

RAZGLEDI

OCENA VPLIVA POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA NA REGIONALNI RAZVOJ

AVTORICA

Nika Razpotnik Visković

Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Geografski inštitut Antona Melika,
Novi trg 2, SI – 1000 Ljubljana, Slovenija
nika.razpotnik@zrc-sazu.si

UDK: 911.3:711.3(497.4)

COBISS: 1.02

IZVLEČEK

Ocena vpliva politike razvoja podeželja na regionalni razvoj

Slovenija je podeželska država. Politika razvoja podeželja, ki je institucionalno del kmetijske politike, se izvaja na celotnem državnem ozemlju. V prispevku želimo odgovoriti na vprašanje, ali ukrepi in finančna sredstva, namenjena razvoju podeželskih območij, prispevajo k spodbujanju skladnega regionalnega razvoja? Predstavljamo posredne in neposredne vplive politike razvoja podeželja na regionalni razvoj, s poudarkom na analizi neposrednih plačil kmetom in indeksa razvojne ogroženosti za statistične regije (NUTS 3) v Sloveniji.

KLJUČNE BESEDE

geografija, regionalni razvoj, politika razvoja podeželja, indeks razvojne ogroženosti, Slovenija

ABSTRACT

Evaluation of the influence of the rural development policy on the regional development

Slovenia is predominantly a rural country. Rural development policy is institutionally part of agricultural policy and it covers entire national territory. In the article we present the effect of measures and financial inputs of this policy on the promotion of balanced regional development. The influence is recognized on direct and on indirect level. We focused mainly on the direct aspect by presenting the results of the analysis of direct payments to farmers and its comparison to development risk index for all statistical regions (NUTS 3) in Slovenia.

KEY WORDS

geography, regional development, rural development policy, development risk index, Slovenia

Uredništvo je prispevek prejelo 19. aprila 2011.

1 Uvod

Slovenija je podeželska država, saj glede na kriterije OECD kar 85 % državnega ozemlja umeščamo med medpodeželska območja, na katerih živi več kot polovica vseh prebivalcev. Od skupno 12 razvojnih regij jih je 8 pretežno podeželskih, 4 regije pa so zmerno podeželske (preglednica 1). Na razvoj podeželja in njegovo vitalnost v veliki meri vpliva proces urbanizacije, ki sproža pospešeno preobrazbo območij v bližini mest. Le-ta so dobro infrastrukturno opremljena, hkrati pa nudijo kakovostno življenjsko okolje v stiku z naravo. Na drugi strani se manj urbanizirana območja zaradi slabe dostopnosti in spremenjenih družbeno-gospodarskih razmer demografsko praznijo. Zanje je značilen visok delež dnevnih migracij, izseljevanje, slabša izobrazbena struktura prebivalstva ter zmanjševanje vloge kmetijstva in gozdarstva.

Sodobni socio-ekonomski procesi se odražajo tudi v spremenjeni podobi podeželja ter njegovih kulturnih in simbolnih vrednostih. Naselja in kulturna pokrajina doživljajo močno preobrazbo, ki se kaže v obliki goste pozidave, opuščanja ali manjšanja intenzivnosti kmetijske rabe, ozelenjevanja, povečevanja deleža gozda ter navideznega zapiranja prostora (Državni ... 2008).

Pomen kmetijstva v urbaniziranih podeželskih območjih naglo nazaduje tako v ekonomskem kot demografskem oziru. Klasična podeželska območja se soočajo s strukturnimi in razvojnimi problemi, ki so posledica slabe učinkovitosti in nekonkurenčnosti kmetijstva, opuščanja pridelave in zaraščanja kmetijskih zemljišč. »... *Nezadostni dohodki za polno zaposlitev in s tem neprilagodljivost kmetijstva na eni strani ter nemobilnost proizvodnih dejavnikov, predvsem zemlje in delovne sile, na drugi strani, tako ostajajo temeljni strukturni problemi v slovenskem kmetijstvu tudi po vstopu naše države v EU* ...« (Cunder 2006, 148).

Odgovor na razvojno stagnacijo ali celo nazadovanje podeželskih območij je oblikovanje aktivne politike razvoja podeželja, ki je integralni del kmetijske politike. Krovni zakon, to je Zakon o kmetijstvu, kot enega izmed ciljev namreč opredeljuje »... *ohranjanje poseljenosti in obdelanosti podeželja ter krajin* ...« (Zakon ... 2008). Glede na prevladujoč podeželski značaj Slovenije se politika razvoja podeželja izvaja na celotnem državnem ozemlju ter sodi med delovna področja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Kušar (2005) navaja, da je načelo endogenega razvoja v slovenski regionalni politiki prisotno že od leta 1971. Po njem (Kušar 2005) vsi zakoni predpostavljajo, da je v prvi vrsti za hitrejši razvoj odgovorna manj razvita občina oziroma manj razvito območje samo. Po mnenju Potočnik Slavičeve (2008) je treba razvojne možnosti iskati znotraj njih. Kot kažejo razmere je to naloga tudi za sedanjo politiko razvoja podeželja.

V prispevku zato želimo odgovoriti na vprašanje, ali ukrepi in finančna sredstva, ki jih politika razvoja podeželja namenjena razvoju podeželskih območij, prispevajo k spodbujanju skladnega regionalnega razvoja?

2 Razvoj podeželske politike

Slovenska politika razvoja podeželja po navedbah Potočnik Slavičeve (2008) v zadnjih petdesetih letih združuje štiri glavne komponente: krepitev endogenega razvojnega potenciala, poudarjanje več-funkcijske vloge kmetijstva, izvajanje integralne oziroma celovite politike ter uvedbo participativnega načina odločanja.

