v posameznih občinah se odražajo v večji porabi sredstev za obvezno zavarovanje brezposelnih oseb in večje transfere iz občinskega proračuna za namen plačila oskrbe v vrtcih za otroke brezposelnih staršev.

Izjemna biotska pestrost in ohranjenost naravnega okolja bi lahko predstavljali razvojni potencial za razvoj turizma zlasti v skupini majhnih občin. Z ohranjanjem varovanih območij sta povezana ekstenzivno kmetijstvo in razvoj trajnostnega turizma, ki omogočata dodatne prihodke lokalnim prebivalcem ter posledično vpliva na ohranjanje poseljenosti in krajine.

Komunalno urejena občina je predpogoj za gospodarski razvoj in za dvig kakovosti bivanja njenih prebivalcev. Kanalizacijska omrežja so najbolj razvejena v urbanih naseljih oziroma večjih mestih. V majhnih in srednje velikih občinah, zlasti kjer je delež podeželskega prebivalstva večji, pa kanalizacijska omrežja sploh ne obstajajo.

Kulturna dediščina v preteklosti ni bila dovolj vključena v interdisciplinarno razreševanje razvojnih problemov posameznih občin, zato bi jo veljalo bolje izkoristi, predvsem v povezavi z naravnimi znamenitostmi in razvojem turizma.

Najbolj pomembna razvojna prioriteta občin se nanaša na sklop nalog znotraj okoljske in prometne infrastrukture, sledijo obnovljivi viri energije in trajnostna raba energije. Pri razvojni prioriteti razvoj človeških virov je najbolj pomembno spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, sledi spodbujanje zaposljivosti, vseživljenjsko učenje, spodbujanje socialne vključenosti in enakih možnosti ter institucionalna in administrativna usposobljenost. V razvojni prioriteti regionalni razvoj je najpomembnejša razvojna naloga razvoj gospodarske infrastrukture, sledi razvoj regij, povezovanje naravnih in kulturnih potencialov ter konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost. V sklopu drugih razvojnih prioritet je na prvem mestu razvoj podeželja, sledita teritorialno sodelovanje in razvoj ribištva.

Pri ugotavljanju razvojnih možnosti so občine izbirale med 21 področji. Največ razvojnih možnosti je na področjih čiščenja in odvajanja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo ter varstva okolja in urejanja prostora; ostala področja razvoja si sledijo padajoče: ravnanje z odpadki, izobraževanje in predšolska vzgoja, urejanje prometa, kulturna in naravna dediščina, šport, cestno gospodarstvo, obnovljivi viri energije, storitvene dejavnosti, urejanje javnih površin in javne razsvetljave, socialno in zdravstveno zavarovanje, varstvo pred naravnimi nesrečami, civilna zaščita in reševanje, mednarodno sodelovanje primarne gospodarske dejavnosti, plinovodna omrežja in na zadnje razvoj industrijsko-predelovalnih dejavnosti.

Glede na predstavljene kazalnike in njihove vrednosti je razvidno, da ima skupina velikih občin pri vseh kazalnikih, ki odražajo ekonomsko moč občin, najvišje vrednosti, kar pomeni, da so velike občine v večji meri zmožne izvajati regionalni razvoj. Nizke vrednosti majhnih občin kažejo na njihovo preveliko razdrobljenost in s tem na pomanjkanje razvojnega in finančnega potenciala, še posebej, če se ne povezujejo med seboj. Skladno s temi ugotovitvami bi bilo zaželeno pospešiti proces regionalizacije Slovenije, saj le v primeru regije, ki ima večje, razvojno naravnane in gospodarsko močnejše občine ali njihove medsebojne regionalne povezave, lahko pričakujemo, da se bo razvoj prenesel tudi na majhne občine, saj bodo nastopale kot del regije in ne kot samostojna gospodarska enota, ki ji primanjkuje finančnih virov že za osnovno delovanje. Pri morebitnih težnjah po nadaljnjem drobljenju občin bi veljalo tudi bolj dosledno upoštevati zahtevo glede minimalnega števila prebivalcev in pripravo občinskega razvojnega programa, ki bi vseboval poleg načrtov razvojnih programov tudi njihove vire financiranja, zlasti lastnih virov občin.

6 Viri in literatura

Proračunski priročnik za pripravo proračunov za leti 2009 in 2010. 2008. Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, Ljubljana.

Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. 2007. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana.

Sklep o določitvi stopnje razvitosti občin za leto 2008. Uradni list RS 123/06. Ljubljana.

Strategija razvoja Slovenije. 2005. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

Zakon o financiranju občin. Uradni list RS 123/2006. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.

UČINKOVITOST POLITIKE SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA V OBMEJNIH OBMOČJIH

Miha Staut, Janez Berdavs

Znanstveno-raziskovalno središče Koper, Univerza na Primorskem

Garibaldijeva ulica 1, Koper

miha.staut@zrs-kp.si, janez.berdavs@zrs-kp.si

UDK: 711.122(497.4-04)

IZVLEČEK

Učinkovitost politike skladnega regionalnega razvoja v obmejnih območjih

Državna meja kot prostorski element lahko negativno vpliva na razvojne potenciale obmejnih območij, saj predstavlja večjo ali manjšo oviro pretoku oseb, blaga, informacij in kapitala ter tako povzroča določeno stopnjo periferosti v primerjavi z območji v središčih državnih ozemelj. Spričo tega predstavljajo obmejna območja pomemben del manj razvitih območij v Sloveniji. Prispevek obravnava učinke politike skladnega regionalnega razvoja od sprejetja Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja leta 1999 dalje. Ugotavlja razvojne poti obmejnih območij v obdobju 2000–2006 ter v kolikšni meri so politike uravnoteženega prostorskega razvoja prispevale k doseganju svojih ciljev v obmejnih območjih v primerjavi z ostalimi območji. Ta ocena je podana na podlagi formalno določenih kazalnikov razvojnih neskladij, ki bodo med drugim ocenjeni z vidika uporabnosti.

