

ZAKLJUČNO POROČILO O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006-2013«

REPUBLIKA SLOVENIJA
JAVNA AGENCIJA ZA RAZISKOVALNO DEJAVNOST
REPUBLIKE SLOVENIJE, LJUBLJANA

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta

Prejeto:	31-08-2010	Šifra zadeve:	635/175
		Številka zadeve:	14/08

1. Naziv težišča v okviru CRP:

POVEZOVANJE UKREPOV ZA DOSEGANJE TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

2. Šifra projekta:

V5-0510

3. Naslov projekta:

IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE V SPREMENJENIH POGOJIH
UPRAVLJANJA Z RAZVOJEM ZARADI UVEDBE NOVIH TERITORIALNIH RAVNI

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE V SPREMENJENIH POGOJIH
UPRAVLJANJA Z RAZVOJEM ZARADI UVEDBE NOVIH TERITORIALNIH RAVNI

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Changes in the implementation of regional policy in Slovenia due to introduction of new territorial levels

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

regionalna politika, pokrajine, regionalna državna pomoč, sektorske politike

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

regional policy, provinces, regional state aid, sectoral policies

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Inštitut za ekonomska raziskovanja

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti (ZRC SAZU)
Urbanistični inštitut Republike Slovenije

6. Sofinancer/sofinancerji:

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

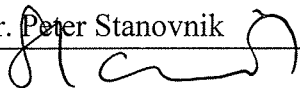
2392

izr. prof. dr. Peter Stanovnik

Datum: 30. 8. 2010

Podpis vodje projekta:

dr. Peter Stanovnik



Podpis in žig izvajalca:

dr. Boris Majcen, direktor



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

- ☒ a) v celoti
☐ b) delno
☐ c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

- ☐ a) da
☒ b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

Z nastopom finančne in kasneje gospodarske krize so se pokazale slabosti slovenskega modela gospodarskega razvoja tako na nacionalni kot na regionalni ravni. Zaradi velikega zmanjšanja naročil podjetjem (tudi do 50 %), kreditnega krča, slabih naložb, zaustavitve vlaganj v infrastrukturo in zmanjšane zasebne potrošnje se je zmanjšal BDP, v drugi polovici leta 2009 pa se je zelo povečalo število brezposelnih in posledično tudi registrirana stopnja brezposelnosti. Ob koncu januarja 2010 je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljenih 99.591 brezposelnih oseb. V primerjavi z decembrom 2009 je bila brezposelnost večja za 3,0 %, v primerjavi z januarjem 2009 pa za 34,7 %. Največji padec števila zaposlenih smo zabeležili v predelovalnih dejavnostih, v kmetijstvu, v rudarstvu, medtem ko je bil padec števila zaposlenih v storitvah in v javnem sektorju veliko manjši.

Posledice gospodarske krize so se pokazale tudi v regijah. Predvsem v regijah, ki so v preteklosti zaostajale v razvoju, so propadla nekatera ključna podjetja oziroma so zašla v težave (npr. Pomurska in Koroška regija). Še posebej dramatičen je bil vpliv na Pomursko regijo, kjer je stopnja registrirane nezaposlenosti skokovito poskočila, kar je tudi botrovalo k sprejetju interventnega Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2015. Kazalniki so se poslabšali tudi v nekaterih regijah, kjer so podjetja v preteklosti poslovala uspešno (npr. Goriška regija), položaje se je poslabšal na nekaterih območjih regij (npr. Kočevsko in Bela krajina), ki sicer izkazujejo solidne socialno-ekonomske kazalnike (Jugovzhodna Slovenija). Tudi znotraj regij so se povečale razlike, kar je posledica propada posameznih podjetij (npr. Vrhnika, Kamnik). Tudi v letu 2010 so se po pomladanskem zatišju nadaljevala negativna gibanja. Jeseni 2010 lahko pričakujemo nadaljnji dvig števila registriranih brezposelnih, kot posledico stečaja in prestrukturiranja nekaterih podjetij (Prevent, Vegrad, Hit, Merkur, ...).

Trenutno stanje v regionalnem razvoju, ob upoštevanju slabih ekonomskih kazalnikov Slovenije in ob negotovih napovedih za prihodnost (gospodarske težave največjih gospodarskih partneric, slab javno-finančni položaj, neugodna demografska gibanja, pomanjkanje novih perspektivnih podjetij, potencialni upad delovnih mest, zmanjšanje EU sredstev ...) zahtevajo resen premislek o obstoječem modelu spodbujanja regionalnega razvoja, saj v regijah nismo uspeli zagotoviti zadostnega števila »konkurenčnih« delovnih mest z dodano vrednostjo na zaposlenega nad 30.000 evrov, ki bi omogočala ustrezne plače, ustrezno socialno varstvo ter razvoj podjetij, države in regij. Problem gospodarske konkurenčnosti regij pa se vidno razrašča tudi na področje socialne (ne)zdržnosti in okoljske (ne)odgovornosti. Zagotavljanje socialne držnosti s porastom dnevne delovne migracije ustvarja visoke družbene stroške in okoljske škode in narekuje premislek o modelu razvoja. Dosedanji načini delovanja sektorskih razvojnih politik v regijah niso bili dovolj učinkoviti. Delovanje ministrstev je nepovezano, endogena regionalna politika, ki je v zadnjih nekaj letih regijam puščala praktično vso razvojno pobudo, pa je tudi izkazala slabosti. Regionalne institucije niso bile sposobne povezati razpršenih regionalnih interesov in divergentnega državnega centralizma. Ob že tradicionalnem državnem centralizmu so se okrepili regijski centralizmi in kot odgovor nanje tudi lokalizmi.

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

Finančna in gospodarska kriza je samo jasno pokazala tisto, kar je bilo dotlej prikrito.

Zato je Vlada začela aktivno pripravljati nov Zakon o skladnem regionalnem razvoju. Vsebina študije predstavlja strokovne podlage za nov »regionalni« zakon in številni predlogi v študiji so plod skupinskega dela na pripravi novega zakona. Vlada je poskušala probleme v regionalnem razvoju rešiti z manjšimi spremembami Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in z uvedbo pokrajin (sprejetje pokrajinske zakonodaje konec leta 2009). Zaradi premajhne politične podpore (potrebna je dvotretinjska večina) je vlada za nedoločen čas prestavila sprejem pokrajinske zakonodaje.

V okviru naloge smo zato pripravili strokovne podlage za nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in sicer na osnovi naslednjih izdelkov:

- Analiza stanja v regionalnem razvoju, tako na regionalni ravni, ravni upravnih enot, kakor tudi na ravni občin.
- Analiza slovenske regionalne politike v zadnjem desetletju.
- Naredili smo mednarodni pregled trendov v regionalni politiki in analizo regionalnih politik v primerljivih EU članicah.
- Analiza vloge prednostnih območij v regionalnih politikah držav članic EU.
- Analiza vloge razvojnih agencij v regionalnih politikah.
- Analiza vpliva izbranih razvojnih politik na regionalno politiko.
- Ocena vpliva reforme regionalnih državnih pomoči na slovensko regionalno politiko po letu 2013.
- Predlog reforme slovenske regionalne politike.
- Povzetek strokovnih razprave na temo vzpostavitve pokrajin, kjer smo sodelovali kot soavtorji.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- ☐ a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- ☒ b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- ☐ c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- ☐ d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- ☐ e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- ☐ a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- ☐ b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- ☐ c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- ☒ d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- ☐ e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- ☐ f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- ☒ g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- ☒ h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- ☐ i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Na osnovi rezultatov raziskovalnega projekta so bile pripravljene strokovne podlage za nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. V okviru raziskovalnega projekta so bili deloma tudi pripravljeni predlogi besedila za 2. in 3. sejo Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

Nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja bo v primeru sprejetja predstavljal nov okvir spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, ki bo na eni strani uvedel naslednjo preusmeritev:

- od poudarjanja enakosti k poudarku na učinkovitost in krepitvi razvojne moči regij,
- od usmerjenosti na opremljanje in razvoj fizične infrastrukture k razvojni infrastrukturi in »mehkim« dejavnikom, ki so temelj trajnostno razumljene konkurenčnosti regij,
- od pretežno nepovratnih oblik regionalnih spodbud tudi k povratnim oblikam spodbujanja regionalnega razvoja,
- od pretežno javnih razvojnih projektov tudi k javno-zasebnim oblikam spodbujanja razvoja,
- k teritorialno strukturiranem več nivojskem pristopu regionalne politike. Temeljna raven delovanja je razvojna regija (NUTS-3) pri čemer pa nekateri programi in projekti zahtevajo kritično maso in združevanje razvojnih regij v širša območja. Po drugi strani pa mora endogena regionalna politika podpreti tudi razvojna prizadevanja v oblikovanih območnih razvojnih partnerstvih znotraj razvojnih regij, še posebej v problemskih območjih,
- k fleksibilnim rešitvam in zagotavljanju hitre odzivnosti regionalne politike na razvojne probleme,
- k partnerstvu med lokalnimi skupnostmi, gospodarstvom in institucijami civilne družbe.
- od ozkega nacionalnega razumevanja regionalnega razvoja k širšemu transnacionalnemu pogledu.

To bo omogočalo uspešnejše in učinkovitejše spodbujanje trajnostnega razvoja vseh slovenskih regij ter tudi identifikacijo in reševanje težav na novo nastalih kriznih območjih (npr. Koroška, Bela krajina in Kočevsko).

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- ☒ a) v domačih znanstvenih krogih;
- ☒ b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- ☒ c) pri domačih uporabnikih;
- ☒ d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

Ostala ministrstva, regionalne razvojne agencije, občine, raziskovalne in izobraževalne organizacije, zbornice, podjetja.

3.7. Število diplomantov, magistrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani: <http://www.izum.si/>

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

V okviru projekta smo pripravili Prvo vmesno poročilo projekta, ki vsebuje opravljene analize in je bilo meseca aprila izdano na Inštitutu za ekonomska raziskovanja.

Mag. Damjan Kavaš je bil s strani predsednika Vlade imenovan za člana Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo.

Mag. Damjan Kavaš je bil s strani ministrice, odgovorne za regionalni razvoj imenovan za člana delovne skupine za pripravo ukrepov/instrumentov regionalne politike.

Mag. Damjan Kavaš je bil s strani ministra, odgovornega za regionalni razvoj imenovan za člana delovne projektne skupine za podporo strokovnjakom OECD, pri pripravi teritorialnega pregleda Slovenije.

Sodelovali smo pri pripravi gradiva za 2. sejo Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo, ki je bila 16. junija.

Vmesni rezultati projekta (predstavitev v ppt) so bili predstavljeni predstavnikom Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 1. aprila 2009.

Sodelovali smo pri pripravi gradiva za 3. sejo Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo, ki je bila 4. novembra 2009.

Vmesni rezultati projekta (predstavitev v ppt) so bili predstavljeni predstavnikom Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter predstavnikom ostalih povabljenih ministrstev na sestanku 24. novembra 2009.

Udeležba na sestankih in priprava gradiv za strokovno skupino za pripravo novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Vmesni rezultati projekta (predstavitev v ppt) so bili predstavljeni predstavnikom Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter predstavnikom ostalih povabljenih ministrstev na sestanku 4. junija 2010.

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Namesto COBISSa

STANOVNIK, Peter. Innovation environment and innovative performance in Slovenia. V: LOUDÍN, Jiří (ur.), SCHUCH, Klaus (ur.). Innovation cultures : challenge and learning strategy. 1st ed. Prague: Filosofia, 2009, str. 221-236. [COBISS.SI-ID 1523086]

KAVAŠ, Damjan. Regional policy in Slovenia. CESS magazin. [English ed.], 2009, no. 15, str. 17-19, fotografija avtorja. [COBISS.SI-ID 1501582]

KAVAŠ, Damjan, ROJEC, Matija, KOMAN, Klemen, URŠIČ, Sonja. Izvedba sektorske analize slovenskega gospodarstva za privabljanje tujih neposrednih investicij in definiranje bistvenih konkurenčnih prednosti Slovenije kot lokacije za tuje neposredne investicije. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, cop. 2009. 186 str., tabele, graf. prikazi. [COBISS.SI-ID 1544590]

NARED, Janez. Regional policy in Slovenia. Regions (Lond.), Winter 2009, no. 276, str. 23-26, ilustr., zvd. [COBISS.SI-ID 30854189]

MIKLAVČIČ, Tomaž, NARED, Janez. Vloga transnacionalnih programov pri doseganju razvojnih ciljev Slovenije. V: NARED, Janez (ur.), PERKO, Drago (ur.). Razvojni izzivi Slovenije, (Regionalni razvoj, 2). Ljubljana: Založba ZRC, 2009, str. 51-59. [COBISS.SI-ID 30367789]

NARED, Janez. Ključni poudarki slovenskih regionalnih dnevov, Otočec, 24.-25. 9. 2009. Geogr. vestn., 2009, letn. 81, št. 2, str. 137-140. <http://zgds.zrc-sazu.si/GV2009/gv81-2/gv81-2-kronika.pdf>. [COBISS.SI-ID 30851117]

IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE V SPREMENJENIH POGOJIH UPRAVLJANJA Z RAZVOJEM ZARADI UVEDBE NOVIH TERITORIALNIH RAVNI

- Povzetek -

Slovenija ima dolgo zgodovino politike spodbujanja regionalnega razvoja (od leta 1971 dalje). V tem obdobju so bili doseženi številni pozitivni rezultati. Vzpostavljen je bil institucionalni okvir, sprejeta je bila zakonodaja, povečal se je obseg finančnih sredstev, Slovenija je uspela povezati regionalno politiko in kohezijsko politiko, sprejeti so bili programski dokumenti, na regionalni in lokalni ravni se izvajajo številni projekti, problemi regionalnega razvoja so postali prepoznani v javnosti. Gospodarska in finančna kriza je razkrila številne slabosti obstoječega modela regionalne politike. To so: regionalna politika ni jasno definirana, nezadostna medministrska koordinacija, spreminjajoča vloga institucij za izvajanje regionalne politike, odsotnost druge ravni lokalne samouprave, primanjkuje pripravljenih celostnih regionalnih projektov (manjkajoča finančna podpora, kadrovski deficit, manjkajoča strokovna podpora države), prevlada lokalnih skupnosti (prevlada parcialnih interesov, prevladujoča vloga občin pri odločanju pri koriščenju regionalnih spodbud), drobitev regionalnih kvot sredstev na območne in celo občinske kvote, premajhno osredotočenje na ključne probleme (preveč podobnih projektov na (pre)majhnem teritoriju), pomanjkljiv občutek odgovornosti pri strateških odločitvah, težave pri črpanju EU sredstev (zapleteni postopki, kadri, lastna udeležba, likvidnost, ...), neustrezno spremljanje in vrednotenje projektov, programov in institucij na regionalni ravni.

To zahteva spremembo slovenske regionalne politik in sicer:

- Potrebno je preiti od reaktivne regionalne politike reševanja težav k proaktivni politiki spodbujanja razvoja vseh slovenskih regij in sicer na osnovi konkurenčnih prednosti regij.
- Potrebno je omiliti nadaljnjo koncentracijo gospodarske aktivnosti, še posebej zaradi asimetričnih učinkov gospodarske in finančne krize. Posebno pozornost je potrebno nameniti problemskim območjem.
- Regionalna politika mora postati odgovornost celotne Vlade, kar zahteva koordinacijo sektorskih politik ter ustrezno koordinacijo aktivnosti »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«.
- Potrebno se je osredotočiti na regionalne projekte in krepiti institucije na regionalni ravni, vendar v sodelovanju z institucijami na lokalni ravni, še posebej na problemskih območjih.
- Potrebno je prehod od prevladujočega financiranja fizične infrastrukture k spodbujanju podjetništva, inovativnosti in investicij, vključno z neposrednimi tujimi investicijami.
- Na regionalni ravni je potrebno zopet vzpostaviti partnerstvo občin, gospodarstva in civilne družbe.
- Potreben je strateški pristop k čezmejnemu in medregionalnemu sodelovanju.

CHANGES IN THE IMPLEMENTATION OF REGIONAL POLICY IN SLOVENIA DUE TO INTRODUCTION OF NEW TERRITORIAL LEVELS

- Summary -

Slovenia has been supporting balanced regional development since 1971. During this 40-year period many positive results have been achieved, including: institutional framework (ministry in charge, regional development agencies) was established, legislation is in place, considerable financial resources were spent for balanced regional development promotion, programme approach was implemented, Slovenia managed to link the implementation of domestic regional policy and EU cohesion policy, different activities at the regional and especially at the local level are under way, general public has become aware of regional problems. With the current global economic and financial crisis (increased unemployment, financial problems of companies, closure of factories) problems of Slovene regional policy have been revealed, such as: Slovene regional policy is not clearly defined, weak interministerial coordination, frequently changing institutional framework, absence of regions (provinces), lack of "ready to go" regional projects, prevalence of local interests, municipalities problems with (pre)financing of local projects financed from the cohesion policy, lack of project concentration (numerous similar small projects being implemented in the same area), lack of monitoring and evaluation of programmes, projects and institutions, very complex procedures for using EU money (bureaucracy) – over controlled management and implementation systems. That requires the following changes in Slovene regional policy:

1. Shifting from reactive project based policy to pro-active strategic regional policy based on supporting sustainable development of all Slovene regions considering their competitive advantages. Investments that maximize the specific regional potential must be identified in order to generate the internal regional capacity to respond to changes.
2. There is a need to tackle additional concentration tendencies of economic activity, especially due to asymmetric effects of the global economic and financial crisis. The less-developed regions and sub-regions that are characterised by lack of endogenous development factors (human capital, entrepreneurship, lack of domestic or foreign investments) were most severely hit by the economic crisis and need adequate support.
3. Regional policy should not be the responsibility of one ministry only, but the responsibility of the Government. This requires better integration of top-down and bottom-up approaches (coordinated policies with a multi-level governance approach).
4. Focus on regional projects and institutional strengthening at the regional level (regional development agencies, regional councils, clear distinction between services of public interest and other services, sustainable financing of institutions at the regional level,).
5. Shifting from investment into physical infrastructure to supporting entrepreneurship, research, innovation and soft infrastructure, including attracting FDIs.
6. There is a need to restore partnership of municipalities, business sector and civil society at the level of regions.
7. Strengthening of strategic approach (cooperation) in the cross-border and transnational context.

**INŠTITUT ZA EKONOMSKA RAZISKOVANJA, LJUBLJANA
GEOGRAFSKI INŠTITUT ANTONA MELIKA
URBANISTIČNI INŠTITUT REPUBLIKE SLOVENIJE**

**IZVAJANJE REGIONALNE POLITIKE
V SPREMENJENIH POGOJIH
UPRAVLJANJA Z RAZVOJEM
ZARADI UVEDBE NOVIH
TERITORIALNIH RAVNI**

- Poročilo -

Nosilec raziskovalnega projekta:
izr. prof. dr. Peter Stanovnik

Direktor:
dr. Boris Majcen

Avtorji:
mag. Damjan Kavaš - IER
dr. Janez Nared - GIAM
David Bole - GIAM
Nika Razpotnik Visković - GIAM
David Bole - GIAM
mag. Andrej Gulič – UIRS
Janja Pečar – UMAR
izr. prof. dr. Maja Bučar – FDV
dr. Gregor Čok – FA
mag. Klemen Koman - IER

Ljubljana, avgust 2010

Raziskovalni projekt financirata Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost po pogodbi št. 1000-08-280510.