Zadnje ključne spremembe na področju kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja so bile sprejete leta 2004 z vstopom v Evropsko unijo. V procesu prilagajanja sta bila pripravljena dva temeljna strateško-razvojna dokumenta: Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004–2006 in Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004–2006. Vsebinsko sta bila zasnovana tako, da sta predstavljala osnovo za celovito načrtovanje, izvajanje in spremljanje politike razvoja podeželja v Sloveniji. Zajemala sta različne strukturne ukrepe, ki so bili namenjeni ohranjanju

Preglednica 1: Klasifikacija podeželskih območij v Sloveniji po OECD metodologiji na ravni občin in statističnih regij za leto 2011 (Registrski popis prebivalstva 2011).

statistična regija	vse občine			podeželske občine*			
	število	površina (km ²)	število prebivalcev	število	površina (km ²)	delež (%)	delež (%)
pretežno podeželska regija**							
Notranjsko-kraška	6	1456	52.287	6	1456	100,0	100,0
Spodnjeposavska	4	885	70.167	4	885	100,0	100,0
Goriška	13	2325	119.146	12	2310	99,4	94,7
Koroška	12	1041	72.494	11	977	93,9	84,0
Pomurska	27	1337	119.145	24	1231	92,1	77,9
JV Slovenija	20	2675	142.483	19	2439	95,0	74,5
Savinjska	33	2384	259.726	26	1937	78,8	51,0
Podravska	41	2170	323.119	35	1828	85,4	50,0
značilno podeželska regija**							
Zasavska	3	264	44.222	1	147	55,7	38,5
Gorenjska	18	2136	203.427	12	1576	73,8	35,1
Osrednjeslovenska	26	2555	533.213	17	1988	77,8	31,6
Obalno-kraška	7	1044	110.760	4	660	63,2	22,0
Slovenija	210	20.273	2.050.189	171	17.434	85,6	52,2

* Občine, v katerih je gostota poseljenosti manjša od 150 prebivalcev/km².

** OECD razdelitev območij glede na delež prebivalstva, ki živi v podeželskih občinah:

- pretežno podeželska območja: v podeželskih občinah živi več kot 50 % prebivalstva;
- značilno podeželska območja: v podeželskih občinah živi med 15 % in 50 % prebivalstva;
- pretežno urbana območja: v podeželskih občinah živi manj kot 15 % prebivalstva (takšnih v Sloveniji ni).

in razvoju kmetijstva in z njim povezanih dejavnosti na podeželskih območjih. S strani Evropske unije potrjeni nacionalni programi in ukrepi, so bili z različnimi deleži sofinancirani iz evropskega kmetijskega proračuna (Cunder 2006).

V tem programskem obdobju je Slovenija za izboljšanje gospodarskega položaja primarnega sektorja namenila okoli 38 %, za aktivnosti s področja varovanja okolja in ohranjanja podeželja okoli 58 %, za doseganje ciljev dviga kakovosti življenja na podeželju pa slabe 4 % finančnih sredstev (Nacionalni ... 2007).

V trenutnem programskem obdobju 2007–2013 se politika razvoja podeželja izvaja na podlagi dveh ključnih dokumentov: Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju NSNRP) in Programa razvoja podeželja 2007–2013 (v nadaljevanju PRP), ki sta skladna z novo strategijo razvoja podeželja na območju Evropske unije. Slednji prinaša napredek in v veliki meri odseva potrebe posameznih regij in vseh ostalih, ki so vpleteni v razvoj podeželja. NSNRP opredeljuje prednostne naloge na področju politike razvoja podeželja v Evropske unije in skladno s tem tudi v Sloveniji. Naloge in aktivnosti so usklajene z inštrumenti na področju kmetijske, socialne, gospodarske, prostorske ter okoljske politike.

Za podpiranje uravnoteženega razvoja podeželja se sedanja politika razvoja podeželja osredotoča na tri strateške tematske osi:

- os 1: izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva,
- os 2: podpiranje upravljanja zemljišč in izboljšanje okolja,
- os 3: izboljšanje kakovosti življenja in spodbujanje raznolikosti gospodarskih dejavnosti.

Vsakemu posameznemu temeljnemu cilju v programu razvoja sledi še 4. os – pobuda *LEADER*, ki zajema aktivnosti, osredotočene na animacijo podeželskih prebivalcev, njihovo povezovanje v razvojna partnerstva, pripravo krajevnih razvojnih strategij in njihovo izvedbo.

Novost v NSNRP glede na dokumente prejšnjega programskega obdobja je vzpostavitev mreže za razvoj podeželja, ki naj bi spodbujala sodelovanje, izmenjavo znanj in izkušenj ter usklajeno delovanje različnih strokovnih organizacij in interesnih združenj s podeželja (Potočnik Slavič 2008).

PRP predstavlja programsko osnovo za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. V njem so za vsako prednostno os, sprejeto že v NSNRP, opredeljeni konkretni ukrepi, pravna podlaga za njihovo izvajanje, razlogi za uvedbo ukrepov, opis ukrepanja, cilji in indikatorji za spremljanje doseganja ciljev, morebitne omejitve, ciljne skupine-upravičenci ter finančne določbe.

Cilji in razvojne usmeritve politike razvoja podeželja, določene v NSNRP, so skladne s temeljnimi razvojnimi politikami države, opredeljenimi v razvojnih dokumentih Slovenije: Strategijo razvoja Slovenije (Strategija ... 2005), Programom reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji in Državnim razvojnim programom (Državni ... 2008).