KLJUČNE BESEDE

regionalna politika, regionalni razvoj, obmejna območja, Slovenija

ABSTRACT

Efficiency of the sustainable regional development policy in border areas

International border as a spatial element can adversely affect development potentials of border regions, as it represents a certain obstacle to flows of people, goods, information and capital. In this way the border makes areas adjacent to it peripheral compared to core areas of the country. Border areas consequently form an important share of regions lagging behind in their development. This article presents the effects of Slovenian regional policy as established in the legislation of 1999. It considers the development of Slovenian border areas in the period between years 2000 and 2006 and based on legally defined indicators of regional development evaluates the role of regional policy measures and the usefulness of these indicators.

KEY WORDS

regional policy, regional development, border areas, Slovenia

1 Uvod

Vloga razvojne politike za obmejna območja je v slovenski strokovni literaturi doživela že kar nekaj obravnav, na primer Nared (2005). Poudarek pa se je s koncem preteklega stoletja, še bolj pa v novem vse bolj osredotočal na mejo kot razvojno priložnost. Kljub političnemu manjšanju njihovega pomena so upravne funkcije še vedno tako močno razdeljene, da ostajajo državne meje ene pomembnejših fiziognomskih in funkcijskih ločnic v prostoru. Na drugi strani pa predvsem gospodarstvo dokazuje, da meja sama ni edini dejavnik marginalnosti, saj se marginalna območja nahajajo tako ob mejah kakor stran od njih.

Cilj prispevka je opisati in prikazati obmejna območja z vidika razvojnega (ne)skladja, kakor ga opredeljuje in ga je opredeljevala slovenska zakonodaja, ugotoviti, kaj se je s temi območji zgodilo v letih 2000–2006 ter v kolikšni meri so politike uravnoteženega prostorskega razvoja prispevale k doseganju svojih ciljev v obmejnih območjih v primerjavi z ostalimi. Ta ocena bo podana na podlagi meril razvojnih neskladij, kot jih opredeljujeta Zakona o skladnem regionalnem razvoju iz let 1999 in 2003, in sicer bodo med drugim ocenjena z vidika njihove uporabnosti.

2 Razvoj zakonodaje in metodologija

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bil sprejet leta 1999 in dopolnjen leta 2003 (Zakon o spremembah ... 2003). Na njegovi osnovi je bil leta 2000 sprejet podzakonski akt, ki je določal vrednosti meril za območja, upravičena do podpor, opredeljenih na občinski ravni. Opredelil jih je kot območja s posebnimi razvojnimi problemi s tremi kategorijami. Kot ekonomsko šibka območja so bila določena območja občin, ki v letu 1997 niso dosegle 80 % bruto osnove za dohodnino na prebivalca glede na državno povprečje ali pa se jim je med letom 1991 in 1999 število prebivalcev zmanjšalo za indeks 96 ali manj. Kot območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo so bila opredeljena območja, kjer je registrirana brezposelnost za 20 % presegla državno povprečje. Kot območja s strukturnimi problemi so bile opredeljene tudi občine, kjer je delež kmetov od skupnega prebivalstva državno povprečje presegal za 20 %. Kot razvojno omejevana območja so bile opredeljene občine, ki z več kot polovico svojega ozemlja segajo v 10 km obmejni pas ob hkratnem upadanju prebivalstva za indeks manjši od 96 med leti 1991 in 1999. Dodatno so bila v tretjo kategorijo vključene občine, katerih več kot polovico ozemlja predstavljajo območja z omejenimi dejavniki ob hkratnem upadanju števila prebivalstva za indeks manjši od 96 med leti 1991 in 1999. Glede na opisano opredelitev je v letu 2000 ta merila izpolnjevalo 129 slovenskih občin (Pečar in Farič, 2001). Nekatere občine so izpolnjevale več meril hkrati, vendar teh podatkov ni mogoče seštevati.

Kljub solidno določenemu zakonu so se kmalu začele kazati nekatere njegove pomanjkljivosti. Nanje je opozorilo že Poročilo o regionalnem razvoju (2003). Te so: majhnost in nehomogenost osnovne teritorialne enote, problematična mejna vrednost za določitev območij s strukturnimi problemi (kmetijstvo), prevečkrat se v merilih pojavlja indeks rasti prebivalstva, dvakrat pa se kot merilo upošteva kmetijsko merilo ter pojem razvojno omejevanih območij, ki je bil opredeljen zelo nejasno, še posebej njegov del o območjih z omejenimi dejavniki. Merila za uvrstitev občin v območja s posebnimi razvojnimi problemi niso vsebovala merila uspešnosti in moči lokalnega gospodarstva. Ekonomsko šibka območja so določena glede na gibanje prebivalstva in bruto osnovo za dohodnino, ki pa je merilo ekonomske moči prebivalstva (Pečar 2006). Kušar (2003) navaja, da je merilo o deležu kmečkega prebivalstva vsebinsko in metodološko sporno, saj se območja z visokim deležem kmečkega prebivalstva v veliki meri prekrivajo z visoko brezposelnostjo in nizko dohodnino. Območja s posebnimi razvojnimi problemi so bila definirana preširoko, saj so obsegala kar 129 od takratnih 192 občin, kar predstavlja 57 % površine in 49 % prebivalstva Slovenije. Slabost so poskusili omiliti s sprejetjem Navodila o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (2001). Občine, ki so sodile v območja s posebnimi razvojnimi problemi, so bile glede na prepletanje razvojnih problemov razdeljene

na sezname od A do D. Uvrstitve v eno izmed skupin je neposredno vplivala na delež neposrednih spodbud oziroma sofinanciranja s strani države projektom, ki so se izvajali v teh občinah (Kušar 2003).

Zaradi vsega naštetega so opredeljevanje območij s posebnimi razvojnimi problemi opustili, v novem Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005) pa uveljavili tako imenovani indeks razvojne ogroženosti, ki je sicer opredeljen že v Strategiji regionalnega razvoja Slovenije (2001) vendar stopi v zakonodajo šele z novim zakonom. Ta indeks na novo opredeli območja, upravičena do finančnih spodbud. Število upoštevanih kazalnikov se s prvotno 36, pri katerih so se nekateri podvajali, zmanjša na 11. Združeni so v pet sklopov, ki opredeljujejo razvojno ogroženost: regionalna razvitost, trg dela, prebivalstvo, izobrazba in okolje. Poseben poudarek je v metodologiji dan teži kazalnikov, kjer je poudarjena obtežitev sklopa, ne pa posameznega kazalnika. Vsak izmed kazalnikov je standardiziran tako, da ležijo standardizirane vrednosti na intervalu med 0 in 1. Nato je iz vseh standardiziranih kazalnikov izračunana aritmetična sredina. Pridobljene vrednosti so v končni fazi indeksirane na osnovo državnega povprečja in izračunane inverzne vrednosti, saj gre za indeks ogroženosti in bi v nasprotnem primeru višje vrednosti pomenile manjšo ogroženost. Indeks razvojne ogroženosti se specifično izračunava za regionalno raven (SKTE 3).