Razmnoženo na Inštitutu za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, v 5 izvodih.

© 2010 Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

(Zaščita vključuje vsako reproduciranje, kopiranje, mikrofilmanje celote in posameznih delov, ne glede na tehniko)

KAZALO

1.	UVOD	4
2.	STANJE V REGIONALNEM RAZVOJU	7
2.1.	STANJE NA RAVNI STATISTIČNIH REGIJ	7
2.2.	STANJE NA RAVNI UPRAVNIH ENOT	11
3.	REGIONALNA POLITIKA V ZADNJEM DESETLETJU	15
3.1.	SPODBUJANJE SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA.....	15
3.2.	MEDNARODNO TERITORIALNO SODELOVANJE	20
3.3.	POZITIVNE IN NEGATIVNE IZKUŠNJE Z REGIONALNO POLITIKO V ZADNJEM DESETLETJU	22
3.4.	RAZVOJNE AGENCIJE V REGIJAH.....	24
4.	PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE	28
4.1.	REGIONALNE POLITIKE V DRŽAVAH ČLANICAH EU - TRENDI.....	29
4.2.	REGIONALNE POLITIKE V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EU.....	32
4.3.	PREDNOSTNA OBMOČJA REGIONALNE POLITIKE.....	38
4.4.	VLOGA REGIONALNIH RAZVOJNIH AGENCIJ PRI SPODBUJANJU REGIONALNEGA RAZVOJA	40
5.	NOVA REGIONALNA POLITIKA.....	48
5.1.	CILJI, NAČELA, VIZIJA	48
	Načela regionalne politike.....	48
5.2.	IZHODIŠČA ZA OBLIKOVANJE PREDLOGOV SPREMENB REGIONALNE POLITIKE	49
5.3.	UVELJAVLJANJE NOVE PARADIGME IN USMERITEV REGIONALNE POLITIKE	53
	PRISTOJNOSTI, OBMOČJA IN DOKUMENTI REGIONALNE POLITIKE	55
5.4.	PROGRAMI REGIONALNE POLITIKE	60
5.5.	SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE.....	70
6.	POKRAJINE	71
6.1.	IZHODIŠČA	71
6.2.	MODELI REGIONALIZACIJE IN DECENTRALIZACIJE SLOVENIJE	74
6.3.	PREDLOG TEMELJNIH NALOG POKRAJIN IN NADALJNE AKTIVNOSTI.....	110
Priloga 1:	Regionalna politika in regionalne državne pomoči	117
Priloga 2:	Analiza vpliva energetske politike na regionalni razvoj	129
Priloga 3:	javno-zasebno partnerstvo in regionalni razvoj	246
Priloga 4:	Vpliv izbranih sektorskih politik na regionalni razvoj	263

1. UVOD

Slovenija ima dolgo zgodovino politike spodbujanja regionalnega razvoja. Sistem spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja je dal določene pozitivne rezultate. Na manj razvitih območjih se je izboljšala opremljenost z gospodarsko in družbeno infrastrukturo, struktura gospodarstva je postala bolj pestra, zaposlenost je rasla hitreje kot v povprečju Slovenije. Ker pa so bila vlaganja predvsem delovno intenzivna, velik del šolane mladine ni dobil ustrezne zaposlitve in nadaljevalo se je odseljevanje prebivalstva, zlasti iz nekaterih slabše razvitih geografskih, hribovitih in obmejnih območij, kjer se nadaljuje praznjenje prostora. V 90-ih letih smo bili priča zmanjševanju sredstev za regionalno politiko, osredotočenju le na demografske kazalnike in odsotnosti koordinacije sektorskih politik.

Država Slovenija je v luči pogajanj za vključitev v kohezijsko politiko EU pristopila k reformi regionalne politike v drugi polovici 90-ih let in vzpostavila nove sistemske pogoje za njeno izvajanje:

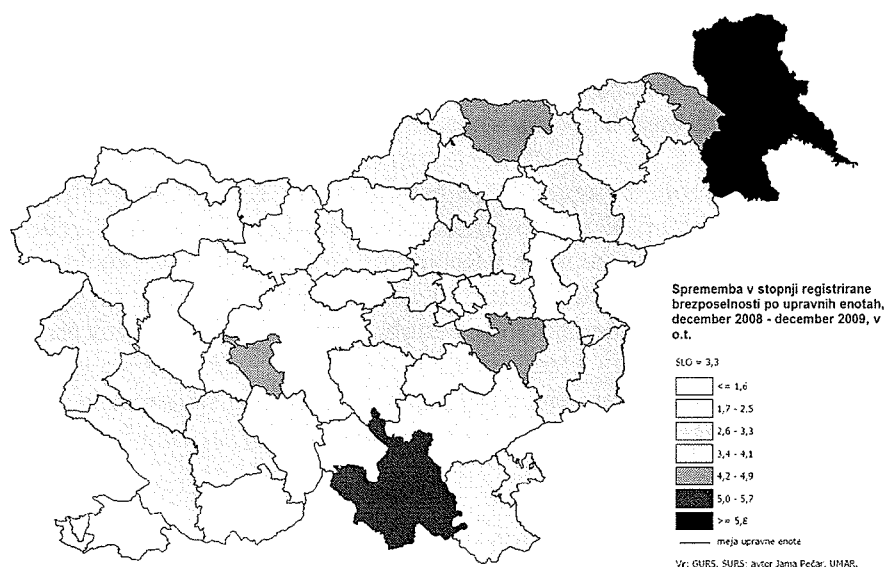
- Državni zbor je leta 1999 sprejel Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, v letu 2000 so bili pripravljeni še podzakonski akti. Temu je leta 2005 sledil nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.
- Sprejeti so bili strateški okviri na ravni države (Strategija razvoja Slovenije 2006-2013, Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001-2006) in na ravni regij (pripravljeni in potrjeni regionalni razvojni programi, za obdobje do leta 2006 in za obdobje 2007-2013).
- Vzpostavljen je bil institucionalni okvir spodbujanja regionalnega razvoja (vladna služba za regionalni razvoj, minister za regionalni razvoj, Svet za strukturno politiko, Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja (skrajšano ime: Slovenski regionalno razvojni sklad), regionalne razvojne agencije, regionalni razvojni sveti, sveti regij).
- Republika Slovenija je od leta 2004 upravičena do sredstev EU iz naslova kohezijske politike in iz naslova politike razvoja podeželja.

V obdobju do leta 2004 je odgovorno ministrstvo preko neposrednih regionalnih spodbud večinoma financiralo regionalne projekte, čeprav so že v obdobju 2000-2004 pomembno vlogo imeli tudi lokalni infrastrukturni projekti. Visoka gospodarska rast, dvig sredstev namenjen spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (predvsem sredstev EU) in optimistične napovedi bodočega družbeno-ekonomskega razvoja so spodbudile obsežna vlaganja, predvsem v lokalne projekte, kar je dvignilo kakovost življenja prebivalcev. Ugodna gospodarska gibanja so zagotavljala tudi zmanjševanje registrirane brezposelnosti in sorazmerno uspešno poslovanje gospodarstva.

Z nastopom finančne in kasneje gospodarske krize so se pokazale slabosti slovenskega modela gospodarskega razvoja tako na nacionalni kot na regionalni ravni. Zaradi velikega zmanjšanja naročil podjetjem (tudi do 50 %), kreditnega krča, slabih naložb, zaustavitve vlaganj v infrastrukturo in zmanjšane zasebne potrošnje se je zmanjšal BDP, v drugi polovici leta 2009 pa se je zelo povečalo število brezposelnih in posledično tudi registrirana stopnja brezposelnosti. Ob koncu januarja 2010 je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljenih 99.591 brezposelnih oseb. V primerjavi z decembrom 2009 je bila brezposelnost večja za 3,0 %, v primerjavi z januarjem 2009 pa za 34,7 %. Največji padec števila zaposlenih smo zabeležili v predelovalnih dejavnostih, v kmetijstvu, v rudarstvu, medtem ko je bil padec števila zaposlenih v storitvah in v javnem sektorju veliko manjši.

Posledice gospodarske krize so se pokazale tudi v regijah. Predvsem v regijah, ki so v preteklosti zaostajale v razvoju, so propadla nekatera ključna podjetja oziroma so zašla v težave (npr. Pomurska in Koroška regija). Še posebej dramatičen je bil vpliv na Pomursko regijo, kjer je stopnja registrirane nezaposlenosti skokovito poskočila, kar je tudi botrovalo k sprejetju interventnega Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2015. Kazalniki so se poslabšali tudi v nekaterih regijah, kjer so podjetja v preteklosti poslovala uspešno (npr. Goriška regija), položaje se je poslabšal na nekaterih območjih regij (npr. Kočevsko in Bela krajina), ki sicer izkazujejo solidne socialno-ekonomske kazalnike (Jugovzhodna Slovenija). Tudi znotraj regij so se povečale razlike, kar je posledica propada posameznih podjetij (npr. Vrhnika, Kamnik). Na naslednji sliki so prikazane spremembe v registrirani stopnji brezposelnosti na ravni upravnih enot.

Slika 1: Sprememba v registrirani stopnji brezposelnosti v obdobju december 2008 – december 2009



Tudi v letu 2010 so se po pomladanskem zatišju nadaljevala negativna gibanja. Jeseni 2010 lahko pričakujemo nadaljnji dvig števila registriranih brezposelnih, kot posledico stečaja in prestrukturiranja nekaterih podjetij (Prevent, Vegrad, Hit, Merkur, ...).

Trenutno stanje v regionalnem razvoju, ob upoštevanju slabih ekonomskih kazalnikov Slovenije in ob negotovih napovedih za prihodnost (gospodarske težave največjih gospodarskih partneric, slab javno-finančni položaj, neugodna demografska gibanja, pomanjkanje novih perspektivnih podjetij, potencialni upad delovnih mest, zmanjšanje EU sredstev ...) zahtevajo resen premislek o obstoječem modelu spodbujanja regionalnega razvoja, saj v regijah nismo uspeli zagotoviti zadostnega števila »konkurenčnih« delovnih mest z dodano vrednostjo na zaposlenega nad 30.000 evrov, ki bi omogočala ustrezne plače, ustrezno socialno varstvo ter razvoj podjetij, države in regij. Problem gospodarske

konkurenčnosti regij pa se vidno razrašča tudi na področje socialne (ne)zdržnosti in okoljske (ne)odgovornosti. Zagotavljanje socialne držnosti s porastom dnevne delovne migracije ustvarja visoke družbene stroške in okoljske škode in narekuje premislek o modelu razvoja. Dosedanji načini delovanja sektorskih razvojnih politik v regijah niso bili dovolj učinkoviti. Delovanje ministrstev je nepovezano, endogena regionalna politika, ki je v zadnjih nekaj letih regijam puščala praktično vso razvojno pobudo, pa je tudi izkazala slabosti. Regionalne institucije niso bile sposobne povezati razpršenih regionalnih interesov in divergentnega državnega centralizma. Ob že tradicionalnem državnem centralizmu so se okrepili regijski centralizmi in kot odgovor nanje tudi lokalizmi. Finančna in gospodarska kriza je samo jasno pokazala tisto, kar je bilo dotlej prikrito.

Zato je Vlada začela aktivno pripravljati nov Zakon o skladnem regionalnemu razvoju. Vsebina študije predstavlja strokovne podlage za nov »regionalni« zakon in številni predlogi v študiji so plod skupinskega dela na pripravi novega zakona.

Vlada je poskušala probleme v regionalnem razvoju rešiti z manjšimi spremembami Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in z uvedbo pokrajin (sprejetje pokrajinske zakonodaje konec leta 2009). Zaradi premajhne politične podpore (potrebna je dvotretinjska večina) je vlada za nedoločen čas prestavila sprejem pokrajinske zakonodaje.

Z ustanovitvijo pokrajin se določa tudi teritorialna sestavina pokrajinske samouprave. Pri tem ne smemo pozabiti, da je vprašanje oblikovanja območja pokrajine neposredno povezano z vprašanjem nalog, oziroma pristojnosti pokrajine ter s finančnimi in drugimi materialnimi viri, ki so pokrajini potrebni za opravljanje njenih nalog. Ko so bile junija 2006 sprejete ustavne spremembe, da bi z njimi zagotovili ustrezno ustavno podlago za uvedbo pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, je bila v parlamentu dosežena zavidljivo visoka stopnja soglasja političnih strank. Tega ni več pri pripravljanju in sprejemanju »pokrajinske« zakonodaje, ki je potrebna, da bi do pokrajin res prišli. Zapletlo se je tako rekoč pri vseh vprašanjih – glede števila pokrajin, njihovih pristojnosti in financiranja, sedežev pokrajinskih organov, poimenovanja pokrajin, razmerju do občin in drugih. Po dolgi politični razpravi se je Vlada odločila, da se projekt ustanavljanja pokrajin prenese v naslednji mandat ali celo v daljše časovno obdobje.

Nova Vlada je takoj ob pričetku svojega delovanja pristopila k pripravi nove pokrajinske zakonodaje. Vlada je ustanovila Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo ter naročila je pripravo treh strokovnih podlag (povzetki ugotovitev so povzeti v gradivu za 2. sejo sveta). Ker ni bilo ustrezne politične podpore se je projekt vzpostavljanja pokrajin ustavil. V poglavju sta predstavljeni gradivi, ki sta bili pripravljeni za drugo in tretjo sejo Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo. Pri pripravi obeh gradiv je aktivno sodeloval mag. Damjan Kavaš. Gradivi odgovarjata na vprašanja zastavljena v projektni nalogi, medtem ko predloga vključevanja bodočih pokrajin v izvajanje kohezijske politike ob zaustavitvi procesa pokrajinizacije ni mogoče narediti. V okviru naloge smo opravili nekatera dodatna dela kot je vprašanje regionalnih državnih pomoči po letu 2013, vprašanje določanja območij (subregionalna raven) ter sodelovanje pri odgovarjanje na vprašalnik OECD (priprava teritorialnega pregleda Slovenije).

2. STANJE V REGIONALNEM RAZVOJU

2.1. STANJE NA RAVNI STATISTIČNIH REGIJ

V Sloveniji smo priča znatnim regionalnim razlikam. Analize opozarjajo na veliko razvojno raznolikost slovenskih občin in regij, ki se že več desetletij kaže v nekaterih območjih koncentracije, v katerih se nahaja večji del prebivalstva, delovnih mest in gospodarskih subjektov, ter obsežnih predelih, ki jih zaznamujejo manjša razvitost, redka poselitev in šibek razvojni potencial. Tako je kljub drugačnim prizadevanjem zaznati naraščanje regionalnih razlik. Na to kaže razmerje med najbolj in najmanj razvito regijo, merjeno s pomočjo bruto domačega proizvoda (BDP) (2,2 : 1 v letu 2007, 2,1 : 1 v letu 2003 in 1,98 : 1 v letu 2000), kot tudi stanje na področju dejavnikov regionalne rasti (kapital, izobražena delovna sila, raziskave in razvoj), kjer je opaziti smernico oblikovanja nekaj vplivnejših razvojnih središč, med katerimi z naskokom vodi Ljubljana. Čeprav se je BDP v preteklih letih zvišal v vseh regijah, so najvišje stopnje rasti dosegale bolj razvite regije, kar stanje na področju regionalnega razvoja še dodatno zaostre:

- Bruto domači proizvod: razlike med regijami glede na velikost BDP so velike, saj je na primer že samo Osrednjeslovenska regija leta 2007 ustvarila dobro tretjino (36,1 %) celotnega slovenskega BDP, kar je skoraj toliko kot v 9 regijah (39,1 %) oziroma precej več kot v 8 regijah (30,7 %) z najmanjšim BDP skupaj - skupaj s Podravsko regijo pa polovico slovenskega BDP (49,6 %). Osrednjeslovenska regija (12.465 mio EUR) ima za več kot 24-krat večji BDP kot najmanjša regija, Zasavska (512 mio EUR). Dnevna migracija delavcev lahko v nekaterih regijah pomembno vpliva na BDP na prebivalca. Neto pritok dnevnih delovnih migrantov v te regije poveča proizvodnjo do take ravni, kakršne ne bi bilo mogoče doseči samo z lokalnim aktivnim prebivalstvom. Posledica tega je, da je lahko BDP na prebivalca v teh regijah precenjen, v regijah z neto odtokom dnevnih delovnih migrantov pa podcenjen, kar je razvidno tudi iz podatkov o bruto osnovi za dohodnino na prebivalca, kjer so razlike veliko manjše kot pri BDP na prebivalca.
- Osnova za dohodnino na prebivalca je bila v letu 2007, kot v preteklih letih, najvišja v Osrednjeslovenski regiji, kjer je presegala slovensko povprečje za dobro petino. Nadpovprečna je bila še v Obalno-kraški, Gorenjski in Goriški regiji, kjer pa je bistveno manj presegala slovensko povprečje (med 1 in 4,3 %). Najnižja, s 74,2 % slovenskega povprečja, je bila v Pomurski regiji. Glede na leto 2006 se je zaostajanje za slovenskim povprečjem v letu 2007 v večini regij povečalo, najbolj v Obalno-kraški regiji (za 2,9 indeksnih točk), ki je sicer še vedno nad slovenskim povprečjem za 4,3%. Med regijami, ki so pod slovenskim povprečjem, je najbolj povečala zaostajanje za njim Notranjsko-kraška regija, ki je tako dosegla 97,1 % slovenskega povprečja. Koroška regija pa je najbolj zmanjšala zaostajanje za slovenskim povprečjem, vendar je še vedno pod njim (90,2% slovenskega povprečja). V obdobju zadnjih treh razpoložljivih let (od leta 2005 -2007) se je osnova za dohodnino na prebivalca najbolj zmanjšala glede na slovensko povprečje v še vedno nadpovprečni Goriški regiji (za 3,4 indeksnih točk), povečala pa se je najbolj v Podravski regiji, ki je leta 2007 dosegala 87,9% slovenskega povprečja. Razlike med regijami, merjene z razmerjem med regijo z najvišjo in najnižjo dohodninsko osnovo na prebivalca, znašajo vsa tri leta (od 2005-2007) 1:1,6. To razmerje je razmeroma majhno, če ga primerjamo z razmerjem, ki upošteva BDP na prebivalca (1:2,2), vendar po drugi strani precejšnje, saj pomeni za dobrih 60% višjo osnovo v Osrednjeslovenski regiji v primerjavi s Pomursko.
- Delovna mesta: delovna mesta so zgoščena predvsem v Osrednjeslovenski regiji, kjer prevladujejo delovna mesta na področju storitvenih dejavnosti. Pomanjkanje delovnih mest v posameznih regijah povzroča večjo dnevno migracijo zaposlenih in višjo stopnjo

brezposelnosti. Največje pomanjkanje delovnih mest glede na tam živeče aktivno prebivalstvo je v Zasavski regiji, kar povzroča več dnevni migracij zaposlenih, na kar kaže tudi najnižji indeks dnevne migracije (nižji indeks pomeni manj delovnih mest za tam živeče delovno aktivno prebivalstvo). Leta 2008 je imela najvišji indeks dnevne migracije in s tem največji presežek delovnih mest nad tam bivajočim formalnim delovno aktivnim prebivalstvom Osrednjeslovenska regija, ki je presegala slovensko povprečje za dobro petino. Še najbolj se je izravnani bilanci približala Obalno-kraška regija, sledijo pa ji Savinjska, Podravska in Goriška regija. Najnižji indeks dnevne migracije je imela Zasavska regija, kjer je bilo za dobro četrtino manj delovnih mest kot tamkaj živečega delovno aktivnega prebivalstva. Posledica pomanjkanja delovnih mest je višja dnevna migracija v tej regiji, obenem pa tudi višja stopnja brezposelnosti, ker vsi tudi ne najdejo dela zunaj regije bivanja (strukturna brezposelnost). V obdobju od leta 2006 do 2008 se je indeks dnevne migracije povečal v Osrednjeslovenski, Obalno-kraški in Goriški regiji, največji upad pa je zabeležila Zasavska regija. Na stopnjo brezposelnosti v posamezni regiji in posledično tudi na indeks dnevne migracije pomembno vpliva tudi izobrazbena in kvalifikacijska struktura delovno sposobnega prebivalstva v regiji. Namreč, če iskalci zaposlitev ne ustrezajo zahtevanim pogojem za zasedbo prostih delovnih mest na trgu dela v posamezni regiji, so primorani poiskati delo izven regije, kar lahko vodi do višje dnevne migracije, možno tudi emigracije delovne sile bližje delovnemu mestu ali pa do strukturne brezposelnosti. Strukturno brezposelni se težko prilagajajo novim razmeram na trgu delovne sile, še posebej, če gre za starejše od 45 let. Naslednji dejavnik, ki tudi vpliva na stopnjo brezposelnosti in posledično na višji indeks dnevne migracije v posamezni regiji je nezmožnost dovolj hitrega odziva trg dela na spremembe v povpraševanju. Vpliva tudi struktura gospodarstva v regiji, še posebej če gre za regijo z nizko diverzitetno gospodarskih panog, kar ima za posledico nizko ponudbo delovnih mest.