NSNRP je skladen z usmeritvami na področju okolja, nacionalnimi in evropskimi smernicami na področju obnovljivih virov energije, usmeritvami nacionalne prehranske politike, nacionalnim programom za kulturo ter z usmeritvami prostorskega razvoja Slovenije.

3 Finančni prerez, ciljne skupine in izvajalci razvojne podeželske politike

Slovenija dobrih 33 % finančnih sredstev iz PRP namenja za dvig konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja (1. os). To izhaja iz velikih razvojnih potreb, potreb po prestrukturiranju in zaostranju v konkurenčnosti. Dobrih 52 % sredstev je namenjenih za ohranjanje kulturne pokrajine in varovanje okolja (2. os) ter s tem krepitvi večnamenske funkcije podeželja. Izboljšanju kakovosti življenja na podeželskih območjih in spodbujanju gospodarske diverzifikacije (3. os) je namenjenih 11 % sredstev, s čimer je za to področje ukrepanja dosežen znaten dvig sredstev v primerjavi s preteklim obdobjem. Aktivnostim *LEADER* (4. os) so namenjeni 3 % sredstev (Nacionalni ... 2007).

Ciljne skupine oziroma upravičenci podeželske razvojne politike so opredeljeni za vsak ukrep posebej s pomočjo ustreznih kriterijev na primer: starost, usmeritev kmetije, vrsta pravne osebe, lastništvo, interesno združenje ...

Izvajalec politike razvoja podeželja je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Njegova naloga je tudi organiziranje Nacionalne mreže za podeželje, namenjene spodbujanju sodelovanja in medsebojne pomoči med posamezniki in organizacijami, ki sodelujejo pri razvoju podeželja. V mrežo so vključene:

- izobraževalne in strokovne ustanove s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane, urejanja prostora in varovanja okolja, naravne in kulturne dediščine ter sorodnih dejavnosti,
- združenja, zbornice in zveze kmetov, kmečkih žensk in mladih, lastnikov gozdov, gospodarska in druga interesna združenja, združenja občin ter sorodne organizacije na lokalni in državni ravni,
- druge institucije, ki se ukvarjajo z razvojem podeželja,
- krajevne delavne skupine,
- državne ustanove, ki delujejo na področju razvoja podeželja,
- Evropska mreža za razvoj podeželja in nacionalne mreže drugih držav članic ter zainteresirana javnost.

4 Metode vrednotenja vpliva politik na regionalni razvoj

Vrednotenje učinkov razvojne politike je pomemben element v celotnem procesu obravnavane politike, saj gre za stalen proces, ki omogoča premišljeno načrtovanje aktivnosti in njihovo prilagajanje spreminjajočim se razmeram. Pri tem ključno vlogo igra vrednostni sistem, na podlagi katerega se izbirajo merila za ugotavljanje uspešnosti konkretnih ukrepov razvojne politike (Nared in Kavaš 2009). Načini vrednotenja se razlikujejo glede na vsebino in cilje oziroma glede na potrebe oziroma želje, kaj hočemo raziskati in pojasniti ter na katera vprašanja iščemo odgovore. Načine vrednotenja lahko razvrstimo v naslednje skupine (Nared in Kavaš 2009):

- vrednotenje glede na stopnjo programskega cikla (predhodno, vmesno oziroma sprotno in končno vrednotenje),
- vrednotenje glede na raven (vrednotenje politike, programa, ukrepa in projekta),
- vrednotenje glede na obseg (splošno, tematsko in globinsko vrednotenje),
- vrednotenje glede na območje in število upravičencev (državna, regionalna ali občinska raven; v primerih posamezne aktivnosti oziroma projekta tudi točkovno),
- vrednotenje glede na upoštevanje konteksta (znanstveni pristop, ki želi ustvariti novo znanje; operativni pristop, ki je ozko omejen na učinke programa in išče zgolj informacije, ki bi koristile nadaljnjemu izvajanju obravnavanega ali podobnih projektov).

Metoda ocenjevanja vpliva politike razvoja podeželja na regionalni razvoj v tem prispevku spada v zadnjo skupino vrednotenja.

V glavnem strateškem dokumentu (NSNRP), na katerem temelji trenutna politika razvoja podeželja, ni regionalno opredeljenih ciljev. Politika se izvaja na celotnem ozemlju Slovenije. Se pa posamezni elementi spodbujanja regionalnega razvoja kažejo v ukrepih 2. ciljne osi, opredeljenih v PRP, ki si prizadeva izboljšati stanje okolja in podeželja skozi instrument plačila kmetom. Omenjena os upošteva trenutne strateške razvojne smernice za podeželje in spodbuja krepitev večnamenske vloge kmetijske dejavnosti. Obenem pa kaže na razvojne možnosti za doseganje skladnejšega regionalnega razvoja in zmanjševanje razlik med regijami.

Ob tem se postavlja vprašanje, kako zajeti in ovrednotiti številne učinke kmetijske dejavnosti oziroma ugotoviti njihov vpliv na regionalni razvoj? Kot enega izmed možnih pristopov smo izbrali analizo neposrednih plačil kmetom in podatke primerjali z vrednostjo indeksa razvojne ogroženosti (v nadaljevanju IRO) za posamezno regijo. Neposredna plačila za posamezne namenske sklope se namreč izplačujejo

za aktivnosti na kmetijah, ki so usmerjene v tri poglavitne funkcije kmetijske dejavnosti: proizvodne, socialne in okoljske. Z vidika vrednotenja politike razvoja podeželja je zato smiselno obravnavati plačila, ki izhajajo iz ukrepov 2. osi NSNRP, namenjene izboljšanju stanja okolja in podeželja.