3 Rezultati

3.1 Območja s posebnimi razvojnimi problemi

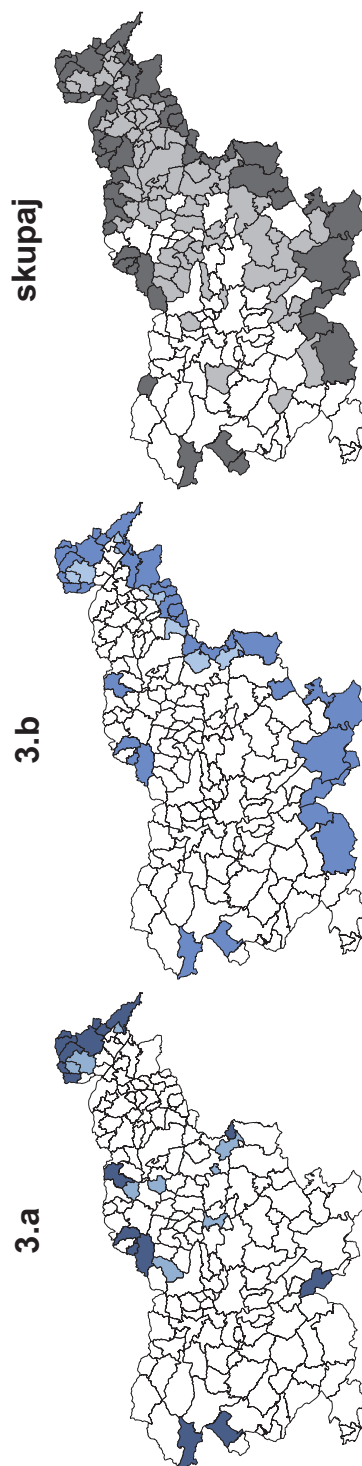
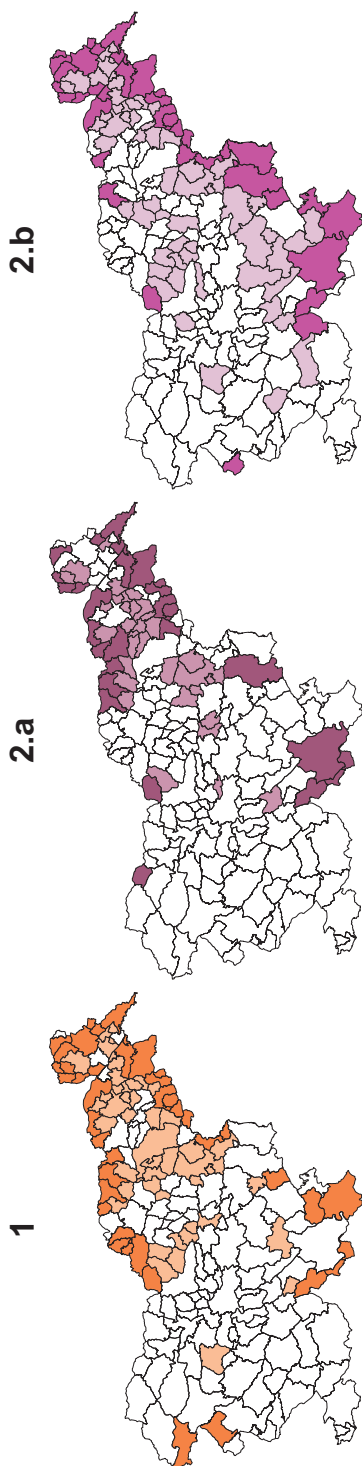
Z izračunom in prikazom območij s posebnimi razvojnimi problemi za programsko obdobje 2000–2006 in z zadnjimi razpoložljivimi podatki smo v raziskavi skušali ugotoviti, v kolikšni meri je stara zakonodaja (vendar ne zgolj ta), ki je specifično ciljala tudi obmejna območja, prispevala k zmanjšanju razvojnih neenakosti obmejnih območij glede na preostalo Slovenijo.