- Brezposelnost: velike regionalne razlike so tudi na področju brezposelnosti, kjer so najbolj na udaru regije, ki že dalj časa močno presegajo državno povprečje (Pomurska, Podravska, Koroška regija in Zasavska regija). V letu 2009 smo priča hitri rasti registrirane stopnje brezposelnosti v vseh regijah, še posebej v drugi polovici leta 2009. Novembra 2009 sta imeli nadpovprečno stopnjo registrirane brezposelnosti tudi Savinjska in Spodnjeposavska regija. Tudi v naslednjih letih ni pričakovati izboljšanja.
- Prebivalstvo: v zadnjih letih smo priča rasti prebivalstva, koncentracija pa se nadaljuje v Osrednjeslovenski regiji, kjer živi četrtina vsega prebivalstva Slovenije. Rast števila prebivalstva v Sloveniji je v zadnjem desetletju v veliki meri posledica priseljevanja, vendar je v zadnjih letih opaziti v večini regij pozitiven naravni prirast (v letu 2008 so imele Pomurska, Podravska, Zasavska in Spodnjeposavska regija negativni naravni prirast). Zaradi upadanja naravne rasti in manjše smrtnosti prebivalstva se spreminja struktura prebivalstva po regijah. Povečuje se delež starega in zmanjšuje delež mladega prebivalstva. S tem raste tudi indeks staranja prebivalstva, ki je v letu 2008 že v vseh regijah presegel vrednost 100, kar pomeni, da je v regijah že več starega kakor mladega prebivalstva. Leta 2002 je to veljalo za sedem regij, še leta 1999 pa je bil indeks staranja večji od 100 le v Obalno-kraški in Goriški regiji. Demografske projekcije napovedujejo zmanjševanje števila prebivalcev v slovenskih regijah in njihovo staranje, kar predstavlja pred državo, regije in občine dodatne izzive, tako iz vidika socialnega varstva kakor iz vidika potencialov za gospodarski razvoj.
- Izobrazba prebivalstva: regije z močnim ekonomskim potencialom so prav tiste regije, kjer je prebivalstvo nadpovprečno izobraženo (pridobljena izobrazba) in kjer je med zaposlenimi nadpovprečen odstotek zaposlenih z visoko stopnjo izobrazbe. Te regije imajo največje število študentov na 1000 prebivalcev, prebivalstvo pa je bolj zdravo. Osrednjeslovenska, Obalno-kraška in Gorenjska so denimo regije, ki imajo z vidika

- človeškega kapitala najboljše razvojne možnosti, medtem ko so Pomurska, Spodnjeposavska in Zasavska regija z vidika človeškega kapitala v najslabšem položaju.
- Visokošolsko izobraževanje: med regijam obstajajo razlike v prisotnosti visokošolskih zavodov, ki so koncentrirane v Osrednjeslovenski, Podravski, Obalno-kraški regiji in Goriški regiji, čeprav so posamezne fakultete in samostojni visokošolski zavodi locirani tudi v ostalih regijah. Z izboljšano prometno dostopnostjo in z razvojem IKT se je dostopnost do študija potencialno zelo izboljšala.
 - Znanstveno-raziskovalne organizacije: velike razlike so tudi v prisotnosti znanstveno raziskovalnih organizacij, ki so večinoma locirane v Osrednjeslovenski regiji (Ljubljana). To se še posebej kaže v številu zaposlenih v R&R (raziskave in razvoj) in povprečnih izdatkih za R&R na prebivalca, kjer so razlike 50:1, kar pa je deloma razumljivo, saj je potrebno za uspešno znanstveno in raziskovalno-razvojno delo doseči kritično maso kadra in opreme.
 - Podporne organizacije: v prisotnosti institucij, ki spodbujajo razvoj med regijami ni veliko razlik. Glede na to, da imajo vse statistične regije regionalno razvojno agencijo in tudi območne razvojne agencije, je institucionalna pokritost ustrezna. Postavlja se vprašanje sposobnosti podpornih organizacij za dejansko spodbujanje razvoja (spreminjajoča institucionalna ureditev, podhranjenost nekaterih podpornih inštrumentov, pomanjkanje znanja in izkušenj, ponekod velika kadrovska podhranjenost, močni lokalni vplivi na delovanje podpornih organizacij, ...).
 - Fizična infrastruktura: obstajajo razlike v opremljenosti s fizično infrastrukturo, predvsem pa je slaba medregijska prometna povezanost. Prometna povezanost občinskih središč znotraj regij je boljša. Ostali prometni podsistemi so trenutno manj pomembni za konkurenčnost slovenskih regij (tudi zaradi zapostavljanja železniškega prometa), z izjemo pomena luke za konkurenčnost Obalno-kraške regije, saj v Sloveniji večina potniškega in tovornega prometa poteka po cestah, povečuje pa se tudi pomen obeh letališč. Manj razvite in v splošnem bolj obrobne (periferne) slovenske regije imajo največkrat manj razvejano cestno omrežje. Dokončna izgradnja vzhodno-zahodne in severno-južne avtoceste bo sicer okrepila slovensko cestno omrežje, a njune takojšnje pozitivne učinke bodo čutile zlasti tiste regije, ki so vzdolž 5. in 10. evropskega koridorja. K izboljšanju povezanosti perifernih območij naj bi prispevala predvsem izpeljava projektov tretje, tretje/a in četrte razvojne osi, katerih realizacija pa se zaradi finančne krize časovno odmika. Glede osnovne komunalne infrastrukture (opremljenost stanovanj z vodo in elektriko) ni znatnih medregionalnih razlik, bodo pa predvidoma izpeljane obsežne naložbe v ravnanje s komunalnimi odpadki, v varstvo okolja – področje voda, v odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod ter v zmanjšanje škodljivega delovanja voda.
 - Onesnaženost okolja: med regijami so razlike v onesnaženosti okolja, vendar se zmanjšujejo. Slovenske regije se srečujejo z različnim spletom okoljskih problemov.

Razvojno uspešnost regij lahko prikažemo s sinteznim kazalnikom, indeksom razvojne ogroženosti regij (IRO)¹. Indeks razvojne ogroženosti (IRO) je opredeljen v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot relativni kazalnik razvitosti razvojne regije, izračunan na podlagi ponderacije kazalnikov razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti. IRO je izračunan z utežitvijo 11 kazalnikov (BDP na prebivalca, bruto osnova za dohodnino na prebivalca, število delovnih mest na delovno aktivno prebivalstvo v regiji, bruto dodana

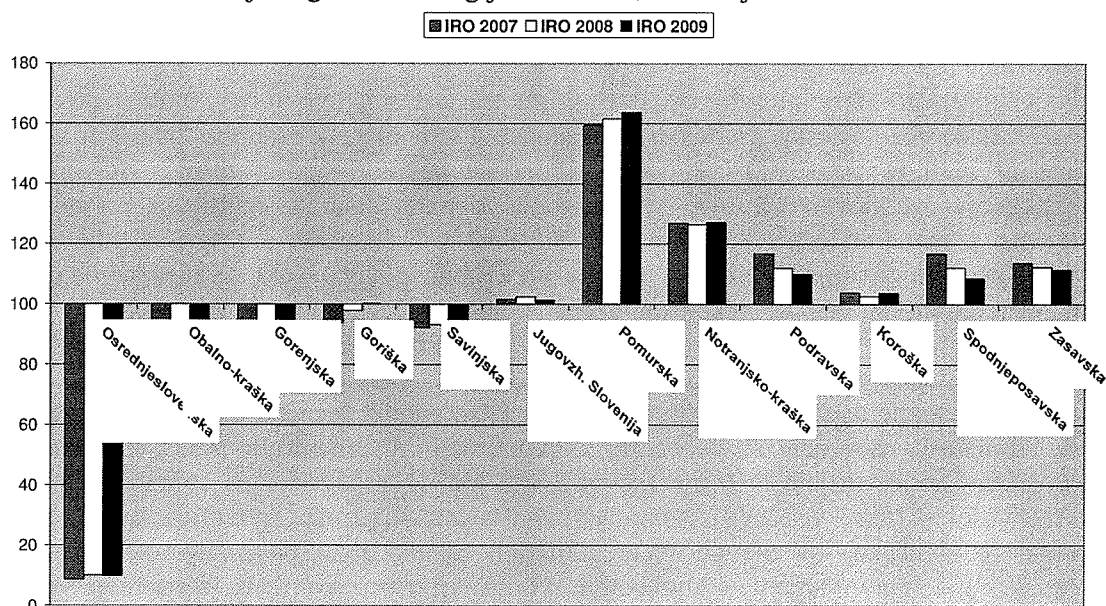
¹ Izhodiščne vrednosti IRO za leto 2007 so določene v Sklepu o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007-2013 (Uradni list RS, št. 23/06). Več o metodologiji izračuna IRO glej v Pečar J., Kavaš D. (2006). Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje 2007-2013. Delovni zvezek št. 6. Ljubljana. Urad za makroekonomske analize in razvoj.

vrednost gospodarskih družb na zaposlenega, stopnja registrirane brezposelnosti, stopnja registrirane zaposlenosti, indeks staranja prebivalstva, povprečno število let šolanja, delež prebivalstva priključenega na javno kanalizacijo, delež površine območij Natura 2000 in kazalec poseljenosti).

IRO se je v letu 2009 gibal v razponu med 8,9 v Osrednjeslovenski regiji in 163,7 v Pomurski regiji (kazalniki vključeni v izračun IRO so izračunani za obdobje zadnjih treh razpoložljivih let – večinoma je to obdobje 2006-2008). Glede na leto 2007 se izboljšuje relativni položaj Spodnjeposavke, Podravske in Zasavske regije ter poslabšuje položaj Goriške, Pomurja, Obalno-kraške in Gorenjske regije. Relativni položaj ostalih regij se v tem obdobju ni značilno spremenil.

Koeficient variacije IRO² za leto 2009 se je, glede na predhodno leto, malenkost povečal (za 0,2 odstotni točki) in znaša 33,8 %, glede na leto 2007 pa se je zmanjšal za 0,6 odstotnih točk. Regije po tem kazalniku odstopajo od slovenskega povprečja za tretjino, vendar pa so te razlike, kljub malenkostnemu povečanju v zadnjem letu, dokaj stabilne.

Slika 2: Indeks razvojne ogroženosti regij 2007-2009, Slovenija



Vir: Letno poročilo 2009 o izvajanju Državnega razvojnega programa Republike Slovenije v obdobju 2007-2013.

Stanje konkurenčnosti slovenskih regij (NUTS 3) lahko analiziramo tudi skozi indeks ustvarjalnosti³, po metodologiji Richarda Floride, ki ustvarjalnost regij ugotavlja s kazalniki talenta, tehnologije in tolerance. Po ustvarjalnosti izrazito pozitivno odstopa

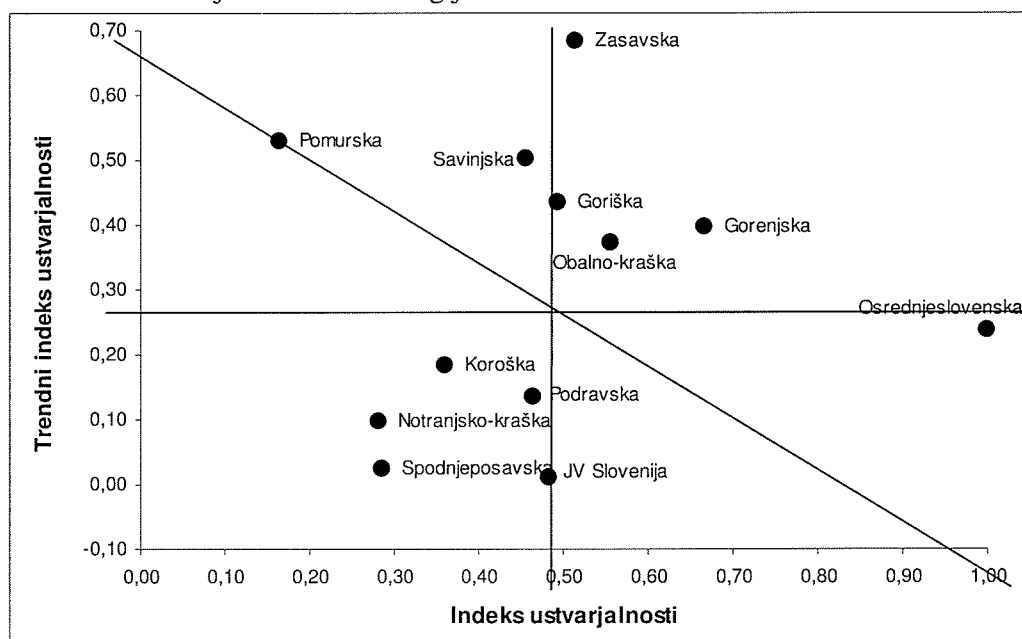
² Med kazalniki, ki najbolj vplivajo na gibanje indeksa razvojne ogroženosti so: BDP na prebivalca, povprečno število let šolanja prebivalstva, osnova za dohodnino na prebivalca, dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega in delovna mesta na delovno aktivno prebivalstvo (korelacijski koeficienti znašajo pri teh kazalnikih med -0,92 in -0,73). Visok korelacijski koeficient pa imajo še priključenost prebivalstva na javno kanalizacijsko omrežje, stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja formalne zaposlenosti (korelacijski koeficienti pri teh kazalnikih so: -0,69, 0,58 in -0,58).

³ prof. dr. Janez Malačič s soavtorji: Študije o kazalcih ustvarjalnosti slovenskih regij, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2006. Z omenjeno raziskavo smo dobili empirično osnovo, ki dobro kaže potencial Slovenije in njenih regij za razvoj regionalnih inovacijskih sistemov.

Osrednjeslovenska regija, sledita Gorenjska in Obalno-kraška regija. Preostale regije razvojno zaostajajo, najbolj Pomurska, Posavska, Notranjsko-kraška in Koroška regija.

Če upoštevamo tudi trend indeksa ustvarjalnosti dobimo matrico razvoja iz katere vidimo, da zelo izrazitih regij voditeljic, ki bi imele hkrati visoko vrednost in trendno vrednost indeksa ustvarjalnosti, nimamo. Pogoju za t. i. voditelja še najbolj zadoščajo Gorenjska, Obalno-kraška in Osrednjeslovenska regija. Goriška in Zasavska regija se skupaj s Savinjsko regijo uvrščata med t. i. prebijajoče se regije. V skupino regij, ki zaostajajo spadajo Pomurje, Koroška regija, Notranjsko-kraška in Spodnjeposavska regija. Njihov indeks ustvarjalnosti je podpovprečen in ne kaže, da bi se v prihodnje to lahko hitro spremenilo, saj imajo podpovprečne tudi vrednosti trendnega indeksa ustvarjalnosti. Odločitev, kam bomo uvrstili Podravske regije in regijo Jugovzhodna Slovenija ni tako očitna. Njun indeks ustvarjalnosti je približno povprečen, medtem ko je njun trendni indeks ustvarjalnosti bistveno podpovprečen, zlasti za Jugovzhodno Slovenijo. Lahko bi rekli, da gre za regiji, ki zaostajata in izgubljata tla pod nogami.

Slika 3: Matrica razvoja za slovenske regije



Vir: Študija o kazalnikih ustvarjalnosti slovenskih regij, Ekonomska fakulteta v Ljubljani, 2007.

Nadaljevanje raziskovanj v Sloveniji na to temo⁴ je pokazalo na dejansko veliko odvisnost naložb od ustvarjalnosti oziroma razpoložljivosti t.i. ustvarjalnih poklicev v razvojnih regijah.