Prvi sklop predstavljajo izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (v nadaljevanju OMD), ki se dodeljujejo za podporo kmetijstvu na območjih s slabšimi pogoji za pridelavo in na območjih z okoljskimi omejitvami. Do njih so upravičena gorsko-višinska, planinska, strma, kraška, gričevnato-hribovita kmetijska gospodarstva ter tista, ki se soočajo z drugimi neugodnimi pogoji.

Drugi sklop, prav tako vpet v cilje NSNRP, predstavljajo kmetijsko okoljska plačila (v nadaljevanju KOP), ki podpirajo okoljske ukrepe v kmetijski dejavnosti. Njihov namen je popularizacija kmetijske pridelave, ki ustreza potrebam potrošnikov ter varuje zdravje ljudi, zagotavlja trajnostno rabo naravnih virov in omogoča zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje.

Povezanost ukrepov podeželske razvojne politike in ukrepov za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja smo ocenili tudi z ugotavljanjem vključenosti pobude *LEADER* v regionalne razvojne programe.

5 Analiza neposrednih plačil kmetom

V analizi neposrednih plačil smo upoštevali povprečno višino OMD in KOP plačil na kmetijsko gospodarstvo v regiji za leto 2006, torej za leto za katerega so bili podatki o izplačilih posameznim kmetijskim gospodarstvom še dostopni. Razdelitev sredstev kaže na to, kako enakomerno oziroma neenakomerno se uveljavljajo različne funkcije kmetijstva po regijah ter h kateri funkciji se kmetje v posamezni regiji izraziteje usmerjajo.

Za nadaljnjo primerjavo rezultatov smo upoštevali vrednost indeksa razvojne ogroženosti (IRO) 2007–2013 za posamezno regijo. Podatke smo zapisali v indeksirani obliki, kar nam je omogočilo lažjo primerjavo med regijami in primerjavo z IRO 2007–2013.

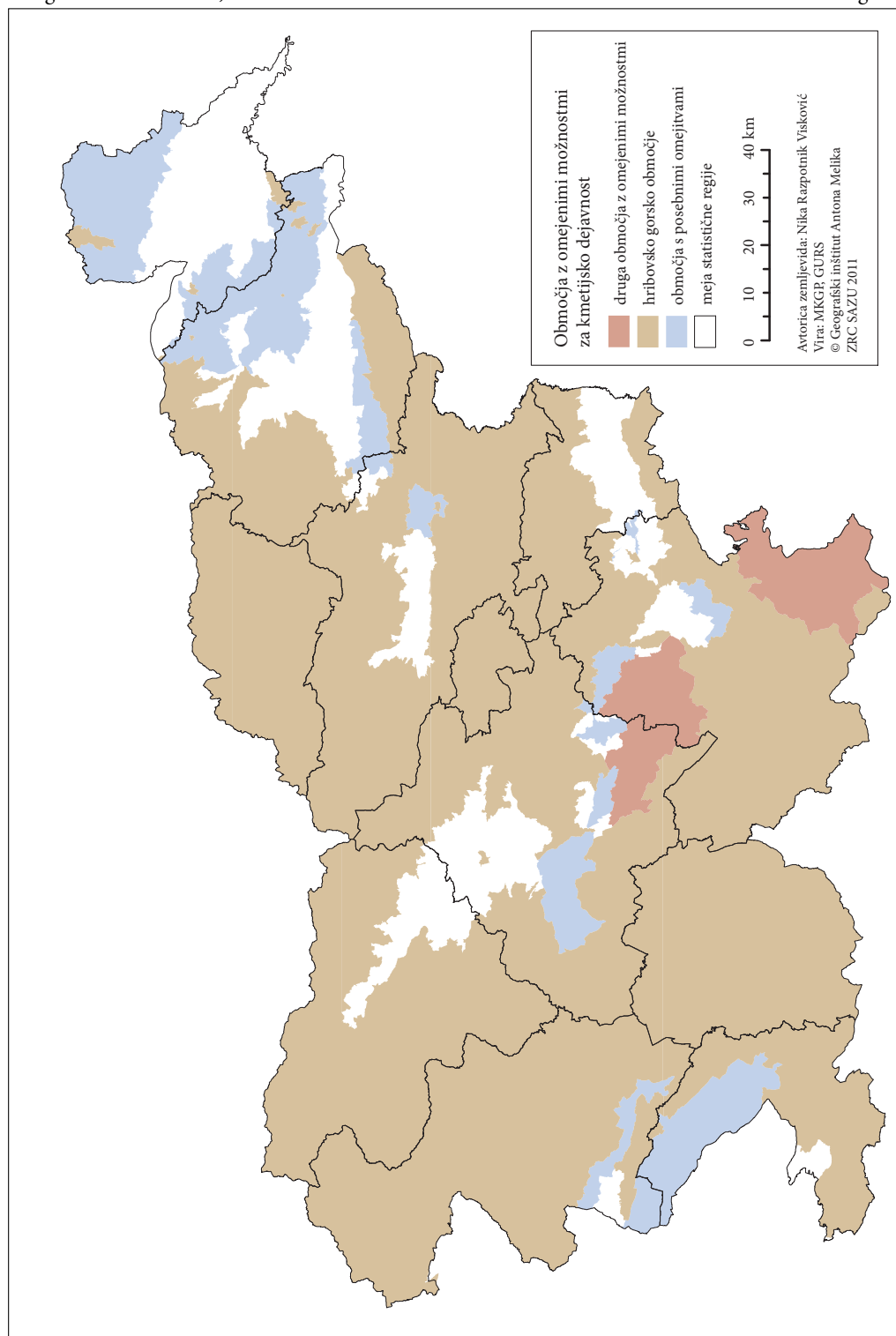
Z vidika regionalnega in prostorskega razvoja je ključna naravnost k okoljskim ukrepom, ki kaže, da ima kmetijska dejavnost vse večji pomen in ga bo ohranjala oziroma krepila tudi v bodoče. Pri okoljskih kmetijskih ukrepih in plačilih KOP gre namreč za investiranje v okolju prijaznejše kmetovanje in v ohranjanje naravnih javnih dobrin. Izravnalna sredstva OMD kmetje prejema za kmetovanje na zemljiščih s slabšimi pogoji. Če le-to temelji na vlaganjih v omenjena zemljišča ali v opremo, potem je dolgoročni učinek sredstev bolj gotov. Kjer pa investicij ni, kar je v veliki meri povezano tudi s slabšo demografsko sestavo kmetij, lahko pričakujemo opuščanje kmetijske dejavnosti, zmiranje stalne poselitve in zaraščanje kmetijskih površin.