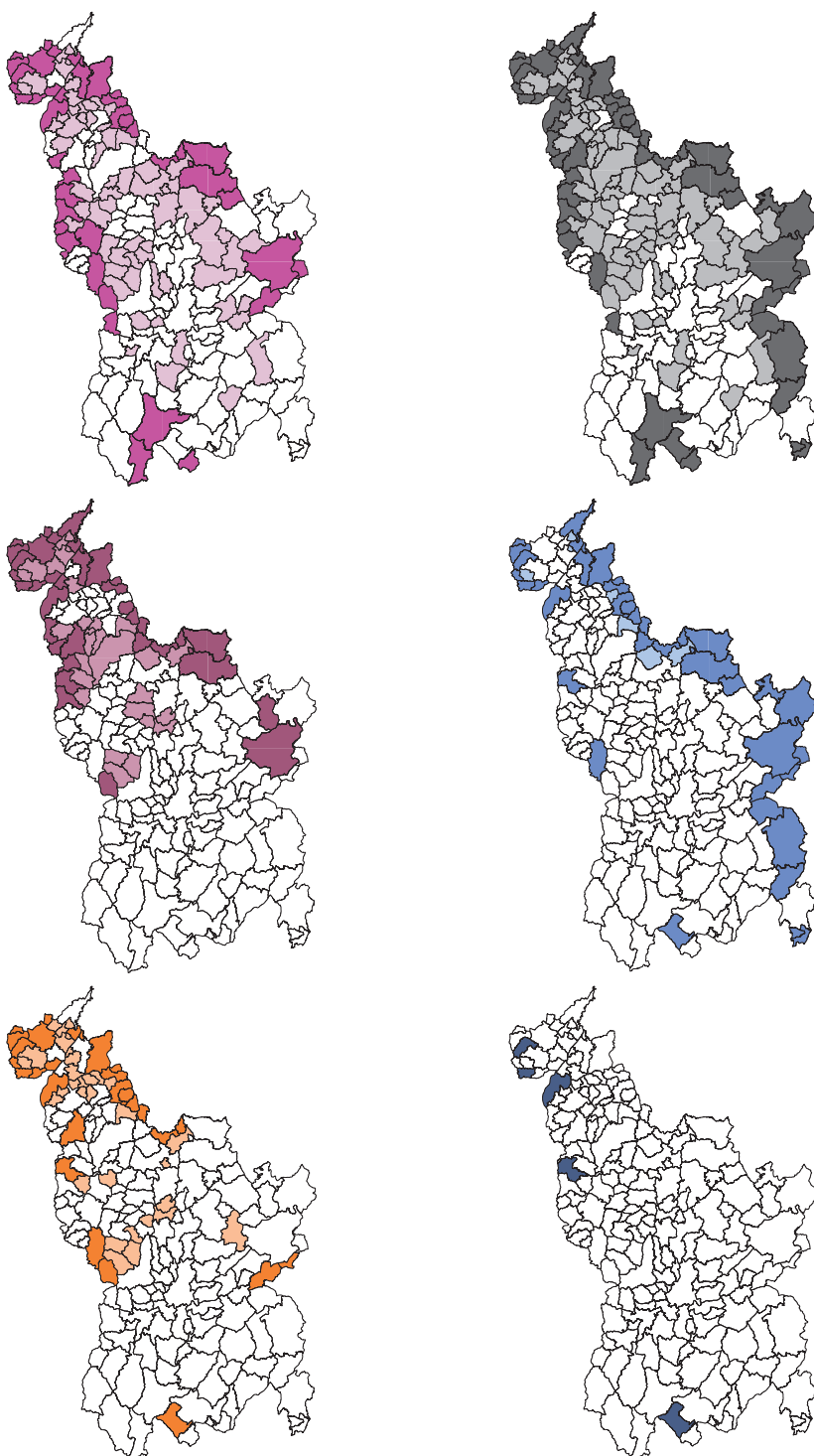
Slabo definirana merila za izbor območij s posebnimi razvojnimi problemi onemogočajo zanesljivo ovrednotenje politike v letih 2000–2005, gibanja njihovih vrednosti pa vsekakor niso bila vzpodbudna. Preglednica 1 prikazuje število občin, ki sestavljajo območja s posebnimi razvojnimi problemi in število občin, ki se uvrščajo med ta območja po posameznih merilih, opisanih pri slikah območij s posebnimi razvojnimi potrebami za obmejna območja in celotno Slovenijo. Ena občina lahko seveda izpolnjuje več meril hkrati. Podani sta števili občin za leti 2000 in 2005 (oziroma najbližji razpoložljivi podatek), kar ustreza začetku in koncu veljavnosti Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju Zakon). Število občin je bilo v tem obdobju stabilno, saj se je število 192 občin leta 2002 povečalo le za eno občino, ki ni obmejna, namreč Šmartno pri Litiji. Zgolj s primerjavo obsega območij s posebnimi razvojnimi potrebami ni mogoče celovito sklepati na uspešnost Zakona, saj so na razvitost občin vplivali tudi dejavniki zunaj vpliva zakona, predvsem splošna družbenogospodarska gibanja v širšem prostoru.

Slika 1: Območja s posebnimi razvojnimi problemi, določena v programskem obdobju 2000–2006:

1 = ekonomsko šibka območja, 2.a = območja s strukturnimi problemi, v katerih delež brezposelnih za več kot 20 % presega državno povprečje, 2.b = območja s strukturnimi problemi, v katerih delež delovno aktivnega prebivalstva v kmetijstvu od vsega prebivalstva za več kot 20 % presega državno povprečje, 3.a = razvojno omejevana območja, kjer območja z omejenimi dejavniki obsegajo več kot polovico površine občine in jim istočasno upada število prebivalcev, 3.b = razvojno omejevana območja, v katerih je več kot polovica površine občine znotraj 10 km obmejnega pasu in kjer istočasno upada število prebivalcev, skupaj = unija vseh naštetih pogojev. ► str. 306

Slika 2: Območja s posebnimi razvojnimi problemi, izračunana glede na razpoložljive podatke ob koncu programskega obdobja 2000–2006. Kategorije enake kot pri sliki 1. ► str. 307





Glede na analizo Zakon obmejnimi območjem ni prinesel pomembnega razvojnega pospeška. Obseg manj razvitih obmejnih območij se ni zmanjšal, nadaljeval se je upad števila prebivalstva, nekateri kazalniki kažejo celo na poslabšanje položaja obmejnih območij, pozitivna gibanja pa so bila posledica splošnega razvoja v Sloveniji. Večina obmejnih občin, ki tvorijo območja s posebnimi razvojnimi problemi, se nahaja v severovzhodni in južni Sloveniji. Na obeh območjih pa se te navezujejo na večje regionalne tvorbe z najrazličnejšimi razvojnimi problemi, ki so običajno nepovezane z mejo. Primer je občina Bistrica ob Sotli kot del Posotolja, ki v celoti sodi v območje z razvojnimi problemi. Na drugi strani meje se na Hrvaškem nahaja relativno razvito Hrvaško Zagorje.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo gibanja po posameznih merilih za uvrstitev med območja s posebnimi razvojnimi problemi.

Število obmejnih občin, ki spadajo med območja s posebnimi razvojnimi problemi, se je malenkostno povečalo; podobna gibanja je zaznati na ravni celotne države. V obdobju veljavnosti Zakona ni prišlo do želenega zmanjšanja regionalnih razlik in pospešenega razvoja manj razvitih območij v Sloveniji.

Obseg ekonomsko šibkih območij se je močno zmanjšal tako v obmejnih območjih, kot tudi sicer. To je posledica splošne rasti dohodkov prebivalstva v Sloveniji (med letoma 2000 in 2005 je bruto osnova za dohodnino na prebivalca zrasla za 80 %).

Kljub temu, da je stopnja registrirane brezposelnosti v obdobju veljavnosti Zakona v Sloveniji upadla (s 13,3 % januarja 2000 na 10,4 % januarja 2005), se je število obmejnih občin, v katerih delež brezposelnih za več kot 20 % presega državno povprečje, povečalo. To kaže na rast zaposlovanja in razvoja v osrednjih, že razvitejših območjih ter povečevanje razvojnih razlik.