2.2. STANJE NA RAVNI UPRAVNIH ENOT IN OBČIN

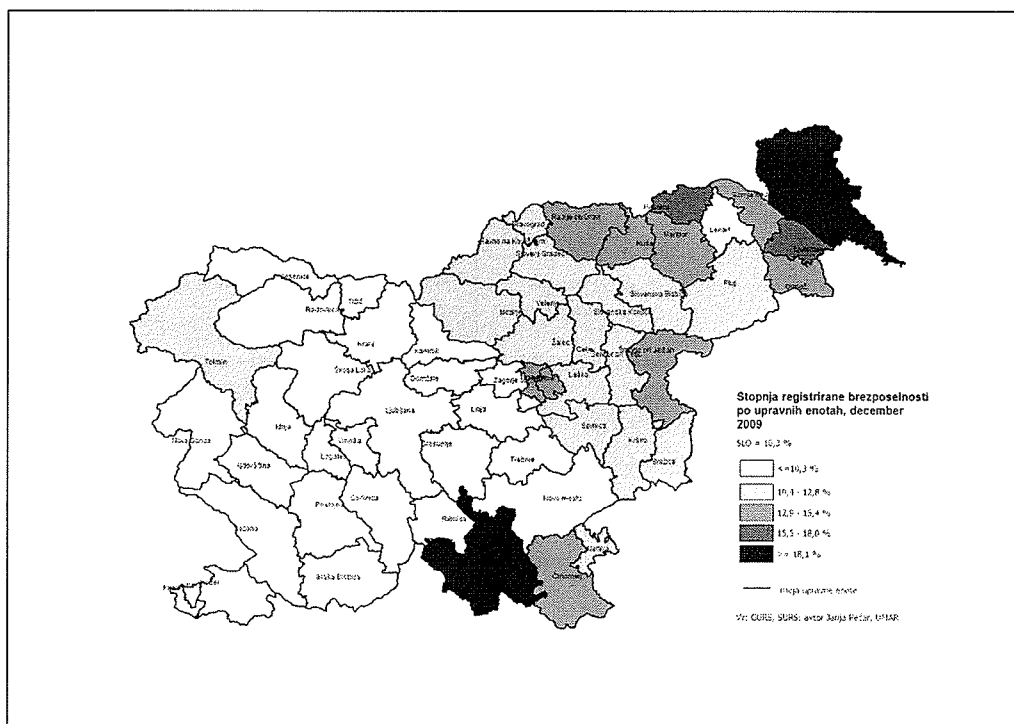
V zgoraj navedenih povprečnih podatkih za statistične regije se ne odražajo vsi problemi regionalnega razvoja. Mnogi tudi zaradi tega ostanejo prezrti in brez odziva regionalne politike. Vendar pa na subregionalni ravni obstaja problem zagotavljanja podatkov in izbora

⁴ Dr. Marjan Ravbar: Učinkovitost in vplivi investicij na regionalni in prostorski razvoj – Ekonomsko geografska analiza investicijskih aktivnosti v obdobju 2000-2006; Geografski inštitut Bojana Melika ZRC SAZU, Ljubljana, september 2008.

ustrezne teritorialne členitve za prikaz in analizo. V nadaljevanju prikazujemo nekatere probleme regionalnega razvoja na ravni upravnih enot.

Brezposelnost: Na ravni občin se je stopnja registrirane brezposelnosti v novembru 2009 glede na november 2008 v povprečju povečala za 3,4 o.t., vendar so precejšnje razlike med občinami. Porast je bila višja v kohezijski regiji Vzhodna Slovenija – predvsem v občinah Pomurske, Koroške regije in v Jugovzhodni Sloveniji (Bela krajina, Kočevsko). Tudi v kohezijski regiji Zahodna Slovenija je precej občin, kjer je stopnja registrirane brezposelnosti nadpovprečno porasla (predvsem v občinah Goriške regije). Stopnja registrirane brezposelnosti je bila v novembru 2009 najvišja v občinah Pomurske regije, kjer je za tri četrtine in več presegala slovensko povprečje, za četrtino pa je presegala slovensko povprečje v občinah Podravske in Koroške regije ter občinah Jugovzhodne Slovenije. Naraščanje brezposelnosti se odraža tudi v višji stopnji registrirane brezposelnosti v zahodni Sloveniji, predvsem v občinah Goriške regije. Tu je stopnja registrirane brezposelnosti sicer še vedno pretežno podpovprečna razen v občinah: Bovec, Tolmin, Vrhnika in Šmartno pri Litiji. Razmerje med občino z najnižjo in najvišjo stopnjo je v novembru 2009 znašalo 1: 7,3.

Slika 4: Stopnja registrirane brezposelnosti po upravnih enotah

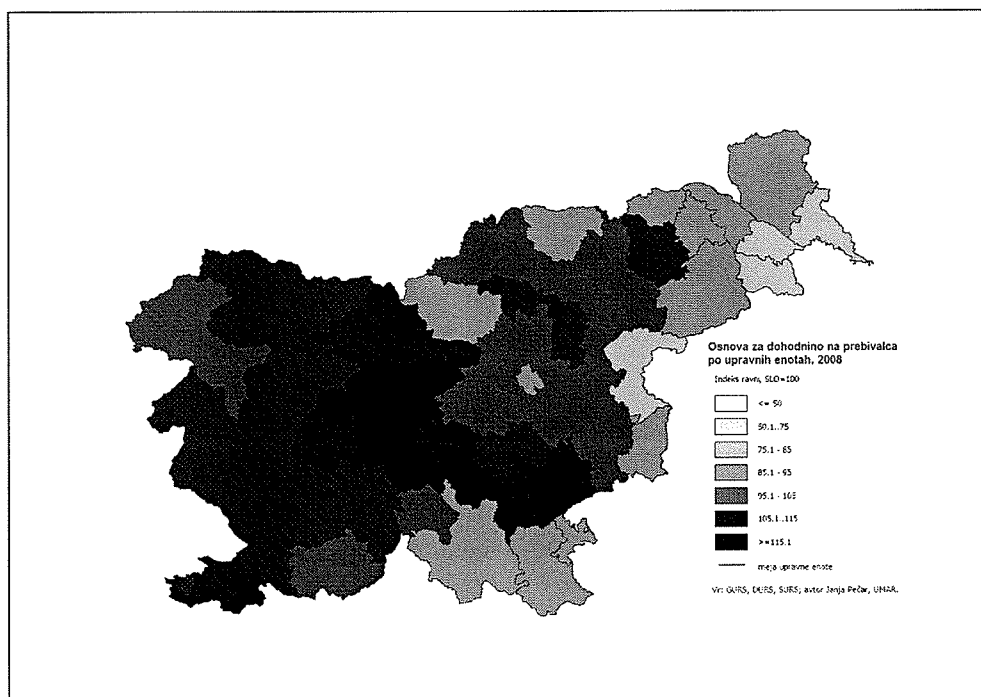


Stopnjo registrirane brezposelnosti na ravni upravnih enot prikazuje zgornja slika. Decembra 2009 je bila najvišja v upravnih enotah Murska Sobota, Lendava in Kočevje. Visoka stopnja registrirane brezposelnosti je v vzhodnem delu države, kjer izstopa Pomurje (vse štiri upravne enote), v južnem delu države (Kočevje, Črnomelj), medtem ko ima v zahodnem delu države nadpovprečno registrirano stopnjo brezposelnosti le UE Tolmin. Stopnja registrirane brezposelnosti se je v decembru 2009 glede na december 2008 v povprečju povečala za 3,3 o.t., vendar so precejšnje razlike med upravnimi enotami. Zopet beležimo najvišjo rast registrirane brezposelnosti v Pomurju, v UE Kočevje ter v UE Radlje ob Dravi, Sevnica in Vrhnika.

Osnova za dohodnino na prebivalca: Ekonomska moč prebivalstva občin (osnova za dohodnino na prebivalca) polarizira Slovenijo na vzhodni – slabši in zahodni boljši del. Najnižja osnova je bila v letu 2008 v občinah Pomurske regije, kjer v občinah Rogašovci, Kuzma in Hodoš ni dosegla niti 50 % slovenskega povprečja. Najvišja je v Osrednjeslovenski regiji – v občinah Ljubljana, Log-Dragomer in Trzin, kjer do okoli 50 % presega slovensko povprečje. Razmerje med najboljšo in najslabšo občino po tem kazalniku 1:3,7.

Primerjava ekonomske moči prebivalstva upravnih enot (osnova za dohodnino na prebivalca) kaže na razlike med vzhodnim in zahodnim delom države. Najnižja osnova je bila leta 2008 v naslednji upravnih enotah: Lendava, Šmarje pri Jelšah, Ljutomer ter Ormož, kjer osnova za dohodnino v letu 2008 ni dosegla niti 75 % slovenskega povprečja. Sledijo naslednje upravne enote: Murska Sobota, Mozirje, Gornja Radgona, Lenart, Radlje ob Dravi, Pesnica in Kočevje. Razmerje med najboljšo in najslabšo upravno enoto po tem kazalniku je 1:1,77.

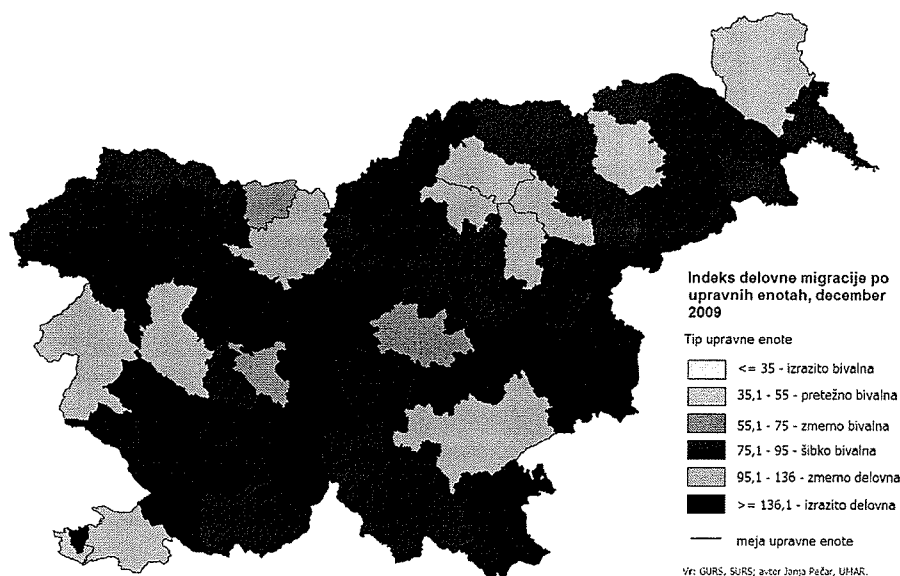
Slika 5: Osnova za dohodnino na prebivalca po upravnih enotah



Indeks delovne migracije: Če primerjamo delovno aktivno prebivalstvo po kraju dela z delovno aktivnim prebivalstvom po kraju bivanja, imenujemo to indeks delovne migracije. Zaposlenih in samozaposlenih, ki imajo delovno mesto v občini bivanja, je vse manj, kar povzroča delovno migracijo, ki je običajno dnevna. Kadar je na nekem območju število delovnih mest enako številu tam živečega delovno aktivnega prebivalstva, ima regija izravnano bilanco (indeks okoli 100) in lahko sodimo, da je zato delovnih selitev malo, saj se tam bivajoče prebivalstvo večinoma lahko zaposli v domači regiji. Pri primanjkljaju delovnih mest na nekem območju si običajno domače delovno aktivno prebivalstvo poišče delo zunaj območja regije, kar pomeni, da je delovnih migracij več in lahko regijo označimo kot »bivalno regijo«, saj v glavnem prebivalci v njej bivajo, na delo pa hodijo drugam. Ko pa je delovnih mest več, kakor ima regija na voljo delovno aktivnega prebivalstva zanje, regija poskuša pritegniti delovno aktivno prebivalstvo z drugih območij, torej gre za imigracijsko regijo, ki jo zato lahko označimo kot »delovno regijo«, kamor hodi prebivalstvo na delo, biva

pa drugje. Glede na te značilnosti lahko občine uvrstimo v različne tipe glede na višino indeksa, ki so razvidne iz karte (Indeks dnevne migracije, november 2009). V novembru 2009 je bilo v Sloveniji največ občin (62) pretežno bivalnih in zmerno bivalnih (61). Ker gre za občine, kjer prebivalstvo pretežno biva, je bilo delovnih mest tu med najmanj v Sloveniji. V pretežno bivalnih je bilo 6,0 % delovnih mest, v zmerno bivalnih pa 13,5 % od vseh v Sloveniji. Največ delovnih mest so imele izrazito delovne občine 42,6 %, ki pa jih je bilo le 11. Izrazito delovne in zmerno delovne občine so imele tudi edine presežek delovnih mest nad aktivnim prebivalstvom, izrazito delovne občine kar 50,2 %. Stopnja registrirane brezposelnosti je bila najvišja v izrazito bivalnih občinah 10,7 %), malo nižja (10,2) in obenem malenkost nad povprečjem (10,1 %) pa v izrazito delovnih, zmerno bivalnih in pretežno bivalnih občinah.

Slika 6: Indeks delovne migracije po upravnih enotah



S pomočjo indeksa delovne migracije analiziramo razpoložljivost delovnih mest za tam bivajoče prebivalstvo, saj primerjamo delovno aktivno prebivalstvo po kraju dela z delovno aktivnim prebivalstvom po kraju bivanja. Kot zmerno bivalne izstopajo upravne enote Vrhnika, Tržič in Litija. V omenjenih upravnih enotah smo priča padcu števila delovnih mest, ki pa ga v veliki meri prebivalstvo rešuje z zaposlovanjem v bližnjih zaposlitvenih središčih, predvsem v Ljubljani.

Delovna mesta / delovno aktivno prebivalstvo: Razmerje delovnih mest na delovno aktivno prebivalstvo kaže, da imajo izrazito visok indeks (več delovnih mest kot je tam živečega delovno aktivnega prebivalstva) občine kot so Ljubljana, Celje, Murska Sobota, Nazarje, Novo mesto, Maribor, ki so običajno tudi regionalna središča. Okoli njih so navadno občine, ki so izrazito bivalne, kar kaže na delovno migracijo zaradi pomanjkanja delovnih mest v teh občinah in s tem tudi izrazito suburbanizacijo, ki običajno poteka okoli regionalnih središč. Taki procesi, vendar nekoliko manj izraziti potekajo tudi okoli regionalnih središč v zahodni

Sloveniji (Nova Gorica, Koper, Kranj). Enaki zaključki so možni na podlagi podatkov po upravnih enotah. Izrazito visok indeks (več delovnih mest kot je tam živečega delovno aktivnega prebivalstva) je v decembru 2009 v upravnih enotah Ljubljana, Celje, Maribor, Velenje, Koper, Slovenj Gradec, Nova Gorica in Novo mesto. Najmanj delovnih mest na delovno aktivno prebivalstvo so imele naslednje upravne enote: Litija, Tržič, Vrhnika, Pesnica, Ruše, Šentjur pri Celju, Kamnik, Logatec, Grosuplje, Hrastnik. Nekatere med njimi (npr. Pesnica, Ruše, Hrastnik) imajo tudi visoko stopnjo registrirane brezposelnosti.

3. REGIONALNA POLITIKA V ZADNJEM DESETLETJU

3.1. SPODBUJANJE SKLADNEGA REGIONALNEGA RAZVOJA

Slovenija je po reformi regionalne politike v drugi polovici 90-ih postavila sistemske pogoje za izvajanje regionalne politike. Tako je Državni zbor leta 1999 sprejel Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, v letu 2000 pa so bili sprejeti še podzakonski akti. Zakon je določal cilje, načela, organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. Leta 2001 je Vlada sprejela Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (v nadaljnjem besedilu: SRRS), ki je temeljni strateški dokument slovenske regionalne politike. SRRS določa podrobnejšo usmeritev za nadaljnje izvajanje regionalne politike ter njeno prilaganje spremenjenim okoliščinam. SRRS v strateškem delu vsebuje izhodišča, vizijo in načela slovenske regionalne politike ter cilje SRRS do leta 2006. Vzpostavljen je bil tudi ustrezen institucionalni okvir (ministrstvo odgovorno za regionalni razvoj, Agencija RS za regionalni razvoj, regionalne razvojne agencije, Svet za strukturno politiko). Pomembno vlogo odigrajo programski odbori, kasneje regionalni razvojni sveti.

Od leta 2001 dalje je Republika Slovenija začela spodbujati regionalni razvoj z usmerjanjem proračunskih sredstev na prednostna območja slovenske regionalne politike. To so bila predvsem območja s posebnimi razvojnimi problemi, določena na ravni občin in regije A in B, določene z Navodilom o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. RS, št. 44/01). V skupino regij A so se uvrstile regije z najnižjo stopnjo razvitosti: Pomurska, Podravska, Zasavska in Spodnje posavska, v seznam regij B pa Savinjska, Koroška, Notranjsko-kraška in Jugovzhodna Slovenija. V prednostna območja so bile predvsem usmerjene neposredne regionalne spodbude s pomočjo katerih je bilo uresničenih veliko dobrih regionalnih projektov. Projekti so bili medresorsko usklajeni in so se izvajali na področju podjetništva, okolja in prostora, človeških virov, kulture, turizma, komunalne infrastrukture ter lokalnega cestnega omrežja. Posebna pozornost je bila namenjena Posočju in Zasavju, kjer so se neposredne regionalne spodbude izvajale na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (Ur. l. RS, št. 59/01) ter Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje – Hrastnik. Pomemben del neposrednih regionalnih spodbud je predstavljal tudi program Phare, znotraj katerega so se v letu 2003 izvajali program pomoči Pomurju, Zasavju in Savinjski statistični regiji, ter programi čezmejnega sodelovanja z Avstrijo, Italijo in Madžarsko. V tem letu se je na novo začelo tudi več projektov s področja ravnanja z odpadnimi vodami. Pomemben del spodbud je bil namenjen prilagajanju slovenskih upravnih struktur črpanju sredstev iz evropskih strukturnih skladov (projekti twinning).

Ocena regionalne politike v obdobju do vključitve Slovenije v EU je pozitivna, saj so se povečala sredstva namenjena spodbujanju regionalnega razvoja, vzpostavil se je institucionalni okvir, država Slovenija postavila nove sistemske pogoje za regionalno politiko.

Po drugi strani je bila regionalna politika prešibka (finančno, institucionalno), da bi bistveno preusmerila neugodne razvojne smernice ter zagotovila skladnejši razvoj celotnega državnega ozemlja. Glavni problemi regionalne politike do vključitve v EU so bili naslednji:

- primanjkovalo je dobrih projektov,
- premajhno osredotočenje (preveč podobnih projektov na majhnem teritoriju),
- financiranje ni bilo sistemsko urejeno, kljub napredku,
- velike težave pri medsektorskem usklajevanju,
- primanjkovalo je znanj in izkušenj,
- spremljanje projektov in programov je bilo nerazvito,
- vrednotenje projektov, programov in politike ni bilo ustrezno (primanjkovanje znanj, metodologij in izkušenj).

Na osnovi dosegljivih podatkov je možno oceniti uspešnost uresničevanja ciljev zastavljenih v Strategiji regionalnega razvoja leta 2001.