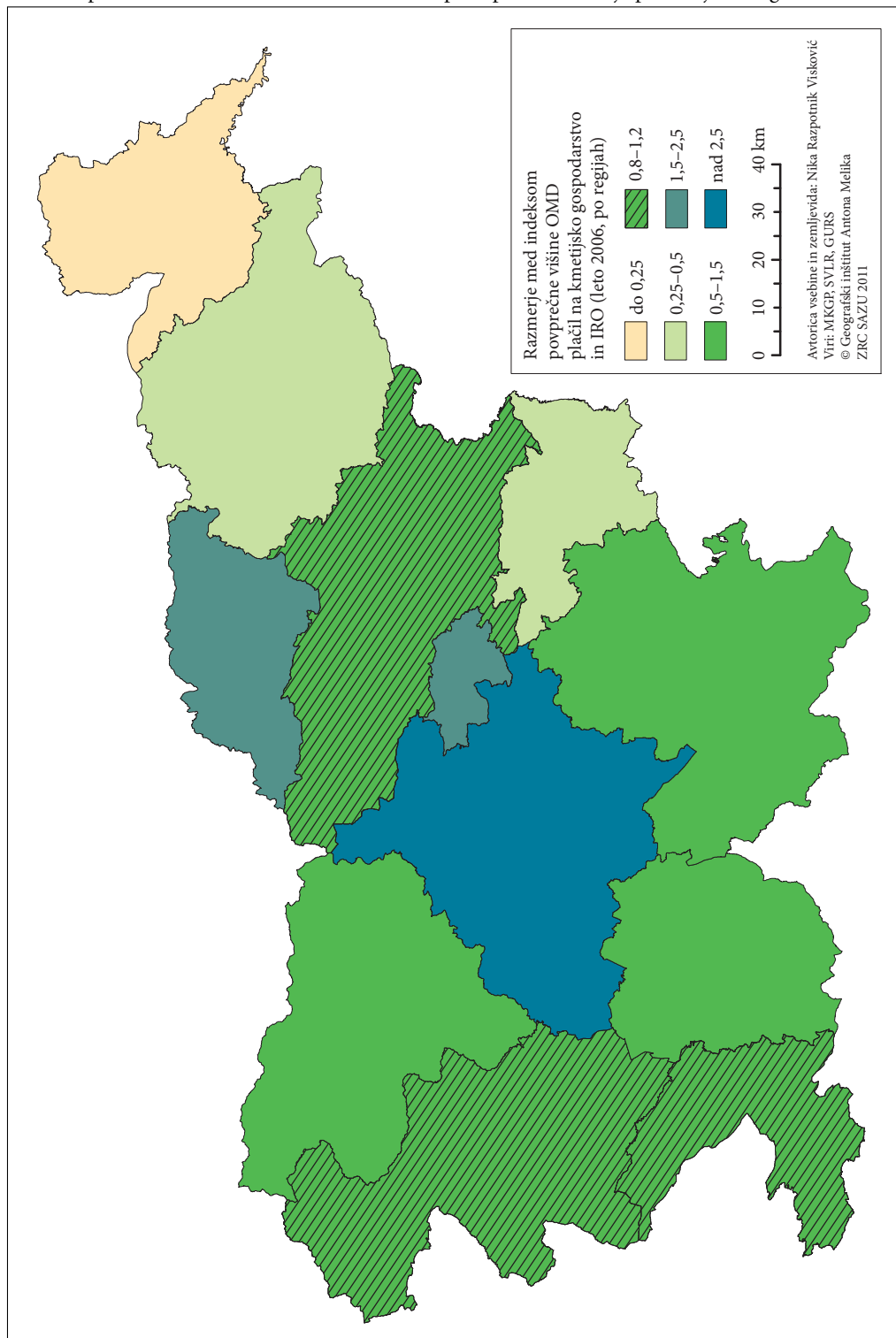
Za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja bi bila najbolj primerna razporeditev sredstev v razmerju indeksa razvojne ogroženosti. Tako bi razvojno bolj ogrožena območja prejela več sredstev od tistih z nižjim indeksom. Razdelitev je torej najbolj ugodna v primeru, ko se kvocient indeksa povprečne višine plačil na kmetijsko gospodarstvo in indeksa razvojne ogroženosti za posamezno regijo čim bolj približa vrednosti 1. Večje kot je odstopanje, večje je nesorazmerje med višino dodeljenih sredstev in razvojno ogroženostjo. Razmerje manjše od 1 pomeni, da je bilo v regijo razdeljenih premalo sredstev za doseganje zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik. Razmerje večje od 1 pa nakazuje obratno, regija je prejela več sredstev kot jih glede na razvojno ogroženost (v razmerju do drugih regij) potrebuje.