Število občin, v katerih delež delovno aktivnega prebivalstva v kmetijstvu od vsega prebivalstva za 20 % presega državno povprečje, se je povečalo tako v obmejnih območjih, kot v celotni državi, čeprav je v državi kot celoti delež aktivnih v kmetijstvu padal. Upad kmečkega prebivalstva pa ni bil enakomeren na ozemlju celotne države. Kot je mogoče sklepati, je bila deagrarizacija močnejša v občinah, ki niso izstopale po deležu kmečkega prebivalstva. Število občin z močno nadpovprečnim deležem aktivnih v kmetijstvu se je zato povečalo, kar kaže na večanje regionalnih razlik in neuspeh regionalne politike pred letom 2005 na tem področju.

Gibanje števila občin, uvrščenih med območja s posebnimi razvojnimi problemi na podlagi meril, ki se v definiciji naslanjajo na upad prebivalstva (1, 3a in 3b), je posledica dejstva, da je prebivalstvo najbolj upadalo na obmejnih območjih.

Preglednica 1: Število občin v območjih s posebnimi razvojnimi problemi ločeno po merilih, leta 2000 in 2005.

merilo	vse občine		obmejne občine	
	2000	2005	2000	2005
1	92	53	40	28
2a	63	65	28	35
2b	98	107	38	41
3a	26	5	17	5
3b	47	45	38	38
vsi	129	140	53	55

3.2 Indeks razvojne ogroženosti

Razen poskusa evalvacije uspešnosti stare zakonodaje, usmerjene k skladnejšemu regionalnemu razvoju, sva v okviru te raziskave izračunala še indeks razvojne ogroženosti (IRO) po novi metodologiji (Kavaš in sodelavci 2005) za raven občin in ocenila primernost nove metodologije za izbor območij

intervencij regionalne politike. Za izračun in analize indeksa smo uporabili podatke iz leta 2006, v kolikor pa ti niso bili dosegljivi, pa podatke iz popisa leta 2002.

Prva pomanjkljivost je izbor kazalnikov, ki so osnova za izračun indeksa, kar potrjuje multipla regresijska analiza. Ta kaže, da imata kazalnika (indeks dnevne delovne mobilnosti in poseljenost območja) le omejen pomen za oblikovanje indeksa.

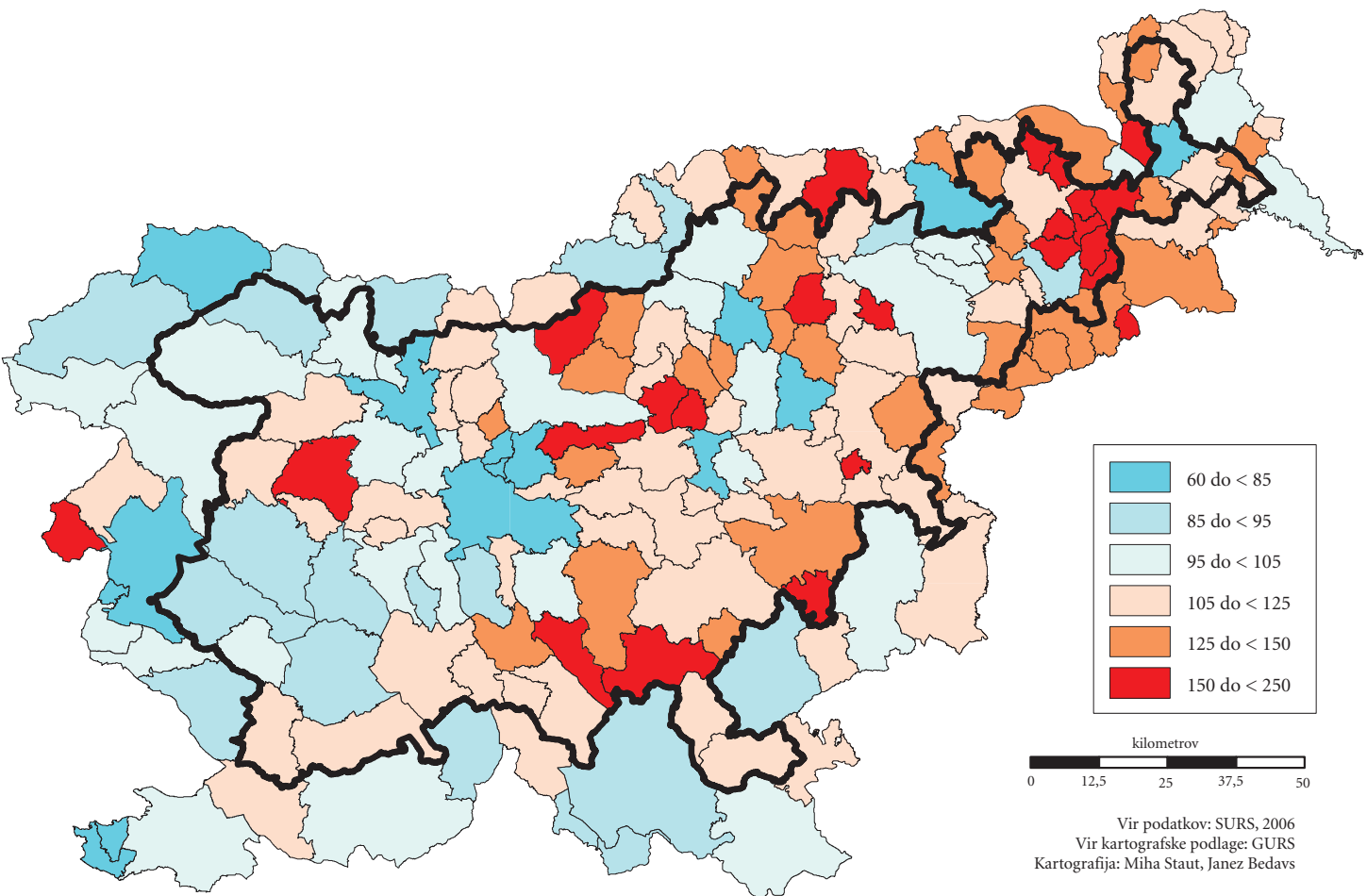
Preglednica 2: Izpis koeficientov multiple regresijske analize (rezidualna standardna napaka: 0,28 pri 182 stopinjah prostosti; multipli R-kvadrat: 0,923; popravljene R-kvadrat: 0,919; F: 218 pri 10 in 182 stopinjah prostosti, $p < 2e^{-16}$).