Tabela 1: Uresničevanje ciljev SRRS

CILJ	KVANTIFIKACIJA	URESNIČEVANJE CILJA
Zaustaviti povečevanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem razvoju mest, ki so nosilci regionalnega razvoja v povezavi s podeželjem.	Najmanj ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca na ravni NUTS-3 pri razmerju 1,7 : 1 med najbolj in najmanj razvito regijo.	Cilj ni uresničen. Razmerje med najbolj in najslabše razvito regijo se je povečalo: 2000 je bilo razmerje med najbolj in najmanj razvito regijo 1,98 : 1, leta pa 2006 2,18 : 1.
Trajnostni razvoj vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi.	Dvig absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanje registrirane stopnje brezposelnosti v vseh regijah na ravni NUTS-3.	Cilji deloma doseženi – rast BDP, a naraščajoče razlike; kljub razmeroma ugodnim težnjam se brezposelnost na Koroškem in Goriškem med leti 2000 in 2006 poveča.
Ohranjanje minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije.	Neto medregijski selitveni saldo naj ne bi v nobeni slovenski regiji na ravni NUTS-3 presegel negativne vrednosti – 0,5 prebivalca na 1000 prebivalcev.	Cilj ni bil uresničen. V letu 2006 je neto medregijski selitveni saldo v štirih statističnih regijah presegel ciljnih -0,5 ‰. To velja za Zasavsko, ter za obmejne regije Koroško, Gorenjsko in Goriško.
Izboljševanje položaja slovenskih regij, merjeno v BDP po kupni moči na prebivalca, v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji.	Hitrejši razvoj Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij; dohitevanje avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij.	Cilj dosežen: slovenske regije dohitevajo italijanske in avstrijske obmejne regije, a so razlike med njimi še vedno velike.
Zmanjšati razlike v zdravju med regijami kot posledico njihovih slabših razvojnih možnosti (slabša gospodarska in družbena razvitost) in slabše dostopnosti do zdravstvene službe.	Zmanjševanje razlik v pričakovanem trajanju življenja in splošni ter specifični umrljivosti; zmanjševanje razlik v deležu dejavnikov tveganja.	Splošno znižanje umrljivosti, ostali dejavniki zaradi metodoloških težav nepreverljivi.

Iz Tabele 1 je razvidno, da so bili nekateri cilji Strategije regionalnega razvoja Slovenije uresničeni, kar je v določeni meri tudi posledica hitrega razvoja na ravni države, saj sredstva namenjena skladnemu regionalnemu razvoju do leta 2006 niso bila dovolj velika, da bi lahko pomembneje vplivala na skladnejši regionalni razvoj.

Pomemben vpliv na regionalno politiko je imel vstop v EU in priprava programskih dokumentov za črpanje sredstev EU, predvsem Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006 (EPD). V tem obdobju je Slovenija pridobila določene izkušnje s t.i. horizontalno regionalno politiko. Uravnotežen regionalni razvoj je v EPD Slovenija opredelila kot horizontalno politiko in enega izmed ciljev EPD ter določila, da bodo imele najmanj razvite regije A in B dostop do indikativne alokacije 60 % razpoložljivih sredstev EU.

V letu 2005 so bila pripravljena Navodila za upoštevanje regionalnega kriterija pri izvajanju EPD 2004-2006:

- uvedba posebnega merila pri izboru projektov;
- vnaprejšnja alokacija sredstev;
- uporaba korekcijskega postopka pri izboru projektov za zagotovitev minimalne regionalne alokacije sredstev v določeno skupino regij;
- ciljno usmerjanje sredstev na ravni prednostne naloge.

Ocena izplačanih sredstev strukturnih skladov na ravni celotnega EPD sredi leta 2009 (EU del in lastna udeležba)⁵ je pokazala, da horizontalna regionalna politika ni uspela zagotoviti doseganja zastavljenih ciljev. Nekateri javni razpisi, ki so bili izvedeni za celo državo, so sicer upoštevali t.i. regionalni kriterij, vendar samo s tem ni prišlo do želene alokacije sredstev v korist manj razvitega dela države. V manj razvite regije A in B je bilo dodeljenih za 54,2 % sredstev (124 evrov na prebivalca namesto ciljnih 137 evrov), v gospodarsko bolj razvite regije C in D pa za 45,8% sredstev (122 evrov na prebivalca namesto ciljnih 106 evrov). S horizontalno prioriteto »uravnotežen regionalni razvoj« pa je vendarle uspelo zagotoviti kolikor toliko enakomerno razporeditev sredstev med bolj razviti zahodni in manj razviti vzhodni del države. Se pa pomanjkljivosti horizontalne regionalne politike v tem obdobju bolj izrazito kažejo na podrobnejši ravni 12 razvojnih regij. Ni namreč bila niti približno dosežena povezava med razvitostjo regij in obsegom izplačanih sredstev.

Leta 2005 je Državni zbor sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Le-ta je spremenil institucionalni okvir spodbujanja regionalnega razvoja. Javna agencija RS za regionalni razvoj je bila ukinjena in se je združila s SVLR, regionalne razvojne agencije so postale t.i. »subjekti spodbujanja regionalnega razvoja«, predvsem se je okrepila vloga občin, saj svet regije odloča o izboru projektov, medtem ko je regionalni razvojni svet le še posvetovalni organ.

Zgoraj navedena izkušnja je v naslednji finančni perspektivi EU 2007-2013 vplivala na odločitve o pripravi posebnega Operativnega programa spodbujanja regionalnih razvojnih potencialov. Tudi pri tem je šlo za koncept horizontalne regionalne politike, le da se je opustilo idejo, da je mogoče zgolj z uresničevanjem ciljev sektorskih politik zagotoviti ciljno regionalno alokacijo sredstev. Od razpoložljivega zneska okoli 1,7 milijarde evrov sredstev EU je bilo okoli 1,2 milijarde evrov razdeljenih med nacionalne sektorske politike, okoli 600 milijonov evrov pa med 12 razvojnih regij kot podpora za uresničevanje regionalnih razvojnih

⁵ Ocena stanja izplačil 30.6.2009 v okviru Letnega poročila 2009 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006; SVLR

programov. Ta sredstva za razvoj regij so namenjena komplementarnim projektom regionalnega pomena, ki temeljijo na iniciativi od spodaj navzgor. Projekti državnega pomena pa so po svoji naravi določeni od zgoraj navzdol in vsebujejo ključne, nosilne razvojne projekte države.

Po zaslugi sredstev EU se je z letom 2007 znesek sredstev namenjen regionalnemu razvoju zelo povečal. V okviru prednostne usmeritve »Regionalni razvojni programi« v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 so bili do konca leta 2008 objavljeni štirje razpisi, v začetku leta 2010 pa še peti. Z določitvijo kvot sredstev po regijah, upoštevanje indeks razvojne ogroženosti, je bila dosežena želena alokacija sredstev v korist manj razvitih regij in regionalna politika je dobila priložnost, da bi s komplementarnimi regionalnimi projekti podprla razvojna prizadevanja sektorskih politik. Vrednotenje teh razpisov pa je ugotovilo nekatere dejavnike tveganja uspešnosti programa pri doseganju ciljev programa:

1. Sredstva se namenjajo operacijam, ki izpolnjujejo pogoje razpisa in ki so jih predhodno v izvedbenih načrtih potrdili sveti regij. Svet regije je politično telo, ki ga sestavljajo izključno župani, zato so pri sprejemanju odločitev v ospredju politični in lokalni interesi, manj pa je prostora za celovitejše odločanje o prioritetah razvoja posamezne regije.
2. Regije nimajo oblikovane jasne delovne definicije regionalnega projekta. Po drugi strani pa prevladujoč način izbora operacij poteka na osnovi razdelitve razpoložljivih regijskih kvot posameznim občinam, ki predstavijo svoje prioritete projekte. Povezovanje večjega števila občin pri izvedbi operacij ni pogosta praksa.
3. Regionalne razvojne agencije so premalo vključene v pripravo projektov regijskega pomena, prav tako pa občine večinoma nimajo dovolj finančnih in kadrovskih zmožnosti, da bi pripravile projekte na zalogo, s katero bi lahko ustrezno reagirale na javne razpise, za katere je rok za oddajo vlog relativno kratek. Osnovni upravičeni nameni financiranja so sicer opredeljeni v operativnem programu za obdobje 2007–2013, vendar pa se upravičenci pogosto o tem, s katerimi projekti kandidirati, odločajo šele ob objavi razpisov, ko so na voljo podrobnejši podatki.

Pomemben vir financiranja regionalne politike je Slovenski regionalno razvojni sklad, ki nastopa kot eden od nosilcev regionalne razvojne politike. Ima status javnega finančnega sklada, ki je namenjen trajnejšemu doseganju javnih ciljev na področju regionalnega razvoja in razvoja podeželja. Sklad opravlja svoje poslanstvo preko vzpodbud, ki so namenjene:

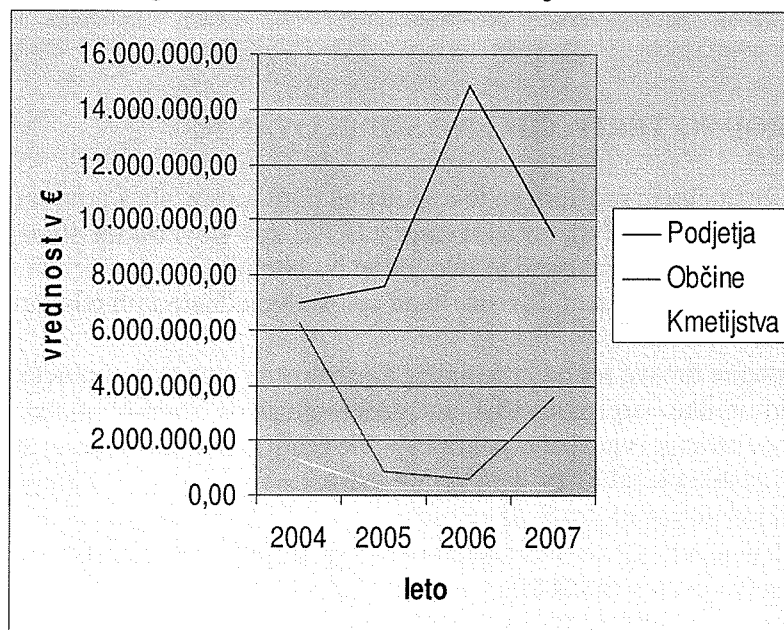
- podjetnikom in gospodarskim družbam,
- kmetijskim gospodarstvom,
- zadrugam in živilsko predelovalni industriji,
- projektom na narodnostno mešanih območjih ter
- občinam.

Podjetje Pitija je naredilo analizo regionalnih spodbud SRRS in predmet analize je bilo 44 javnih razpisov v skupni vrednosti razpisanih sredstev okoli 111 milijonov evrov v obdobju med leti 2004 in 2007, zlasti z vidika pregleda dodeljenih spodbud po sektorjih in regijah ter z vidika uspešnosti doseganja ciljev.

Slovenski regionalno razvojni sklad je sledil ciljem izboljšanja konkurenčnosti podjetniškega sektorja, kot tudi cilju izboljšanja lokalne in regionalne infrastrukture, ki posledično izboljšuje kakovost življenja v manj razvitih predelih Slovenije. V okviru spodbud, namenjenim kmetijstvu je sklad sledil ciljem Strategije razvoja kmetijstva ter sredstva namenjal za izboljšanje pogojev kmetijskih gospodarstev.

V letu 2006 je bilo največ razpisanih in odobrenih regionalnih spodbud. Slovenski regionalni razvojni sklad je v tem letu razpisal 32,8 milijonov evrov, odobril pa 15,7 milijonov nepovratnih in posojilnih sredstev. Graf v nadaljevanju prikazuje trend dodeljevanja nepovratnih in posojilnih sredstev v obdobju 2004 – 2007 za podjetništvo, lokalno in regionalno infrastrukturo ter kmetijstva iz katerega je razvidno, da je Sklad največ sredstev namenjal podjetniškemu sektorju, sledi mu lokalna in regionalna infrastruktura, na koncu pa je kmetijstvo.

Slika 7: Trend dodeljevanja nepovratnih in posojilnih sredstev v obdobju 2004– 2007 za podjetništvo, lokalno in regionalno infrastrukturo ter kmetijstvo



Vir podatkov: Baza Sklad, 13.7.2009

Iz zgornje slike je razvidno, da med regionalnimi spodbudami prevladuje pomoč podjetjem in sicer predvsem v obliki ugodnih posojil. V letih 2004-2007 je bilo dodeljenih:

- za spodbujanje podjetništva skoraj 39 mio evrov,
- za izgradnjo regionalne in lokalne infrastrukture nekaj več kot 11 mio evrov,
- za spodbujanje kmetijstva 2 mio evrov.

Delež nepovratnih sredstev v okviru regionalnih spodbud za spodbujanje podjetništva je znašal 2 %, na področju regionalne in lokalne infrastrukture 14 % in na področju kmetijstva 30 %.

Glede na zastavljene cilje v poslovno finančnih letnih načrtih je po mnenju evalvatorjev SRRS v letih od 2004 do 2007 posloval uspešno. Financirale so se ustrezne vsebine. Priporočila evalvatorjev se nanašajo na:

- boljšo opredelitev kazalnikov (tudi na ravni učinka in rezultata ter kazalniki spremljanja lastne učinkovitosti) in potrebo po stalnem vrednotenju regionalnih spodbud sklada,
- ustreznejše vsebinsko usmerjanje regionalnih spodbud. Oceni naj se smiselnost financiranja aktivnosti, kjer je bil izkazan nizek interes potencialnih prijaviteljev,

- nekatere ciljne skupine so premalo osveščene o delovanju Slovenskega regionalno razvojnega sklada,
- Slovenski regionalno razvojni sklad naj podrobno preveri razpisno dokumentacijo za vse tipe razpisov glede na njihovo ustreznost,
- konsistenstnost in jasnost, ter poenostavi prijavnne obrazce, da bodo za uporabnike prijaznejši.
- iz meril za ocenjevanje projektov lokalne in regionalne infrastrukture naj se izločijo tista, ki se navezujejo na finančno analizo (interna stopnja donosa, doba vračanja investicijskih sredstev), ter tista, ki se navezujejo na povečanje števila delovnih mest,
- Slovenski regionalno razvojni sklad naj dopolni lastno informacijsko bazo z manjkajočimi informacijami.

3.2. MEDNARODNO TERITORIALNO SODELOVANJE

V obmejnem in čezmejnem prostoru se je regionalna politika srečala s povsem novimi dejstvi. Nova Evropa brez meja in vključitev Slovenije v EU je tudi slovenskim obmejnim območjem odprla nove priložnosti in pričakovati je bilo, da se bo intenzivnost čezmejnih odnosov močno povečala. Analize kažejo, da to ni odvisno le od splošnih mednarodnih pogojev ampak tudi od kar nekaj lokalnih dejavnikov:

- vizije in strategije države ter od razvojnih programov za obmejna območja,
- ustrezne teritorialne organiziranost in decentralizacija javnih funkcij, ki spodbuja čezmejno sodelovanje (vprašanje pokrajin v Sloveniji); centralistična in standardizacijska državna naravnost je lahko pri tem velika ovira,
- socioekonomski razvoj na drugi strani meje,
- zgodovina čezmejnih stikov (sorazmerno odprta meja z Italijo, relativno zaprta meja z Madžarsko, nova meja s Hrvaško),
- stopnje družbene in kulturne integracije obmejnega prebivalstva.

Ob meji imamo različne situacije, zlasti problematičen je alpski obmejni prostor, ki je tradicionalno perifernejše in »staro« obmejno okolje. Tu na lokalni ravni ni zaznati skoraj nobene spremembe glede položaja slovenskih manjšin in intenzivnosti čezmejne komunikacije. Problem predstavlja tudi nova meja s Hrvaško, ki je pretrgala močne čezmejne stike v preteklosti.

Pomembno spodbudo za čezmejno sodelovanje predstavljajo evropska sredstva, ki so že od let 1994 -1995 (Phare) na voljo za čezmejno sodelovanje z Avstrijo, Madžarsko in z Italijo. Medtem ko so bila finančna sredstva do leta 2004 sorazmerno skromna (majhni projekti, omejeno sodelovanje, zasledovanje lastnih razvojnih ciljev na obeh straneh meje), pa je v obdobju 2004 – 2006 Slovenija postala polnopravna članica EU in se na ta način vključila v Pobudo skupnosti Interreg. Sredstva so bila sicer še vedno precej omejena, je pa način priprave in izvedbe projektov bistveno bolj zasledoval skupne cilje obeh strani. Tako nam končna evalvacija na programu Slovenija - Avstrija prikaže dejstvo, da je bilo kar več kot tri četrtine projektov skupnih oziroma zrcalnih, in le slaba četrtina takih, ki so bili pripravljeni zgolj na eni strani meje. Ocena kakovosti sodelovanja pri omenjenih projektih kaže, da je kar dve tretjini takih projektov izkazovalo dobro oziroma zelo dobro sodelovanje čezmejnih projektnih partnerjev. Analiza na ostalih programih kaže na podobno sliko.

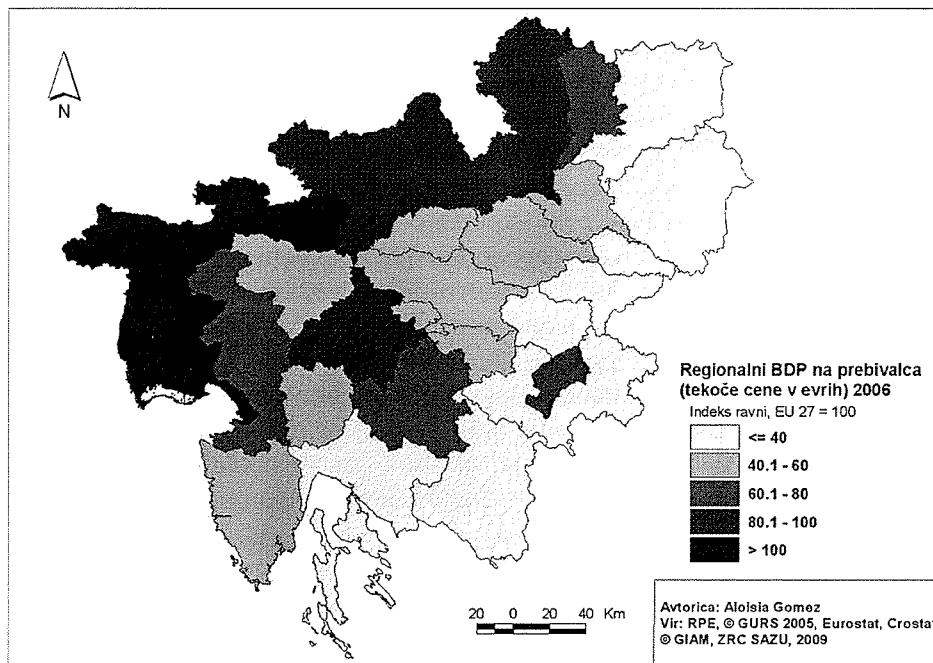
V obdobju 2004 – 2006 so slovenski partnerji sodelovali skupaj kar v 147 projektih čezmejnega sodelovanja, od tega 47 na programu Avstrija – Slovenija, 34 na programu Italija

– Slovenija in kar 66 na trilateralnem programu Slovenija – Madžarska - Hrvaška. Še posebej pa velja izpostaviti dejstvo, da je Slovenija v obdobju 2004 – 2006 odigrala pomembno vlogo Organa upravljanja v Sosedskem programu Slovenija – Madžarska - Hrvaška in si s tem pridobila bogate izkušnje za novo obdobje, v katerem so pravila izvajanja še zahtevnejša.