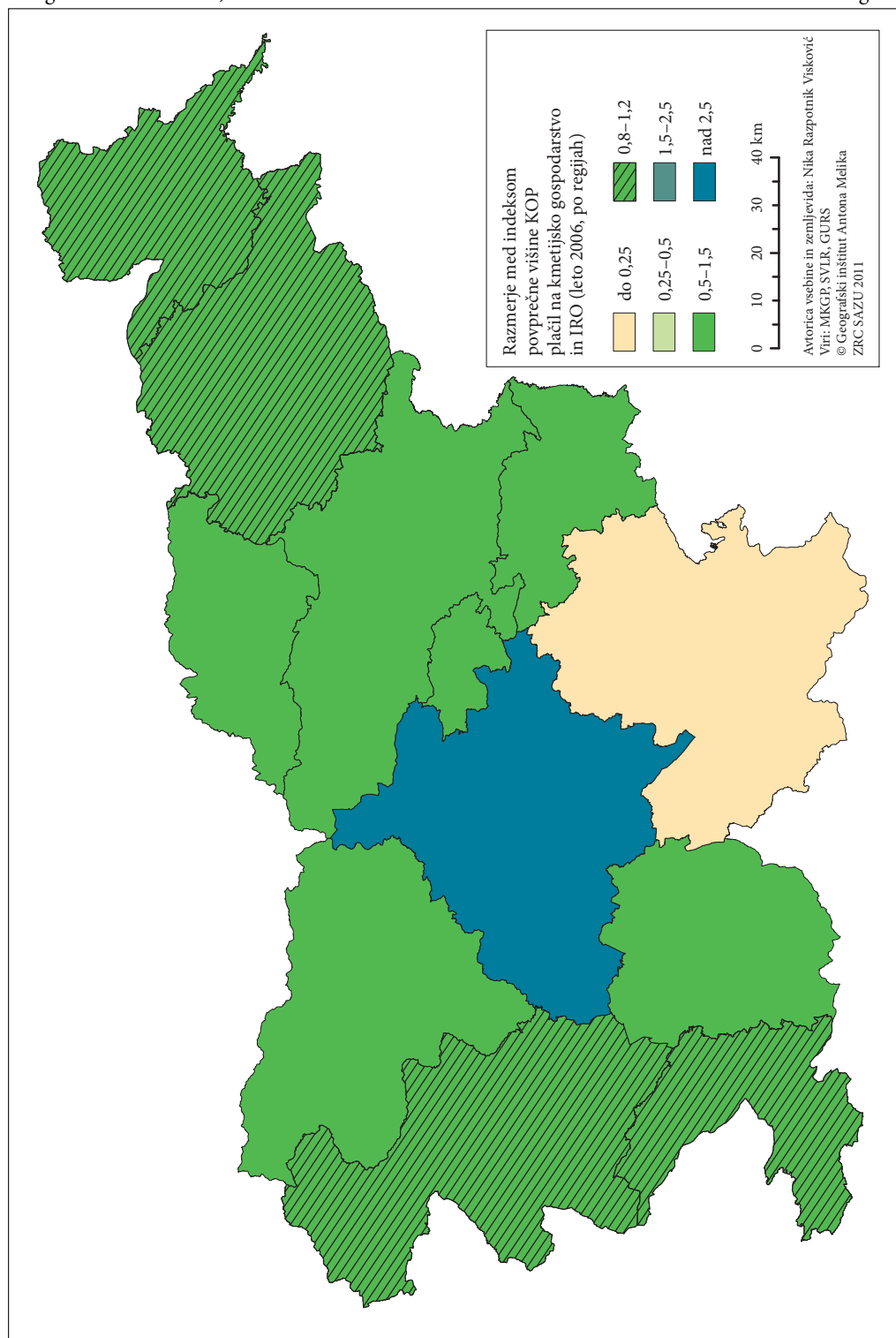
Slika 1: Območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost po regijah. ►

Slika 2: Razmerje med indeksom povprečne višine OMD plačil na kmetijsko gospodarstvo in indeksom razvojne ogroženosti. ► str. 60

Slika 3: Razmerje med indeksom povprečne višine KOP plačil na kmetijsko gospodarstvo in indeksom razvojne ogroženosti. ► str. 61







Pri izravnalnih plačilih so se idealnemu razmerju najbolj približale Savinjska, Goriška in Obalno-kraška statistična regija. Daleč najmanj sredstev glede na razvojne potrebe (kvocient indeksov le 0,09) je prejela Pomurska statistična regija, saj je njen večji del (z izjemo Goriškega) izvzet iz uvrstitve med območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Izstopa tudi Osrednjeslovenska statistična regija (kvocient 11,40), ki je na kmetijsko gospodarstvo prejela nadpovprečno visoka sredstva (757 €, slovensko povprečje 583 €). V tej regiji se nahaja obsežno območje Savske ravni, ki je iz OMD območij izvzeto in do sredstev za spodbujanje kmetijske dejavnosti ni upravičeno, zato je razlog za tako visoko odstopanje predvsem v nizki vrednosti IRO indeksa.

Razmerja med regijskimi okoljskimi plačili na kmetijsko gospodarstvo in IRO so med vsemi sklopi najbolj uravnotežena. Najnižja vrednost kvocienta med primerjanima indeksoma znaša 0,53 (statistična regija Jugovzhodna Slovenija in Podravska statistična regija), najvišja pa 7,68 (ponovno Osrednjeslovenska statistična regija). Najugodnejše razmerje smo zabeležili v Pomurski in Obalno-kraški statistični regiji (obe 1,07). Glede na višino okoljskih plačil najbolj izstopa Pomurska statistična regija, kjer je kmetijsko gospodarstvo v povprečju prejelo kar 1085 € oziroma skoraj polovico več od slovenskega povprečja (603 €), a je po drugi strani visoka stopnja razvojne ogroženosti privedla do ugodnega razmerja med indeksoma.