	ocena koeficienta	standardna napaka	t vrednost	P(> t)	stopnja zaupanja
sečišče	$-3,09e^{-16}$	$2,05e^{-02}$	$-1,5e^{-14}$	1,00000	
bruto osnova za dohodnino na prebivalca	$-1,98e^{-01}$	$5,67e^{-02}$	-3,49	0,00061	0–0,001
bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	$-2,21e^{-01}$	$2,50e^{-02}$	-8,85	$7,8e^{-16}$	0–0,001
stopnja formalne zaposlenosti	$-3,70e^{-01}$	$3,52e^{-02}$	-10,51	$< 2e^{-16}$	0–0,001
stopnja registrirane brezposelnosti	$-4,71e^{-01}$	$3,48e^{-02}$	-13,55	$< 2e^{-16}$	0–0,001
indeks starosti prebivalstva	$-2,02e^{-01}$	$2,52e^{-02}$	-8,03	$1,2e^{-13}$	0–0,001
delež prebivalstva, priključenega na kanalizacijo	$-3,58e^{-01}$	$2,93e^{-02}$	-12,20	$< 2e^{-16}$	0–0,001
povprečno število let šolanja prebivalstva	$-3,11e^{-01}$	$4,33e^{-02}$	-7,18	$1,8e^{-11}$	0–0,001
delež površine občine, ki je zajet v Naturo 2000	$-3,75e^{-01}$	$2,53e^{-02}$	-14,84	$< 2e^{-16}$	0–0,001
indeks dnevne delovne mobilnosti	$-6,30e^{-02}$	$2,83e^{-02}$	-2,22	0,02732	0,01–0,05
poseljenost območja (gostota prebivalstva)	$3,75e^{-02}$	$2,99e^{-02}$	1,26	0,21081	0,1–1

Če indeks dnevne delovne mobilnosti oziroma še bolj poseljenost območja (gostota poselitve) izkazuje visoko statistično povezanost s katerim izmed predhodnih kazalnikov, potem bi to pomenilo, da je njuna varianca že pojasnjena in bi to bila lahko do določene mere kritika izboru kazalnikov. Korelacijska matrika nam pove, da sta tako indeks dnevne delovne mobilnosti kot poseljenost območja zmerno pozitivno povezana z dohodnino, razvitostjo kanalizacijskega omrežja in leti šolanja, druge korelacije pa so nižje. Glede na povezanost preostalih koeficientov je mogoče trditi, da varianca teh dveh ni toliko pojasnjena z ostalimi kazalniki, da bi postali zaradi tega nepomembni.

Analiza povprečnega standardiziranega ostanka pri regresiji za obmejne in ostale občine pokaže, da imajo obmejne občine v povprečju bolj negativne ostanke (ostanekpovp = -0,019) od ostalih (ostanekpovp = 0,011). Če bi bila ta razlika statistično pomembna, bi to pomenilo, da so si obmejna območja in ostala območja toliko različna, da jih v razvojnem pogledu ni smiselno modelirati v istem okviru ampak ločeno. t-test regresijskih ostankov za obmejna in ostala območja nam pove, da hipoteze o enakosti njunih aritmetičnih sredin ne moremo ovreči z dovolj veliko zanesljivostjo ($p = 0,42$). Obmejna območja se torej glede na izsledke od »osrednjih« slovenskih območij v razvojnih pogledih ne razlikujejo bistveno. Verjetno pa je, da obstajajo nekateri drugi dejavniki, ki delajo obmejna območja tako specifična, da terjajo posebno pozornost.

Novi indeks razvojne ogroženosti ima precejšnje prednosti pred starim določanjem območij s posebnimi razvojnimi problemi. Kazalniki so izbrani bolj uravnoteženo, način izračuna pa je pregleden. Zaradi tega je nerazvita območja bolj zajeti z indeksom razvojne ogroženosti kot pa na podlagi starih meril. Prednost novega indeksa je tudi v tem, da razvitost območij predstavlja zvezno in ne diskretno, kot je



Preglednica 3: Korelacijska matrika kazalnikov in indeksa razvojne ogroženosti.

	bruto osnova za dohodnino na prebivalca	bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega	stopnja formalne zaposlenosti	stopnja registrirane brezposelnosti	indeks starosti prebivalstva	delež prebivalstva, priključenega na kanalizacijo	povprečno število let šolanja prebivalstva	delež površine občine, ki je zajet v Naturo 2000	indeks dnevne delovne mobilnosti	poseljenost območja (gostota poselitve)
bruto osnova za dohodnino na prebivalca	0,51									
bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega										
stopnja formalne zaposlenosti	0,63	0,34								
stopnja registrirane brezposelnosti	-0,60	-0,39	-0,75							
indeks starosti prebivalstva	-0,19	-0,22	-0,26	0,20						
delež prebivalstva priključenega na kanalizacijo	0,54	0,27	0,17	-0,16	0,06					
povprečno število let šolanja prebivalstva	0,86	0,39	0,44	-0,43	-0,04	0,51				
delež površine občine, ki je zajet v naturo 2000	-0,21	-0,29	-0,15	0,21	0,47	-0,10	-0,14			
indeks dnevne delovne mobilnosti	0,52	0,29	0,26	-0,14	0,04	0,61	0,50	-0,12		
poseljenost območja (gostota poselitve)	0,50	0,28	0,03	-0,01	-0,05	0,54	0,54	-0,28	0,48	
IRO – inverzno	-0,62	-0,33	-0,32	0,09	-0,31	-0,66	-0,66	-0,33	-0,58	-0,41

to veljalo za območja s posebnimi razvojnimi problemi, kar omogoča višjo stopnjo prilagodljivosti v oblikovanju politik uravnoteženega regionalnega razvoja. Kot je pokazala naša analiza, je indeks manj primeren za ugotavljanje razvojnih razlik na ravni občin; bolje se obnese na regionalni ravni, za kar je bil tudi oblikovan. Drobitev občin povečuje medobčinske regionalne razlike, poleg tega pa slovenske občine zaradi svoje velikosti niso primerna podlaga za uspešno razvojno politiko.