V obdobju 2007 – 2013 si je Slovenija izborila vlogo organa upravljanja v treh programih čezmejnega sodelovanja, kar predstavlja svojevrstno priznanje tako v ožjem kot v širšem območju EU. Slovenija je Organ upravljanja na programih Slovenija – Avstrija, Slovenija – Hrvaška in Slovenija – Madžarska. V aktualnem obdobju je čezmejnemu sodelovanju namenjeno več sredstev, kar omogoča izvedbo zahtevnih čezmejnih projektov na področjih, kot so konkurenčnost, znanje in gospodarsko sodelovanje, trajnost in skladen razvoj ter socialna integracija. Analize prvih javnih razpisov so pokazale izredno zanimanje za ta razvojna sredstva, ki spodbujajo gospodarsko in socialno kohezijo čezmejnega prostora. V tem obdobju je pogoj tesno teritorialno sodelovanje (princip vodilnega partnerja, kar pomeni, da se projekt pripravi skupaj, skupno pa je tudi izvajanje, finančno upravljanje in poročanje). Kljub zahtevnejšim pogojem sodelovanja, je bilo na razpisih še vedno bistveno več povpraševanja od sredstev, ki so na voljo, kar kaže na pomembnost instrumenta. Tako je denimo na programu Slovenija – Hrvaška prispelo kar 85 vlog, medtem ko je sredstev zadostovalo zgolj za 20 vlog. Številke so podobne tudi na drugih programih: na pozivu za strateške projekte slovensko-italijanskega obmejnega prostora je bilo iniciativ 90, sredstev dovolj zgolj za 14 projektov, na slovensko-avstrijskem programu je bilo vlog 70, odobrenih zgolj 27, v slovensko-madžarskem programu pa je bilo vlog 54, od tega odobrenih 19. Številke kažejo na eni strani na velike zaznane potrebe na področju čezmejnega teritorialnega sodelovanja, kar gotovo kaže na pozitivni razvoj in integracijo obmejnih območij, na drugi strani pa je opaziti, za razliko od partnerjev na italijanski in predvsem na avstrijski strani, pomanjkanje temeljitega strateškega razmisleka o temah in projektih, ki imajo nacionalni in regionalni pomen (npr. prekrivanje podobnih projektov, financiranje delovanja obstoječih institucij, težave pri izvajanju), zato bo potrebno v naslednji finančni perspektivi nameniti teritorialnemu sodelovanju veliko večjo pozornost.

Slovenske obmejne regije so v zadnjih nekaj letih izboljševale svoj položaj v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji. Vendar pa je potrebno upoštevati, da je raven razvitosti večine sosednjih regij v Italiji in Avstriji še vedno precej višja od razvitosti slovenskih regij (naslednja slika). Korak z njimi lovi le Osrednjeslovenska regija, ostale regije pa imajo, tako kot avstrijska Gradiščanska ter vse madžarske in hrvaške regije, indeks ravni v primerjavi s povprečjem EU-27 pod 80. Vprašanje nadaljnjega razvojnega dohitevanja slovenskih obmejnih območij z Avstrijo in Italijo je zato še naprej aktualno in narekuje nadaljnjo krepitev regionalnih inovacijskih sistemov, čezmejno povezovanje in evroregionalno sodelovanje. Samo med seboj povezane, specializirane in razvojno konkurenčne bodo Slovenske regije lahko uresničile cilj postati jedro bodoče evroregije v območju med Alpami, Jadranom in Panonsko nižino s središčem v Sloveniji. Podatki za leto 2007 ne kažejo bistveno drugačne slike, z izjemo županije Vas, kjer je BDP na prebivalca po tekočih cenah padel pod 60 % EU povprečja.

Slika 8: Regionalni BDP na prebivalca pa tekočih cenah za leto 2006 (EU-27 = 100) v primerjavi z sosednjimi regijami na ravni NUTS 3.



Tudi v programu medregionalnega sodelovanja (Interreg C) se je Slovenija v preteklem obdobju dobro izkazala. Kljub dejstvu, da smo v program vstopili šele v drugi polovici programskega obdobja, je bilo zanimanje in uspešnost partnerjev zelo dobro. V programih je sodelovalo kar 38 partnerjev, od tega tudi 1 vodilni partner. Tudi v okviru programa INTERREG IVC 2007-2013 so slovenski partnerji zelo uspešni, saj je bilo samo v okviru prvega in drugega javnega razpisa odobrenih 28 projektov, v katerih sodeluje 33 partnerjev, s čimer je Slovenija po številu partnerjev prehitela države kot so Avstrija in Danska.

Kljub uspešnemu črpanju sredstev na čezmejnih programih je opaziti pomanjkanje strateškega razmisleka, kar vodi k podvajanju odobrenih projektov. Verjetno je k temu prispevalo tudi osredotočenje ministrstev na pripravo in izvajanje programov v okviru Cilja 1. Pri izbiri projektov bi bila potrebna aktivnejša vloga države, predvsem na izbranih strateških projektih.

Na področju medregionalnega sodelovanja je potrebno poleg odsotnosti strateških usmeritev države dodati težave pri izvajanju (težave pri izvajanju finančne kontrole), kar se kaže v počasnem črpanju sredstev in posledično v likvidnostnih težavah sodelujočih organizacij.

3.3. POZITIVNE IN NEGATIVNE IZKUŠNJE Z REGIONALNO POLITIKO V ZADNJEM DESETLETJU

Z regionalno politiko v zadnjem desetletju imamo dobre in slabe izkušnje. Doseženi so bili pomembni premiki v statusu in organiziranosti (Služba Vlade RS, Javni sklad RS za regionalni razvoj, regionalne razvojne agencije, regionalni razvojni sveti, sveti regij), načelih delovanja in načrtovanju (nacionalna strategija in regionalni razvojni programi) ter obsegu vlaganj v razvoj regij. Po drugi strani izkušnje in rezultati kažejo, da spremembe niso bile v vseh pogledih optimalne ker tradicionalne strukture politično-administrativnega sistema niso

bile pripravljene potencialov podpirati, zato je bilo izvajanje manj učinkovito. Aktualna regionalna politika ni bila dovolj transparentna, Nedorečena je tudi institucionalna organiziranost na vseh ravneh, ki zagotavljala učinkovitejše uveljavljanje načel partnerstva.

Tabela 2: Pozitivne in negativne izkušnje z regionalno politiko

POZITIVNE IZKUŠNJE	NEGATIVNE IZKUŠNJE
• Vzpostavitev institucionalnega okvira: odgovorno ministrstvo (SVLR, RRA-ji - institucije na ravni razvojnih regij). • Sprejeta zakonodaja. • Povečana finančna sredstva. • Strateške podlage: na ravni države in po resorjih. • Uspešno izvedena faza načrtovanja kohezijske politike. • Izkušnje s pripravo regionalnih razvojnih programov. • Organ upravljanja za kohezijsko politiko (SVLR). • Razvojni zamah v regijah (številni lokalni projekti, izboljšana sposobnost za pripravo projektov). • Večja pozornost javnosti regionalnim problemom	• Regionalna politika ni podrobneje definirana in pozicionirana. • Nezdostna medministrska koordinacija – nizka stopnja povezovalnih instrumentov med navidez vzporednimi vidiki planiranja. • Spreminjajoča vloga institucij za izvajanje regionalne politike. • Odsotnost druge ravni lokalne samouprave. • Primanjkuje pripravljenih celostnih regionalnih projektov (manjkajoča finančna podpora, kadrovski deficit, manjkajoča strokovna podpora države). • Prevlada lokalnih skupnosti (prevlada parcialnih interesov, prevladujoča vloga občin pri odločanju pri koriščenju regionalnih spodbud). • Drobitev regionalnih kvot sredstev na območne in celo občinske kvote. • Premajhno osredotočenje na ključne probleme (preveč podobnih projektov na (pre)majhnem teritoriju). • Pomanjkljiv občutek odgovornosti pri strateških odločitvah. • Težave pri črpanju EU sredstev (zapleteni postopki, kadri, lastna udeležba, likvidnost, ...). • Neustrezno spremljanje in vrednotenje projektov, programov in institucij na regionalni ravni.

Slabši socialno-ekonomski položaj in omejene možnosti finančnih spodbud v času finančne in gospodarske krize zahtevajo osredotočenje na izbrane regijske projekte in izkoriščanje endogenih potencialov regij. Zato je potrebno okrepiti instrumente, ki bodo zagotavljali večjo usklajenost in partnerstvo v načrtovanju ter izvajanju regionalnih programov med nacionalnimi in regionalnimi institucijami. Zagotoviti je potrebno bolj učinkovito koordinacijo nacionalnih sektorskih razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj.

Za izboljšanje učinkovitosti regionalne politike so zato potrebne spremembe v usmeritvah, statusu in v sistemu institucionalne organiziranosti regionalne politike.

3.4. RAZVOJNE AGENCIJE V REGIJAH

Regionalna razvojna agencija (RRA) je osrednja institucija za operativno izvajanje regionalne politike na ravni razvojne regije. Vsaka razvojna regija ima le eno RRA, razvojne naloge pa lahko po sklepu sveta regije opravljajo tudi območne razvojne agencije (ORA). Med temi razvojnimi institucijami so precejšnje razlike v kadrovske zasledbi, v storitvah in v pravnoorganizacijski obliki.

Tabela 3: Število zaposlenih in pravnoorganizacijska oblika RRA in ORA v evidenci SVLR na dan 1.4.2010

Št.	Regija	Naziv RRA / ORA	Skupaj vsi zaposleni za polni in nedoločen čas	Status
1	Gorenjska	BSC Poslovno podporni center, d.o.o., Kranj – RRA Gorenjske	13	d.o.o.
2	Notranjsko-kraška	RRA Notranjsko-kraške regije, d.o.o.	9	d.o.o. (neprofitna)
3	Podravska	Mariborska razvojna agencija p.o.	11	Javni zavod
		Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj	12	Javni zavod
		Javna razvojna agencija Občine Ormož	2	Javni zavod
4	Goriška	ICRA d.o.o. , Idrija (mrežna RRA)	5	Javni zavod
5	Jugovzhodna Slovenija	Razvojni center Novo mesto, d.o.o.	8	d.o.o.
6	Zasavska	Regionalni center za razvoj d.o.o.	21	d.o.o. (neprofitna)
7	Savinjska	Razvojna agencija Sotla (RRA)	3	Javni zavod
		Razvojna agencija Kozjansko	7	Javni zavod
		Skupna občinska uprava "Medobčinski urad občin Slovenske Konjice, Vitanje in Zreče	5 2	organizacijska enota občinske uprave Slovenske Konjice
		Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija, d.o.o.	4	d.o.o. (neprofitna)
		Razvojna agencija Savinja	5	GIZ (neprofitna)
		SIMBIO, družba za ravnanje z odpadki d.o.o.	1	d.o.o.
8	Koroška	Regionalna razvojna agencija za Koroško regijo	7	d.o.o. (neprofitna)
9	Osrednjeslovenska	Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije	9	Javni zavod
10	Pomurska	Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.	10	d.o.o.
11	Spodnjeposavska	Regionalna razvojna agencija Posavje	4	Javni zavod
12	Obalno-kraška	Regionalni razvojni center Koper – RRA Južna Primorska	9	zavod
	SKUPAJ		147	

Poleg navedenih 147 redno zaposlenih se v teh razvojnih institucijah opravljajo tudi javna dela in dela za določen čas ter dela na pogodbeni osnovi. SVLR financira razvojne naloge na regionalni ravni ob pogoju, da tudi občine zagotovijo svoj delež sredstev (najmanj 40%). Iz tega je mogoče okvirno oceniti, da država in občine v povprečju skupaj financiramo nekaj več kot 5 zaposlenih na razvojno regijo. To pomeni manj kot 50% stroškov dela, ki nastanejo v razvojnih institucijah. Ker je potrebno upoštevati še druge stroške, je mogoč zaključek, da morajo regijske razvojne institucije veliko večino sredstev za svoje delovanje pridobiti na trgu.

Pri izvajanju razvojnih nalog v regijah sodelujejo (poleg tistih, ki so vpisane v evidenco pri SVLR) tudi druge razvojne institucije:

V Osrednjeslovenski regiji:

- Center za razvoj Litija d.o.o. (5 zaposlenih)

V Gorenjski regiji:

- Razvojna agencija Sora, Škofja Loka (8 zaposlenih)
- Razvojna agencija Zgornje Gorenjske (7 zaposlenih);

V Goriški regiji (mrežna RRA):

- RRA Severne Primorske – Nova Gorica;
- Razvojna agencija ROD, Ajdovščina (4 zaposleni)
- Posoški razvojni center Kobarid (16 zaposlenih);

V Jugovzhodni Sloveniji:

- RIC Bela krajina,
- Podjetniški inkubator Kočevje (1 zaposlen),
- Razvojni center Kočevje, Ribnica (3 zaposleni).

V Pomurski regiji:

- Prleška razvojna agencija, Ljutomer (3 zaposleni)
- RA Sinergija (4 zaposleni)
- PORA, RA Gornja Radgona (5 zaposlenih)
- Razvojni center Murska Sobota (2 zaposlena)

V Obalno- kraški regiji:

- ORA Krasa in Brkinov (3 zaposleni)
- Center za pospeševanje podjetništva Piran (1 zaposlen)

Tabela 4: Prednosti in slabosti razvojnih agencij

Prednosti	Slabosti
1. Multifunkcionalnost in prilagodljivost 2. Razpoložljiva infrastruktura 3. Mreža kontaktov in prepoznavnost v regiji 4. Dostop do raznovrstnih informacij države, občin,... 5. Razvejane mreže kontaktov v EU in na JV Evrope 6. Znanja razvoja, prijave in vodenja, upravljanja mehkih projektov 7. Znanja upravljanja finančnih shem in programov 8. Nekatere območne razvojne agencije zelo dobro delujejo	1. Zastarela znanja, samozadostnost kadrov: pomanjkanje znanja in kadrov za samostojno in podjetniško naravnano vodenje ključnih strateških podjetniških projektov (investicij;) zaprti za znanje od drugod; 2. Neenotni statusi (ponekod prevladujoč zasebni kapital, ponekod prevladujoča vloga mestnih občin), struktura,... 3. Premajhna samoiniciativnost tistih RRA, ki so odvisne od občin 4. Večina nima dolgoročnega strateškega načrta in vizije 5. Pomanjkanje stabilnih finančnih virov. Nimajo lastnih sredstev za vlaganje v študije, razvoj projektov.. 6. Preslab nadzor nad poslovanjem RRA – ni merjenja rezultatov in kakovosti storitev, ni standardov 7. Ni koordinacije na strani države, ki vstopa ali sofinancira različne dejavnosti RRA (SVRL, JAPT - VEM, Sklad za razvoj kadrov - štipendije,..) 8. Slabo poznavanje prostorskega načrtovanja 9. Prenos znanja znotraj regije in med regijami (ni srečanj, konferenc,...) 10. V nekaterih regijah osredotočenost na regionalna središča in gospodarsko dimenzijo razvoja 11. Neenotna in nepregledna ponudba storitev, shem in podpornih mehanizmov

Te institucije imajo skupaj dodatnih 61 redno zaposlenih za polni delovni čas. Skupno je torej v razvojnih institucijah v regijah okoli 200 redno zaposlenih.

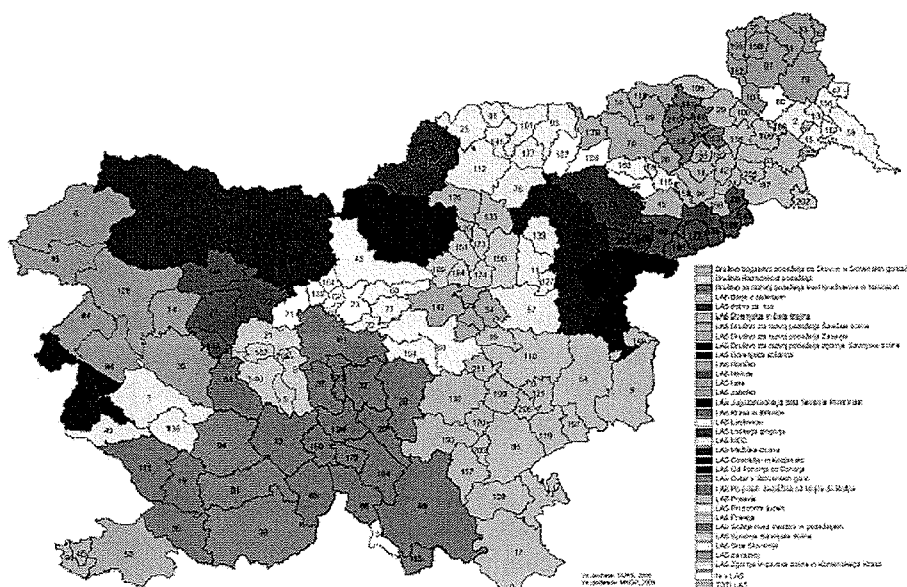
RRA so se v zadnjih letih kadrovsko krepile predvsem na račun izvajanja različnih projektov in deloma opravljanja storitev na trgu. Tako so si ustvarile solidno mrežo kontaktov. Tudi nekatere območne razvojne agencije (ORA) so kot izvajalke različnih projektov in ustreznih storitev pridobile izkušnje, nekatere pa so kadrovsko šibke ali imajo vpliv na zelo ozkem območju, kar omogoča odločujoč vpliv lokalnih skupnosti. V evidenci SVLR so območna razvojna partnerstva vpisana v Podravski in Savinjski razvojni regiji. V Goriški regiji so območne razvojne institucije povezane Severnopriforsko mrežno regionalno razvojno agencijo, na Gorenjskem pa v regionalno razvojno mrežo. Sicer pa so območne razvojne institucije prisotne v večini razvojnih regij. Opravljajo najrazličnejše naloge, predvsem pa v povezavi s spodbujanjem podjetništva in razvoja podeželja. Nekatere od njih so vpisane v

evidenci JAPTI kot subjekti inovativnega okolja, druge spet kot nosilke lokalnih akcijskih skupin in izvajalke programov v okviru četrte osi Programa razvoja podeželja 2007-2013.