PRP uvaja regionalno razvojno komponento tudi skozi pobudo *LEADER* v osi 4, ki omogoča uresničevanje ciljev prvih treh osi z aktivacijo več lokalnih skupnosti na krajevni ravni. Program se nanaša na natančno opredeljeno podeželsko območje, izvajanje strategij pa poteka prek krajevnih delavnih skupin. Ključen je pristop »od spodaj navzgor«, zaradi katerega naj bi bilo lokalno prebivalstvo bolj motivirano za aktivno sodelovanje pri razvoju. Lokalne skupnosti so pri izvajanju javnih politik, ki temeljijo na razvoju endogenih možnosti, nepogrešljive, saj najbolje poznajo probleme na svojem območju ter sredstva in načine za njihovo rešitev.

Slovenija ima dolgoletne izkušnje z aktivnim vključevanjem lokalnih skupnosti in prebivalstva v razvojno načrtovanje. Prelomnico na tem področju je pomenil začetek Programov celovitega razvoja podeželja in obnove vasi (CRPOV) v začetku 90. let prejšnjega stoletja. Ti programi so temeljili na animaciji lokalnega prebivalstva, ki je v uvajalni fazi sodelovalo pri izdelavi lokalnih razvojnih programov, temu pa je sledila izvedba prednostnih projektov.

Programi CRPOV so bili sčasoma nadomeščeni z razvojnimi programi podeželja. Za njih je značilno, da se z večjo ciljno usmerjenostjo in obsežnejšim prostorskim zajemom osredotočajo na natančnejše definirano ciljno populacijo; potencialna kritična masa udeležencev je večja. S tem so vzpostavljene možnosti za oblikovanje učinkovitih krajevnih razvojnih partnerstev. Do leta 2005 je bilo realiziranih ali v fazi priprave 31 razvojnih programov podeželja, ki so zajeli okoli 96 % celotnega območja Slovenije oziroma 88 % vsega prebivalstva (Nacionalni ... 2007). Posamezni programi razvoja podeželja združujejo območje vsaj treh občin, vendar ne več, kot je z vsebinskega in organizacijskega vidika obvladljivo. Ob prevelikem številu občin je vprašljiv skupen razvojni cilj. Občine, ki sodelujejo v razvojnem programu podeželja, lahko spadajo v isto statistično regijo ali v druge, vendar morajo biti med seboj povezane in morajo zagotavljati celovitost območja (Kokolj Prošek 2006). Pobuda *LEADER* teži k uresničevanju razvojnih programov na krajevni ravni, na pobudo in s pristopom lokalnega prebivalstva. Njeno uvajanje krepi že obstoječa in oblikuje nova partnerstva, povečuje vključevanje zasebnega sektorja v razvoj na krajevni ravni in spodbuja gradnje krajevnih zmogljivosti (Nacionalni ... 2007). Priprava in izvajanje načrtovanih projektov poteka večsektorsko, s tem pa je zagotovljena celovitost razvojne strategije.

Na neposredno prepletenost podeželske in regionalne razvojne politike kaže dejstvo, da je v regionalnih razvojnih programih 2007–2013 vseh razvojnih regij eden izmed ukrepov tudi vzpostavitev in delovanje krajevnih delavnih skupin za potrebe pridobivanja sredstev in izvajanja ukrepov *LEADER*.

6 Sklep

Slovenijo glede na njeno velikost označujejo relativno velike medregionalne razlike, višji gmotni napredek pa je bil dosežen tudi na račun slabšanja kakovosti regionalnega in lokalnega okolja (Plut 2005). V načrtovanju razvojnih politik Slovenije se postopoma uveljavljajo nekateri varovalno-razvojni premiki, na kar kaže večja podpora sonaravnemu razvoju kmetijstva, načrtovana večja regionalna raba obnovljivih naravnih virov, postopno uvajanje okoljsko sprejemljivejših tehnologij v industrijska podjetja in predlogi zavarovanega omrežja Natura 2000. Učinkovita vključitev varstva okolja v sektorske politike za Slovenijo predstavlja velik izziv, ki pa ga lahko izpelje predvsem s pomočjo prostorskega načrtovanja in regionalnih razvojnih projektov (Stanovnik in Ekar Slabe 2004). Poleg tega pa tudi s skrbnim izvajanjem ukrepov politike razvoja podeželja, ki poleg okoljevarstvene komponente spodbuja tudi endogeni razvoj ter aktiviranje krajevnega prebivalstva.

Vpliv politike razvoja podeželja na spodbujanje skladnega regionalnega razvoja smo zaznali na posredni in neposredni ravni. Razvojne težnje so usklajene že na strateški ravni – cilji politike razvoja podeželja so podrejeni temeljnemu nacionalnemu razvojnim dokumentom, ki med drugim stremijo k zmanjševanju medregionalnih razlik.

Na podlagi rezultatov analize neposrednih plačil kmetom, ki smo jih primerjali z indeksom razvojne ogroženosti za posamezno statistično regijo, smo ugotovili, da se proizvodne, socialne in okoljske funkcije kmetijstva po regijah razvijajo neenakomerno in v nekaterih primerih v nasprotju z načeli uravnoteženega regionalnega razvoja.