Druga pomanjkljivost indeksa je metoda izračuna. Ker so osnova za izračun indeksa med 0 in 1 standardizirane vrednosti kazalnikov, indeks ne odraža moči regionalnih razlik. Kot referenčno vrednost (imenovalec) uporablja najvišjo vrednost posameznega kazalnika v trenutnem naboru, kar pomeni, da je predmet merjenja nerazvitosti hkrati tudi merilo nerazvitosti. Pri tem se sklicuje na metodologijo izračunavanja indeksa človekovega razvoja (HDI). Kljub temu pa med njima obstaja bistvena razlika. HDI za vse tri uporabljene kazalnike resda v imenovalcu uporablja najvišjo vrednost, vendar je ta določena s konstanto, kar je v nasprotju z indeksom razvojne ogroženosti, ki imenovalec prireja glede na trenutno maksimalno vrednost v naboru enot. Zaradi tega je HDI primeren tudi za časovne in prostorske primerjalne analize, indeks razvojne ogroženosti pa je ustrezen le za merjenje relativne (ne)razvitosti oziroma ogroženosti, ne pa tudi nerazvitosti same po sebi. Indeks je prostorsko in časovno neprimerljiv ter ne odraža večanja razvojnih razlik z manjšanjem opazovanih prostorskih enot (ampak kvečjemu obratno), zato je neprimeren za kasnejša vrednotenja politike regionalnega razvoja.

Prikaz indeksa razvojne ogroženosti po občinah na sliki 3 pokaže dokaj heterogeno sliko, očiten pa je boljši položaj zahodne Slovenije pred vzhodno. Območja visokih indeksov regionalne ogroženosti obsegajo večino vzhodne Slovenije in območja jugovzhodno in južno od Ljubljane. Kot območja s posebej visokim indeksom izstopajo Suha Krajina, zahodni in severni del Savinjske regije, Haloze, Slovenske gorice ter posamezne občine kot so Brda, Gorenja vas-Poljane, Lukovica, Dobje in Škocjan. Obmejna območja ne odstopajo bistveno od opisanega vzorca: mejne občine na zahodu države imajo večinoma nizke indekse, na vzhodu pa visoke. Ta vzorec kvarijo posamezne občine z izrazito nizkimi vrednostmi indeksa v zahodnem delu države in obratno. Razlike v vrednosti indeksa so kljub manjšemu številu občin in skupni lastnosti obmejnosti še vedno precejšnje. Razpon vrednosti indeksa za vse občine sega od 60 do 213, za obmejne občine pa 70 do 165 (11 občin z najvišjimi vrednostmi indeksa regionalne ogroženosti ne spada med obmejne).

4 Sklep

Analiza razvoja obmejnih območij med letoma 2000 in 2006 je glede na merila, določena z zakonodajo iz leta 1999, jasno pokazala na neugodna razvojna gibanja v obmejnih območjih v primerjavi z ostalimi. Število občin, ki se po omenjenih merilih lahko uvrščajo med območja s posebnimi razvojnimi problemi, se je sicer relativno povečalo tako v obmejnih občinah kot tudi v vseh ostalih, vendar pa je ta podatek posledica slabosti metodologije izbora območij s posebnimi razvojnimi problemi. Ta ne pozna nikakršnega razlikovanja med območji s posebnimi razvojnimi problemi, saj se vanje lahko uvrstijo občine le z enim ali pa petimi merili. Indeks regionalne ogroženosti ta problem odpravlja. Med obmejnimi občinami, ki sodijo v območja s posebnimi razvojnimi problemi, je veliko takih, ki so se mednje uvrstile z več merili hkrati, za razliko od ostalih občin. Ta podatek že nakazuje na razlike med samimi občinami, ki sestavljajo območja s posebnimi razvojnimi problemi: nerazvite občine, ki ležijo ob mejah, imajo več razvojnih problemov od nerazvitih občin, ki nimajo obmejne lege.

Če pogledamo razvojna gibanja ločeno po merilih, je očitno, da so bila ta precej manj ugodna za obmejne občine. Splošni obseg ekonomsko šibkih območij se je v povprečju zmanjšal precej močneje kot v obmejnih območjih. Rast števila občin, ki ustrezajo merilu deleža brezposelnih, ki za 20 % presega državno povprečje, je bila relativno gledano mnogo višja v obmejnih območjih kot drugod. Število občin, kjer je več kot polovica ozemlja občine območje z omejenimi dejavniki, prebivalstvo pa hkrati upada, je v obmejnih območjih ostalo nespremenjeno, medtem ko se je drugod močno znižalo.

Vsekakor lahko ugotovimo, da na ravni države Zakon iz različnih razlogov ni bil uspešen. Regionalne razlike so se le še dodatno poglobile in to v veliki meri ravno na račun obmejnih območij. Krepile pa so se tudi razlike znotraj obmejnih območij samih, saj prevladujoč proces ni bil širjenje območij s posebnimi razvojnimi problemi, ampak poglobljanje problemov v že nerazvitih območjih. Te ugotovitve le potrjujejo že pred časom postavljene trditve, da se regionalne disparitete v Sloveniji še vedno povečujejo in da so v Sloveniji prisotne težnje po koncentraciji na majhnem delu poseljenega sveta in hkratne tendence po razseljevanju in redčenju prebivalstva na obsežnih območjih poselitvenega prostora (Ravbar 2000).