Pri analizi podpornih institucij za podjetništvo je mag. Vesna Erhart v svojem magistrskem delu⁶ ugotovila, da so točke VEM v okviru sistema podpornih institucij JAPTI, Kmetijsko svetovalne službe in Podeželska razvojna jedra večinoma locirane v vzhodni Sloveniji, predvsem v Pomurski, Koroški in Podravski statistični regiji, za razliko od Notranjsko-kraške regije in Jugovzhodne Slovenije. Večina institucij, razen Kmetijsko svetovalne službe, ima sedež v mestnih in primestnih območjih, kar je verjetno povezano z boljšo dostopnostjo za podjetja oziroma z večjo koncentracijo podjetij v teh območjih. Analiza vključuje 37 točk VEM in takratna podeželska razvojna jedra ter območne izpostave Kmetijske svetovalne službe.

V nadaljevanju pa so na sliki prikazane oblikovane lokalne akcijske skupine (LAS) v okviru izvajanja Programa razvoja podeželja 2007-2013.

Slika 9: Lokalne akcijske skupine v Sloveniji



⁶ Vesna Erhart: Razlike v razvitosti območij glede na gostoto naseljenosti in upoštevanje tega kriterija pri izvajanju razvojnih politik v kmetijstvu, Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, November 2007.

4. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Kot vsaka politika ima tudi regionalna politika svoj vzrok oziroma motive. Obstoje in konsenz o motivih za regionalno politiko je predpogoj obstoja in pomena regionalne politike. Te lahko združimo v dve skupini: (i) ekonomski in (ii) družbeno-politični (socialni, politični, okoljski).

Ekonomski motivi so ponavadi prevladujoči, saj regionalna politika pomeni trošenje javnega denarja. Trošenje je neenakomerno, kar pomeni, da nekateri dobijo neposredno več denarja na račun drugih. Upravičeno se postavlja vprašanje, kaj to trošenje pomeni za ostale. Ekonomski motivi so različni med državami in so naslednji:

1. Neoptimalno izkoriščanje produkcijskih faktorjev, predvsem dela: to je vodilo v preteklosti (predvsem po 2. svetovni vojni) k spodbujanju migracije prebivalstva iz problemskih območij v razvita območja, kar je imelo številne negativne posledice: čeprav je mobilnost prebivalstva omejena, so ravno najbolj usposobljeni tudi najbolj mobilni, kar je v razvitih območjih povzročilo številne probleme, predvsem infrastrukturne.
2. Gospodarska rast: ta motiv je tesno povezan s prvim. Predvsem je pomembno, da tudi problemska območja predstavljajo trg za razvita območja.
3. Lokacija podjetij: makroekonomski optimum lokacije gospodarske dejavnosti ni enak mikroekonomskemu.
4. Stroški povezani s pregosto poseljenostjo: prevelika koncentracija prebivalstva in gospodarske aktivnosti povzroča visoke stroške (eksternalije).
5. Povezanost regionalnega neravnotežja in inflacije: neravnotežje na regionalnih trgih dela povzroča inflacijske pritiske, predvsem preko višine plač.

Socio-ekonomski razlogi so naslednji:

1. okoljski: posledica nastanka aglomeracij so tudi pereči ekološki problemi (onesnaženost vode, zemlje, zraka, hrup), ki poslabšujejo kvaliteto življenja ali celo ogrožajo zdravje in življenje. V teh pogojih dobiva trajnostni, sonaravni razvoj pomembno mesto na lestvici družbenih prioritet. Ekološki cilji postajajo pomembna komponenta številnih politik, tudi regionalne politike,
2. socialni motivi: ti so povezani z blaginjo prebivalstva: vprašanje zaposlovanja, dohodkovnega položaja prebivalstva (prerazdelitev dohodkov),
3. politični motivi: regionalne razlike so še posebej pomembne v času volitev, saj ljudje v manj razvitih delih držav volijo drugače kot prebivalci razvitih delov, saj so bolj občutljivi na ekonomsko situacijo. Odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev tudi krepi pripadnost državi in tudi skupnostim, kot je EU. Lahko rečemo, da se socialni in politični motivi močno medsebojno prepletajo.

Države članice EU imajo različne modele spodbujanja regionalnega razvoja, kar je posledica:

- razumevanja (velikosti) regionalnih problemov: v državah z znatnimi regionalnimi razlikami (problemi) ima regionalna politika pomembno vlogo,
- od ustavno-pravne ureditev: ponekod je zmanjševanje regionalnih razlik vključeno v ustavo kot to velja za Italijo in Nemčijo, pomembno je tudi, če ima država vmesno (regionalno) raven,
- od velikosti države, od zgodovine in od obsega javnih sredstev.

Zelo pomemben vpliv na spodbujanje regionalnega razvoja ima kohezijska politika in politika (regionalnih) državnih pomoči, saj vsaka sprememba v pravilih in v višini sredstev vpliva na vsebino in izvedbo regionalne politike v posamezni državi.

Ekonomski in socio-ekonomski motivi se tako stalno prepletajo in sicer se dopolnjujejo in/ali izrivajo. Gre za odnos med učinkovitostjo in enakostjo. Tako je v preteklosti regionalna politika praviloma temeljila na določanju »problemskih« območij (enakost), ki so bila deležna posebne obravnave (namenska finančna sredstva, javne investicije, davčne olajšave, finančna izravnava, ...). Šele kasneje (v 90-ih) smo bili priča celovitejšemu pristopu, zato se v okviru sodobne regionalne razvojne politike združujeta regionalna politika in spodbujanje regionalnega razvoja, ki je v principu širši pojem kot klasična regionalna politika. To še posebej velja, kadar se regionalna razvojna politika izvaja na celotnem ozemlju države. Kljub vsemu pa so določena območja še vedno deležna posebne obravnave.

4.1. REGIONALNE POLITIKE V DRŽAVAH ČLANICAH EU - TRENDI

Če pogledamo pristop k regionalnim politikam v državah članicah EU v zadnjih 3 letih (finančna perspektiva 2007-2013) vidimo naslednje:

- v veliki večini članic EU imamo v regionalno politiko vključene vse regije, vendar so ukrepi prilagojeni stanju v posamezni regiji, kar je še posebej značilno za Poljsko in vse skandinavske države (Finska, Švedska, Danska),
- prevladuje programski pristop in izvajanje na ravni regij (Velika Britanija, Švedska, Poljska, Nizozemska, Danska, Finska),
- zaradi kompleksnosti regionalne politike (različne ravni, različni viri sredstev, veliko akterjev, različne vsebine) se kaže potreba po okrepljeni koordinaciji vertikalni in horizontalni koordinaciji, kar še posebej velja za Avstrijo, Nemčijo, Dansko, Švedsko, Belgijo, Finsko, Francijo, Nizozemsko in Poljsko.

Pomen regionalne politike se med EU članicam razlikuje in sicer lahko države uvrstimo v naslednje kategorije:

1. V državah z zmernimi regionalnimi razlikami je tudi regionalna politika omejena, kar velja za Avstrijo, Luksemburg in Nizozemsko.
2. V državah z zelo mnogovrstnimi problemi, predvsem na subregionalni ravni, so ukrepi prilagojeni naravi problemov, kar velja za Belgijo, Francijo, Irsko in Veliko Britanijo.
3. V državah z redko poseljenostjo je regionalna politika v veliki meri usmerjena na problemska območja, čeprav imajo te države programski pristop, temelječ na spodbujanju konkurenčnosti regij. To velja za Finsko in Švedsko.
4. V državah z velikimi razlikami na ravni makroregij je pomoč usmerjena predvsem v problemske makroregije. To velja za Italijo, Grčijo in tudi Nemčijo.
5. V nekaterih državah z znatnimi regionalnimi razlikami je fokus razvoja še vedno na nacionalni ravni, kar velja za Grčijo, Portugalsko in Španijo.
6. V državah z velikimi regionalnimi razlikami in velikim zaostanek za ostalimi državami prevladuje predvsem kohezijska politika, kar je značilno za nove EU članice.

V državah članicah EU se zaradi različni razlogov (zunanjih, notranjih) regionalne politike v zadnjih letih spreminjajo. Razlogi so naslednji:

1. Finančna in gospodarska kriza (Irska, Italija, Nemčija, Francija): finančna in gospodarska kriza ima vpliv na regionalno politiko zaradi zmanjšanja razpoložljivih sredstev (Irska, Italija, Velika Britanija), zaradi krize nekatere države poudarjajo pomen dolgoročnim (strateškim) ukrepom kot v Franciji in v Avstriji, ponekod so sredstva celo povečali

(Nemčija), v večini držav pa so olajšali samo izvedbo (Španija, Belgija, Francija, Velika Britanija, Poljska). Je pa vpliv krize na regionalno politiko v državah članicah omejen, saj regionalna politika nima značaj klasične proticiklične politike.

2. Notranji razlogi: predvsem skandinavske države so v procesu reforme regionalne politike, saj so sprejele oziroma sprejemajo nove zakone in strategije s katerimi večinoma nadgrajujejo obstoječi model regionalne politike. To velja za Dansko, Norveško, Švedsko in Finsko.
3. Sprememba instrumentov: Poljska, VB, Avstrija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg so spremenile instrumente regionalne politike, kar je deloma tudi posledica ekonomske krize.
4. Spremembe v kohezijski politiki, predvsem v novih članicah in v starih kohezijskih državah: ker ima kohezijska politika zelo pomemben (dominanten) vpliv na regionalno politiko, vsaka nova finančna perspektiva (npr. sprememba sistema upravljanja in izvajanja) vpliva na regionalno politiko v omenjenih državah.

Spremembe v regionalnih politikah so nastale tudi zaradi sprememb v razumevanju regionalnega problema:

- Večji poudarek mednarodni konkurenčnosti, vendar se upoštevajo značilnosti posameznih regij. Kriza je zelo prizadela posamezna območja, predvsem tista z izrazito prevlado enega sektorja, predvsem predelovalne industrije, zato se izpostavlja vprašanje dolgoročnega razvoja problematskih regij.
- Večji poudarek subregionalnim temam, predvsem iz vidika različnih problemov v različnih območjih (npr. Avstrija, Belgija, Češka).
- V posameznih državah so razvili nove metodologije merjenja regionalnih razlik, ki ne temeljijo zgolj na merjenju razlik v BDP in v stopnji brezposelnosti.

Zaradi sprememb v razumevanju regionalnega problema in v pristopih k regionalni politiki so se spremenili tudi cilji regionalnih politik:

- regionalne politike so prešle od spodbujanja problematskih območij k spodbujanju mednarodne konkurenčnosti, kar je posledica globalizacije in vpliva EU politik (lizbonska strategija), kar velja za nove EU članice, Nizozemsko, Švedsko,
- zmanjševanje regionalnih razlik je še vedno pomemben cilj regionalnih politik v Nemčiji, Italiji, Španiji, Veliki Britaniji, na Danskem in Poljskem),
- okrepitev institucij na regionalni ravni (nove EU članice, Norveška),
- specifični regionalni problemi, kot je razvoj otokov, območja prizadeta s prestrukturiranjem, (Finska, Norveška),
- ohranjanje poseljenosti (predvsem skandinavske držav),
- spodbujanje trajnostnega razvoja (Francija, Belgija, Danska, Portugalska, Avstrija, Škotska).

Osredotočenje na problemska območja ostaja še vedno pomemben razlog in cilj regionalnih politik, saj je:

- kriza je povzročila dvig sredstev v najbolj prizadetih območjih (Nemčija, Velika Britanija),
- kljub podpori vsem regijam tradicionalne problemske regije še vedno pridobivajo večino finančnih sredstev (Francija, Anglija, Švedska), v nekaterih državah so tudi funkcionalno oblikovali območja s ciljem uresničevanja posameznih politik.

Spreminjajo se tudi regionalni instrumenti:

- Zgodovinsko se je poudarek v regionalnih politikah preusmeril od pomoči podjetjem in izgradnje infrastrukture k vzpostavljanju ustreznega poslovnega okolja in k regionalizaciji sektorskih politik. Danes spodbujanje temelji na spodbujanju endogenih potencialov, predvsem na spodbujanju inovativnosti: osnovni namen sodobnih regionalnih politik je spodbujanje konkurenčnosti, gospodarske rasti in integracija regionalno relevantnih sektorskih politik.
- Finančna in gospodarska kriza nista drastično vplivali na regionalne politike, saj je večina ukrepov sofinanciranih iz strukturnih skladov in skladnih z regionalnimi državnimi pomočmi. Vseeno pa so nekatere države povečala sredstva za regionalno politiko (Nemčija), medtem ko so se v nekaterih državah zmanjšala zaradi krize in zaradi omejene absorpcijske sposobnosti podjetij (Irska, Italija, Nizozemska). Med regionalnimi ukrepi se je povečal delež pomoči podjetjem (Grčija, Irska, nove EU članice). Spremenili (olajšali) so se kriteriji pridobitve regionalne pomoči (Francija, Portugalska, Španija), povečal se je nabor upravičenih aktivnosti in višina sofinanciranja podjetij, še posebej srednjih in malih (Velika Britanija, Nemčija, Finska). Opažen je tudi poudarek na inovacijah, mednarodni konkurenčnosti in na izboljšani koordinaciji v Veliki Britaniji, Avstriji, Irski in na Švedskem.
- Zmanjšujejo se regionalne državne pomoči, kar je predvsem posledica novih smernic.

Spremembe v izvajanju regionalne politike

- Institucionalni okvir izvajanja regionalne politike se v zadnjih 3 letih ni bistveno spremenil. Izjema so Irska, Švedska in tudi Škotska, kjer so spremenili institucionalno strukturo s ciljem večje uspešnosti in učinkovitosti.
- Zaradi krize se je pokazala potreba po boljši koordinaciji (Danska, Francija, Švedska, Velika Britanija).
- V nekaterih državah se je povečala decentralizacija izvajanja regionalne politike (Danska, Poljska, Nizozemska, Nemčija, Velika Britanija, Portugalska). V nekaterih državah je decentralizacija tudi posledica administrativnih reform (skandinavske države, deloma Francija, Latvija).
- V nekaterih državah so nezadovoljni s strukturami na subregionalni (občine) kot velja za Ciper in na regionalni ravni kot velja za Romunijo, Slovaško in tudi za Grčijo.
- Kljub decentralizaciji pa je vloga centralne ravni v regionalni politiki še vedno odločujoča, vendar se je okrepila njena vloga v spremljanju, koordinaciji, vrednotenju regionalne politike. Ključna vloga je koordinacija in sicer na:
 - nacionalni ravni z koordinacijo ministrstev, zato so države ustanovili koordinacijske mehanizme v obliki koordinacijskih teles (Danska, Finska, Anglija, Francija, Nemčija, Italija), v obliki pogodb (Velika Britanija, Poljska), neformalne koordinacijske mehanizme (Avstrija, Nizozemska, Norveška),
 - regionalni ravni (Danska, Finska, Nemčija, Velika Britanija, Norveška, Belgija),
 - vertikalni v obliki pogodb (Danska, Nemčija, Poljska), v obliki koordinacije izvajanja strukturnih skladov in v obliki neformalnih mehanizmov (Avstrija, Švedska, Norveška).

4.2. REGIONALNE POLITIKE V IZBRANIH DRŽAVAH ČLANICAH EU

Države članice EU imajo različne modele spodbujanja regionalnega razvoja, kar je posledica velikosti regionalnih problemov (kar je odvisno od velikosti in poseljenosti države ter od zgodovine), od ustavno-pravne ureditve (prisotnost regionalne samouprave, vprašanje ureditve države, kjer je v zveznih državah drugačna porazdelitev pristojnosti), ponekod je zmanjševanje regionalnih razlik vključeno v ustavo kot to velja za Italijo in Nemčijo, pomembna je tudi raven razvitosti (nove EU članice, stare kohezijske države).

Ker tudi Slovenija spreminja regionalno politiko, je poleg splošnega pregleda regionalne politike v vseh članicah EU, potrebno podrobno pogledati tudi ureditev v Sloveniji približno primerljivih državah članicah EU. To so: Avstrija, Danska, Finska, Švedska. Izbor je narejen na podlagi naslednjih kriterijev:

- velikosti držav: izbrali smo manjše EU članice (vse izbrane države),
- izkušnje: imajo dolgoletne izkušnje z regionalno politiko: stare EU članice (vse izbrane države),
- ustavno-pravne primerljivosti: izbrali smo deloma primerljive države kot je Finska, deloma Švedska in Danska,
- izvajajo reformo regionalne politike: Danska, Švedska, Finska,
- geografska bližina Sloveniji: Avstrija.

AVSTRIJA

Avstrija meri 83.859 km² in ima nekaj čez osem milijonov prebivalcev. Avstrija je zvezna država, razčlenjena na devet zveznih dežel.

Kot temeljni izvršilni ogran v deželi je oblikovalna deželna vlada (*Landesregierung*), ki jo imenuje deželni zbor. Dežele imajo relativno veliko avtonomijo, saj zvezna ustava določa, da zvezna oblast ureja samo tista področja, ki jih ustava izrecno določa kot pristojnost zveze. Vsa ostala področja urejajo dežele same, zato je bila regionalna politika zelo omejena. Dežele izvajajo lastne razvojne strategije.

Regionalni gospodarski razvoj je v pristojnosti dežel, medtem ko regionalne razlike niso bile nikoli tako velike, da bi sprožile znatnejše aktivnosti centralne ravni (države). Centralna raven (Urad avstrijskega kanclerja) je odgovorna za koordinacijo regionalne politike, vendar brez znatnih finančnih sredstev. Za koordinacijo regionalne politike je izredno pomembno tudi delovanje avstrijske prostorske konference (ÖROK), ki podaja zgolj priporočila.

V Avstriji sta izpostavljeni dva regionalna problema:

1. periferna podeželska območja na jugu in vzhodu države,
2. stara industrijska območja na Štajerskem in v osrednjem delu države.

Do vključitve v EU regionalna politika ni bila deležna velike pozornosti in sicer zaradi naslednjih razlogov:

- regionalne razlike so bile zmerne,
- mobilnost prebivalstva (stalne in dnevne selitve) so ohranjemale ustrezen življenjski standard,
- storitve (predvsem turizem) so nadomestile upad pomena kmetijstva.

Regionalna politika je temeljila na spodbujanju endogenih potencialov problemskih območij. Sprememba se je zgodila z vključitvijo v EU leta 1995, ko je centralna raven vzpostavila sistem upravljanja in izvajanja programov sofinanciranih iz strukturnih skladov in določila območja, upravičena do regionalnih državnih pomoči. Od leta 1995 dalje, je regionalna politika v Avstriji v veliki meri vezana na kohezijsko politiko EU. Šele v zadnjih letih želi povezati regionalno politiko na vseh ravneh (nacionalna, regionalna, subregionalna) in sicer pri pripravi nacionalnega strateškega referenčnega okvira (STRAT.AT) s pomočjo avstrijske prostorske konference (ÖROK), vendar lahko rezultate pričakujemo šele v naslednjem programskem obdobju. V zadnjem desetletju so se zmanjšale tudi razlike med zahodom in vzhodom države. K temu je prispevala tudi širitev EU (pospešena gospodarska dejavnost v trikotniku Dunaj-Győr-Bratislava) ter hiter razvoj Gradiščanske (znatna EU sredstva, EU širitev, bližina Dunaja, ambiciozna ekonomska politika). Za Avstrijo je v zadnjih letih zelo pomembno postalo čezmejno sodelovanje, tudi zato, ker so se zelo zmanjšala razpoložljiva sredstva kohezijske politike. Čeprav želi centralna raven doseči koordiniran pristop države, so v obdobju do leta 2006 prevladovali interesi posameznih dežel.