Odstopanje je najizrazitejše pri neposrednih OMD plačilih. Kmetijsko gospodarstvo v Osrednjeslovenski statistični regiji prejme tako nadpovprečno višino OMD plačil, kljub temu da gre za območje, ki je glede na višino IRO najbolj razvito. Obratno velja za Pomursko statistično regijo, ki kljub najvišji stopnji razvojne ogroženosti na kmetijo prejme najmanj izravnalnih plačil. Razporeditev je najbolj enakomerna v Savinjski, Goriški in Obalno-kraški statistični regiji.

Na področju okoljskih ukrepov so aktivnosti kmetijskih gospodarstev in s tem povezana povprečna višina KOP plačil po regijah razporejene v smeri zmanjševanja medregionalnih razlik. Najbolj nazoren je primer Pomurske statistične regije, kjer je zavedanje okoljske vloge kmetijstva in posledično prejetih neposrednih plačil za ta namen najbolj prisotno. To nakazuje, da pomanjkljivost določene regije z razvojnega vidika lahko predstavlja prednost pri krepitvi večnamenske vloge kmetijstva in s tem posledično novo razvojno možnost. Le-ta kmetijski dejavnosti prinaša dodano vrednost, prispeva k višjemu življenjskemu standardu tako članov kmetijskih gospodarstev kot vseh prebivalcev ter drugih uporabnikov podeželja. V njem kmetovanje ni več moteč dejavnik, ampak osnova in gonilo zdravega, estetskega, zanimivega, sproščujočega, idiličnega življenja, torej vsega, kar podeželje lahko ponudi.

Uporabljena metoda – analiza neposrednih plačil kmetom in primerjava rezultatov z indeksom razvojne ogroženosti – je bila izvedena na ravni statističnih regij. Pri analizi OMD plačil se je izbrana prostorska raven izkazala kot neustrezna v primeru tistih regij, kjer velik del ozemlja ni uvrščen v kategorijo območij z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Najbolj izrazit je primer Pomurske statistične regije, v kateri je izredno nizek kvocient med primerjanima indeksom tudi posledica dejstva, da 58 % regije ne pripada OMD območjem.

Ustreznejša prostorska enota bi bila v tem primeru občina (OMD območja so sicer razmejena na ravni katastrskih občin), saj metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti omogoča tudi izračun na ravni te prostorske enote.

7 Viri in literatura

- Cunder, T. 2006: Slovensko podeželje in nova strategija razvoja. Dela 25. Ljubljana.
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Kokolj Prošek, J. 2006: Razvoj podeželja. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Medmrežje: <http://www.elo.org/UserFiles/File/Kokolj.pdf> (28. 6. 2010).
- Kušar, S. 2005: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izziv. Dela 24. Ljubljana.
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2010. Medmrežje: <http://www.mkgp.gov.si> (25. 4. 2010).
- Nared, J., Kavaš, D. 2009: Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Georitem 10. Ljubljana.
- Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2007.
- Plut, D. 2005: Sonaravna zasnova regionalnega razvoja Slovenije. Dela 24. Ljubljana.
- Potočnik Slavič, I. 2008: Endogeni razvojni potenciali podeželja. Doktorsko delo, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2007.
- Registrski popis prebivalstva. Statistični urad Republike Slovenije. Ljubljana, 2011.
- Stanovnik, P., Ekar Slabe, R. 2004: Znanost in raziskovanje za uravnoteženi razvoj. Zbirka Usklajeno in sonaravno 11. Ljubljana.
- Strategija razvoja Slovenije. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana, 2005.
- Zakon o kmetijstvu. Uradni list Republike Slovenije 45/2008. Ljubljana.

8 Summary: Evaluation of the influence of the rural development policy on the regional development

(translated by the author)

Regional differences in Slovenia are relatively large considering the size of national territory. Economic growth was stimulated on account of deterioration of the regional and local environment.

However there are some protective regional measures introduced in Slovenian development policies such as stimulation of sustainable agricultural development, increased use of renewable energy sources, higher ecological standards in industry and Natura 2000 networking.

Effective integration of environmental protection in sectoral policies still remains our future challenge. It can be accomplished through spatial planning, realization of regional development projects and consistent implementation of the rural development policy which encourages activation of the endogenous potential by the local participants.

The influence of the rural development policy on the regional development is recognized on direct and indirect level. Basic development tendencies already coincide with the goals of the main national strategic documents which strive for the diminishing of regional disparities.

The analysis of direct payments to farmers in year 2006 and its comparison to development risk index for all statistical regions (NUTS 3) in Slovenia indicates that productive, social and environmental functions of agriculture between regions do not develop equally.

Differences are the most apparent in case of payments for less-favoured areas. Agricultural holding in Osrednjeslovenska statistical region receives above the average amount of the payments for less-favoured areas, even though it is the most developed Slovenian statistical region (according to development risk index). The situation is reversed in Pomurska statistical region, where in spite of the highest

value of development risk index the average payments per agricultural holding is the lowest. The distribution is the most balanced in Savinjska, Goriška and Obalno-kraška statistical region.

Regional amounts of direct payments for the agro-environmental measures are distributed in a way that could contribute to considerable diminishing of the regional disparities; regions with the highest development risk index proved to be the most active in introducing the environmentally friendly farming. We can set out Pomurska region as an example. This is the least privileged Slovenian region and farms from this area received the highest amount of direct payments for agro-environmental measures. This example can lead us to conclusion that certain development deficiency can stimulate the agricultural multifunctional growth and in this way brings new development impulse to the region. The benefits are obvious: higher added value of the agriculture and better living standard of farm family's members and also the rest of the rural residents. Farming is therefore no longer a disturbance but main driving force in the creation of healthy, aesthetic, interesting, relaxing and idyllic rural environment.