5 Viri in literatura

- Kavaš, D., Pečar, J., Kušar, S., Colnar-Leskovšek, T., Ažman, R., Perdan, A., Brajnik, V., Gulič, A., Praper, S., Slabe Erker, R., Filipčič, J. 2005: Razvoj orodij za oblikovanje in spremljanje politike regionalnega razvoja: raziskovalni projekt. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Center za mednarodno konkurenčnost, Urbanistični inštitut Republike Slovenije. Ljubljana.
- Kušar, S. 2003: Problemska regija kot element za zasnovo regionalnega razvojnega programa. Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo. Ljubljana.
- Medmrežje 1: <http://terminologija.stat.si> (3. 6. 2008).
- Medmrežje 2: http://www.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0723402S&ti=Zaposlene+in+samo+zaposlene+osebe%2C+medob%2C+delovni+migranti+ter+indeks+dnevne+migracije++po+spolu%2C+ob%2C+letno+%28za%2C+podatki%29&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/10_07234_delovne_migracije/&lang=2 (3. 6. 2008).
- Nared, J. 2005: Meja kot dejavnik regionalnega razvoja. Slovenija po letu 2004. Koper.
- Navodila o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Uradni list RS 44/2001. Ljubljana.
- Pečar, J., Farič, M. 2001: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj 9-8. Ljubljana.
- Pečar, J., Kavaš, D. 2006: Metodologija izračuna indeksa regionalne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013. Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj 15-6. Ljubljana.
- Ravbar, M. 2000: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. Geographica Slovenica 33-2. Ljubljana.
- Poročilo o regionalnem razvoju. 2003: Poročevalec državnega zbora 78/2003. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 56/2003. Ljubljana.

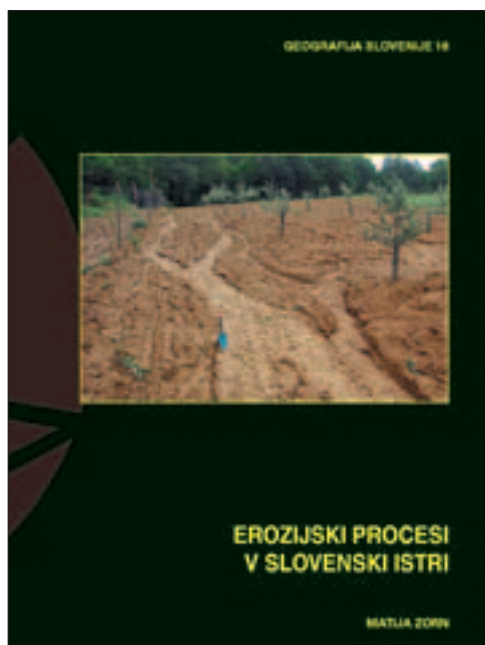
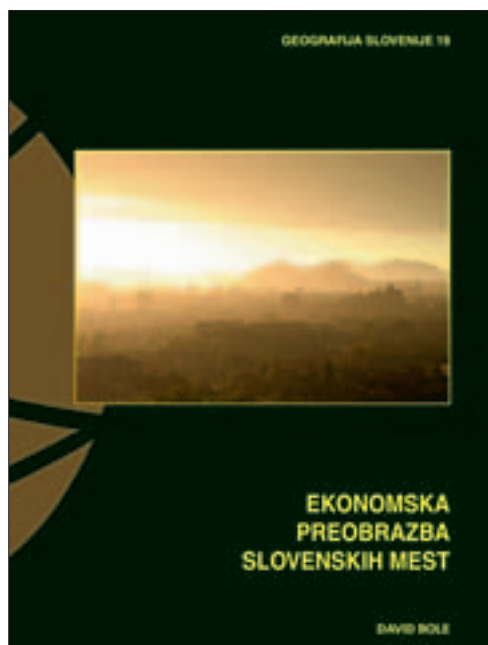


gi@zrc-sazu.si
<http://giam.zrc-sazu.si/>

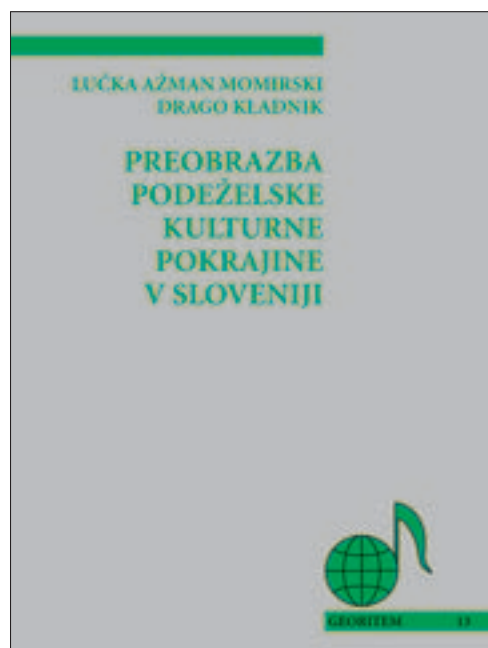
Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ki je bil ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, socialno geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico ter zemljepisni muzej. V njem je sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Ukvarja se predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravljanjem temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodeluje pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizira znanstvena srečanja, izobražuje mlade raziskovalce, izmenjuje znanstvenike. Izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica*/Geografski zbornik ter znanstveni knjižni zbirki Geografija Slovenije in Georitem. V sodih letih izdaja monografije GIS v Sloveniji, v lihih letih pa monografije Regionalni razvoj.

IZBOR PUBLIKACIJ GIAM ZRC SAZU
Zbirka Geografija Slovenije



IZBOR PUBLIKACIJ GIAM ZRC SAZU
Zbirka Georitem





Knjiga obravnava temeljna razvojna vprašanja Slovenije. Osvetljuje osrednje dileme Strategije razvoja Slovenije, vrednoti njena izhodišča in neposredne učinke posameznih razvojnih ukrepov. Avtorji vsak na svoj način odpirajo pereča razvojna vprašanja na ravni države, regij, občin ali posameznih sektorjev ter iščejo možne odgovore, nove spodbude, potenciale in priložnosti. Izhajamo iz predpostavke, da je naša naloga iskanje rešitev za gospodarsko uspešno, socialno pravično, okolju prijazno in etično odgovorno družbo, k tem ciljem pa morajo stremeti tudi vsa naša razvojna prizadevanja. Strategija razvoja Slovenije, čeprav je bila sprejeta šele pred tremi leti, skladno s prej napisanimi izhodišči in spremenjenimi makroekonomskimi razmerami potrebuje popravke, ki bodo slovenski razvoj preusmerili na trajnostno bolj sprejemljivo pot. Ne sme nas voditi le želja po kvantiteti, temveč moramo zagotavljati tudi kakovostni razvoj, pravičnejši do vseh državljanov in državljanov ter do okolja.

32 €

ISBN 978-961-254-147-7



9

789612 541477

[HTTP:// ZALOZBA.ZRC-SAZU.SI](http://zalozba.zrc-sazu.si)