Čeprav ima centralna raven v Avstriji predvsem koordinacijsko vlogo, pa imajo na regionalni razvoj pomemben vpliv sektorske politike. Predvsem je pomembna inovacijska politika, ki spodbuja dolgoročno konkurenčnost države in njenih dežel.

DANSKA

Danska je kraljevina. Ima 43.094 km² ter ima nekaj manj kot 5,5 milijonov prebivalcev. Ker je Danska ustavna monarhija, monarh ne more samostojno izvrševati in izvajati političnih dejanj. Glavno izvršilno funkcijo imajo danska vlada in ministri.

V letih 2004 in 2005 so bile na področju lokalne samouprave izvedene temeljne reforme. Kraljevina Danska je bila do reforme razdeljena na 13 okrožij - Amtskommuner (regionalna raven) in na 271 občin (lokalna raven). Poseben status so imele občine Kopenhagen, Frederiksberg in Bornholm, ki so bile neposredno podrejene državi. S temi reformami se je radikalno spremenila razdelitev nalog in obveznosti med državo, regijo (prej okrožjem) in občino. Kraljevina Danska se od 1.1.2007 naprej upravno deli na regije (5) in občine (98).

Večina nalog in pristojnosti nekdanjih regij je prešla delno na državno (pobiranje davkov) in delno na lokalno (občinsko) raven. Pristojnosti, ki so jih regije ohranile, so: bolnišnice, javni prevoz in regionalni razvoj.

Tudi za Dansko so značilne majhne medregionalne razlike. Do začetka 90-ih let je bila regionalna politika v pristojnosti centralne ravni, ki je do 80-ih let predvsem zmanjševati razlike med posameznimi območji v državi (razlike med urbani in perifernimi območji) v 80-ih pa je začela spodbujati konkurenčnost danskih regij, predvsem s pomočjo podjetjem. Centralna oblast je leta 1991 prenehala z regionalno pomočjo in regionalna politika je postala odvisna od kohezijske politike. Centralna raven je spodbujala pripravo regionalnih programov, razvoj regij je spodbujala tudi s pomočjo mikro-industrijske politike (grozdenje, spodbujanje inovativnosti). Spremembe so nastale leta 2005 s sprejetjem zakon o spodbujanju podjetništva (2005) in z reformo lokalne samouprave, ki je stopila v veljavo z 1.1.2007. Ustanovljene so bile nove regije (5) in odgovornost za regionalni razvoj se je prenesla na raven regij. Sprejeti so bili regionalni razvojni programi, ki vsebujejo vizijo in skupne cilje regije ter so veliko širši od spodbujanj gospodarstva. So predvsem koordinacijski instrument usklajenega spodbujanja razvoja regij, ki temelji na koordinaciji regije, države in občin ter

povzema tudi regionalno gospodarsko strategijo. To povzroča težave pri njihovi izvedbi. Poudarek je na naslednjih politikah: inovacije, IKT, podjetništvo, človeški viri, turizem, razvoj perifernih območij. Vzpostavljeni so bili regionalni sveti. Z reformo so bili vzpostavljeni tudi novi koordinacijski mehanizmi na ravni regij in sicer regionalni forumi za razvoj (regional growth fora), ki jo sestavljajo vsi pomembni deležniki v regiji (gospodarstvo, občine, izobraževalne organizacije, socialni partnerji, ...), katerih naloga je zagotavljanje ustreznih pogojev za regionalni razvoj ter za pripravo regionalne gospodarske strategije. Regionalna gospodarska strategija, vsebuje tudi akcijski načrt in predstavlja osnovo za alokacijo EU sredstev in sredstev za spodbujanje podjetništva. Imajo do 20 članov in v vsaki regiji je možno ustanoviti največ 2. Regije in država so podpisale partnerske sporazume za izvedbo regionalnih gospodarskih strategij, ki omogočajo partnerstvo države in regionalnih forumov za razvoj, kar omogoča vertikalno koordinacijo. Podoben mehanizem naj bi veljal tudi za regionalne razvojne programe.

FINSKA

Finska je republika in ima 338.145 km² in 5,3 milijona prebivalcev.

Finska ima tri upravne ravni: občinsko raven (348), regionalno raven (20) in državni nivo. Ima tudi 6 provinc, ki delujejo za namene osrednje vladne administracije ter jih vodijo guvernerji.

Finska ima že dolgo zgodovino spodbujanja regionalnega razvoja. Glaven razlog so stalne in velike medregionalne razlike. Tako lahko zgodovino finske regionalne politike delimo v tri obdobja:

- v 60-ih in 70-ih je finska regionalna politika temeljila na industrializaciji (usmerjanje industrijskih naložb),
- v 70-ih in v 80-ih je bil poudarek na državi blaginje (redistribucija),
- v 90-ih regionalna politika temelji na programskem pristopu (Zakon iz leta 1993).

Podobno kot v večini držav EU članic je razvoj finske regionalne politike pod velikim vplivom regionalne politike EU. Tako smo priča prehoda iz ožjega pojmovanja regionalnega razvoja k širšemu pojmovanju regionalnega razvoja, ki temelji na spodbujanju razvoja regij (ne pa zgolj na spodbujanju ožjih teritorialnih enot), na programskem pristopu, partnerstvu in sofinanciranju.

Trenutno nacionalna regionalna politika še vedno temelji na Zakonu o regionalnem razvoju iz leta 2002, ki je začel veljati 1.1.2003 in je nadomestil zakon iz leta 1993. Namen Zakona je ustvarjanje pogojev za gospodarsko rast, gospodarski razvoj in povečano zaposljivost, kar omogoča blaginjo prebivalstva na osnovi trajnostnega razvoja. Naslednji cilj je zmanjševanje regionalnih razlik. Poudarek je na značilnosti regij (potenciali, razvoj prebivalstva in gospodarstva). Politika torej temelji na spodbujanju konkurenčnosti. Zakon ločujejo domačo in EU komponento.

Spodbujanje regionalnega razvoja na Finskem je odgovornost države in občin. Državo predstavlja vlada, ki določi cilje spodbujanja regionalnega razvoja. Državne oblasti morajo upoštevati nacionalne cilje regionalnega razvoja, spodbujati njihovo uresničevanje, vrednotiti njihove aktivnosti iz vidika vpliva na regionalni razvoj. Od leta 2008 dalje je odgovorno ministrstvo Ministrstvo za delo in gospodarstvo (prej Ministrstvo za notranje zadeve), medtem ko je za regionalno prostorsko planiranje odgovorno Ministrstvo z okolje. Pomembno

je, da država vse bolj harmonizira organizacijo regionalnih izpostav (služb), kakor tudi njihovo delovanje (v zadnjem času je uspelo Vladi uskladiti delovanje regionalnih izpostav ministrstev odgovornih za zaposlovanje, kmetijstvo, industrijo).

Občine, od 1.1.2009 jih je 348 (zmanjšanje števila od 425), se za opravljanje določenih nalog medsebojno povezujejo, saj so majhne in finančno šibke. Zato je Finska ustanovila regijske svete. Sestavljajo jih predstavniki občin, in sicer je povezovanje občin obvezno. Tako je bilo z odločitvijo Vlade 1.3.1998 ustanovljeno 20 regij (regija Åland ima poseben status) in vsaka regija ima svoj regijski svet. Regijski svet predstavlja regijsko samoupravo in regijski sveti imajo na področju spodbujanja razvoja naslednje naloge:

- So odgovorni za razvoj regij v sodelovanju s centralno ravno.
- So odgovorni za pripravo in potrditev regionalnih strateških programov (RSP-jev).
- Pripravljajo letne izvedbene plane, temelječe na RSP-jih, v sodelovanju z državnimi oblastmi, občinami in ostalimi udeleženci, ki sofinancirajo dogovorjene aktivnosti. RSP-je tudi sprejemajo.
- So odgovorni za pripravo programov za strukturne sklade.
- Spodbujajo medregionalne in ostale oblike sodelovanja občin in regij, kakor tudi ostalih udeležencev (deležnikov) zasebnega in javnega prava.
- Spremljajo razvoj v regijah in njenih delih.
- Mednarodno sodelovanje v okviru njihovih pristojnosti.
- Pripravljajo regionalne prostorske plane.

RSP-ji so temeljni strateški dokumenti nacionalne regionalne politike. Vsak regionalni svet mora pripraviti RSP za določeno (fiksno) obdobje. Ta vsebuje regijske cilje, temelječe na potrebah in potencialih regije, najpomembnejše projekte in ostale potrebne ukrepe za doseg ciljev in financiranje RSP-ja ter temelji na regionalnem planu regije, ki načrtuje razvoj regije v daljšem časovnem obdobju (10-20 let). Pri pripravi RSP-jev je potrebno upoštevati regionalni prostorski plan, nacionalne cilje regionalnega razvoja, regionalno planiranje različnih administrativnih sektorjev in ostale programe, ki imajo vpliv na regijo. Priprava RSP-jev poteka skupaj z državnimi oblastmi, občinami in organizacijami, ki so vključene v regionalno planiranje. RSP-ji se pripravijo za obdobje 4 let (občinski sveti imajo 4 letni mandat). Potrdi jih najvišji organ regionalnega sveta. Po potrebi se RSP-ji revidirajo. Državne oblasti upoštevajo RSP-je pri svojem delovanju, spodbujajo njihovo uresničevanje in spremljajo učinke njihove aktivnosti na regionalni razvoj.

RSP-ji se izvajajo preko izvedbenih planov. Izvedbeni plan je letni dokument, za pripravo je odgovoren regijski svet. Vsebuje predlog najpomembnejših projektov in ostalih ukrepov pomembnih za izvajanje RSP-ja in posebnih programov, skupaj z oceno sredstev in virov financiranja. Pripravi se v sodelovanju z državnimi oblastmi, občinami in ostalimi udeleženci, ki sofinancirajo aktivnosti.

Država lahko pripravi tudi posebne programe, ki pa morajo biti časovno omejeni, potrebno pa je zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva (npr. razvoj otokov, razvoj podeželja, program krepitve regijskih centrov in njihovo medsebojno sodelovanje,...). Finska med vsemi skandinavskimi državami najbolj spodbuja razvoj regijskih centrov s ciljem policentričnega razvoja države.

Kljub razvoju na celotnem ozemlju ima Finska zaradi koncentracije in intenzivnosti pomoči določena razvojna območja. Država lahko določi problemska območja glede na stopnje

razvoja in razvojne potrebe. Ta so razvrščena v skupine I, II in III na osnovi subregij in so tudi osnova za regionalno karto državnih pomoči. Podrobnosti so določene v vladni uredbi.

V letu 2008 so bile, kot posledica redefiniranja ciljev regionalne politike (obdobje 2007-2011) revidirane nacionalne sektorske strategije spodbujanja regionalnega razvoja, kakor tudi vse regionalne strategije in sicer v smeri doseganja naslednjih ciljev: dvig mednarodne konkurenčnosti države in finskih regij, spodbujanje endogenega razvoja regij in zmanjševanje regionalnih razlik ter reševanje specifičnih regionalnih problemov. Čeprav »problemska« območja še vedno dobivajo znatno pomoč (regionalne državne pomoči), pa se regionalna politika izvaja v vseh regijah. Vlada določi cilje spodbujanja regionalnega razvoja, regije pripravijo regionalne strateške programe in letne izvedbene načrte, ministrstva lastne regionalne sektorske plane in posamezni programi (npr. kompetenčni centri, otoki, ...) ter strukturni skladi omogočajo financiranje regionalnih programov. V letu 2010 naj bi začel veljati nov »regionalni zakon«, vlada misli združiti obstoječe inštrumente v novi program spodbujanja konkurenčnosti in kohezije. Okrepila se bo vloga regionalnih svetov, ustanovljeno je bilo novo ministrstvo za zaposlovanje in gospodarstvo, kar je še okrepilo horizontalno koordinacijo. Tako lahko rečemo, da Finska postopoma prehaja od programskega pristopa k partnerskemu pristopu, ki temelji na pogajanjih med nacionalno in regionalno ravni.

ŠVEDSKA

Švedska ima tri upravne ravni: občinsko raven, regionalno raven in državni nivo. Ima že zelo dolgo tradicijo lokalne samouprave, saj je bila uvedena že leta 1862. Od velikega števila občin v preteklosti (2498 leta 1950) je v procesu združevanja nastalo 289 občin, kolikor jih ima danes. Švedska ima tudi 20 okrožnih svetov.

Tudi na Švedskem ima nacionalna regionalna politika že štiridesetletno zgodovino in je preživela številne spremembe. V preteklosti je regionalna politika temeljila na spodbujanju razvoja severnega dela države (investicije, javne storitve, regionalna alokacija javnih izdatkov, spodbujanje odpiranja novih delovnih mest). Regionalna politika je temeljila predvsem na subvencioniranju severnega dela države in manj na vzpostavljanju pogojev za razvoj. Regionalna politika je torej temeljila na redistribuciji in ne na ustvarjanju pogojev za razvoj. Kriza javnih financ, posledice gospodarske recesije na celotnem ozemlju Švedske, tudi na razvitem jugu, in vstop v EU so povzročili spremembe v švedski regionalni politiki.

Za sedanjost regionalno politiko velja, da to ni več regionalna politika v klasičnem smislu, temveč temelji na endogenem razvoju in spodbujanju konkurenčnosti. Tako je Švedska leta 1998 z novim zakonom uvedla t.i. regionalno industrijsko politiko, ki se izvaja na celotnem ozemlju države. Ta temelji na spodbujanju razvoja podjetij, temelječem na značilnosti posamezne regije ob upoštevanju načel trajnostnega razvoja in enakosti spolov. Osnovna načela so naslednja:

- programski pristop,
- partnerstvo,
- vključitev podjetniškega sektorja.

Temeljni programski dokument razvoja posamezne regije je »sporazum o razvoju regije« (»regional growth agreement«). Ta temelji na povezovanju lokalne, regionalne in nacionalne ravni s sodelovanjem poslovnega sektorja in ostalih akterjev. Zgradba je hierarhična (prioritete-ukrepi-aktivnosti/projekti) in poleg vsebine vsebuje tudi določbe o izvajanju,

spremljanju, vrednotenju in financiranju. Odločujočo vlogo pri pripravi so imeli regijski administrativni sveti (»County Administrative Boards«), ki predstavljajo državo na regionalni ravni ob sodelovanju regionalne samouprave (okrožni sveti - »County Councils«)⁷. Pomembno je, da se obseg sredstev za spodbujanje regionalnega razvoja ni povečal, temveč se je le izboljšala koordinacija obstoječih sredstev regionalne, industrijske in zaposlitvene politike, kakor tudi EU sredstev. Sam sporazum o razvoju regije ni pravno zavezujoč dokument. V letih 1998-99 so vsa okrožja pripravila sporazume o razvoju regije in njihova vsebina se je izvajala v letih 2000-2002. Uspešnost je bila na posameznih območjih Švedske različna. Že leta 2001 je Vlada predstavila poročilo o pripravi sporazumov o razvoju regije in se je zavzela za nadaljevanje politike. Ugotovitve so bile naslednje:

- Internacionalizacija omogoča dodaten razvoj regij, podjetij in prebivalcev.
- Sodelovanje različnih akterjev je ključ za uspeh.
- Konkurenčne regije so ključ konkurenčne Švedske.
- Potrebno je še bolj natančno razdelati sistem regionalne industrijske politike, predvsem je potrebno okrepiti medministrsko koordinacijo.
- Stare formalne strukture in kulturne razlike so velika ovira za uspešen razvoj. Predvsem so velike razlike v razmišljanju med javnim in zasebnim sektorjem.
- Konkurenčno lokalno okolje in mreženje sta ključ razvoja podjetij.

Na osnovi tega poročila je Vlada v dokumentu »Growth and viability through Sweden« predlagala nadaljevanje reforme regionalne politike, in sicer z:

- Uvedbo regionalnega razvoja kot horizontalne prioritete.
- Jasnejšo razdelitvijo pristojnosti med posamezne vladne resorje. Pri spodbujanju regionalnega razvoja so pomembna predvsem naslednja področja: regionalni razvoj, razvoj industrije in trgovine, politika trga dela, izobraževanje, transport, raziskovalna politika (del povezan z vzpostavljanjem inovacijskih sistemov), razvoj podeželja in kultura. Vlada je ustanovila poseben medministrski svet (člani so večinoma državni sekretarji), ki je odgovoren za medministrsko koordinacijo na regionalni ravni.
- Jasnejšo razdelitvijo pristojnosti med centralno ravni in lokalno samoupravo, temelječem na partnerstvu in krepitvi vloge lokalne samouprave. V prihodnosti naj bi pripravljali razvojne programe okrožja, ki bi vseboval sektorske razvojne programe posameznega okrožja.
- Regionalna politika se bo spreminjala tudi v prihodnosti, in sicer v skladu z novimi spoznanji (proces učenja).
- Potrebna je medsebojna primerjava okrožij, tako nacionalna kot mednarodna. To je dobro orodje za uveljavljanje sprememb.
- Potrebna je boljša koordinacija med nacionalno politiko in EU programi.

Kljub temu, da smo bili priča spremembam v švedski regionalni politiki, pa se ni zmanjšalo osredotočenje na nekatere problemske regije, za katere je značilno, da so redko poseljene in je zanje značilna tudi zmanjševanje števila prebivalstva. Zato so imela problemska območja veliko površino, vendar sorazmerno malo prebivalcev, dodatno pozornost je švedska vlada namenila tudi regijam s staro industrijsko strukturo.

V obdobju 2004-2007 so sporazume o razvoju regij nadomestili t.i. »programi regionalne rasti« (Regional growth programmes), ki so temeljili na načelih trajnostnega razvoja in s poudarkom na razvoju industrije in trgovine ter »regionalni razvojni programi«, ki vsebujejo

⁷ Ob pripravi razvojnih programskih dokumentov poteka tudi obširna debata o reformi lokalne samouprav s poudarkom na krepitvi regijske ravni. Zato trenutno potekajo 4 pilotni projekti krepitve regionalne ravni.

strategijo razvoja regij v srednjeročnem obdobju in so bili osnova za pripravo ostalih programov kot so programi za koriščenje sredstev strukturnih skladov, programi regionalne rasti, okoljski programi,... Regionalne razvojne programe pripravijo deležniki v regiji.

Leta 2008 je prišlo do spremembe v švedski regionalni politiki. S sprejetjem proračuna z leto 2008 je švedska vlada uvedla regionalno politiko rasti (»regional growth policy«), ki temelji na prispevku vseh regij k nacionalni rasti in sicer z uvedbo regijsko specifičnih instrumentov, vendar imajo »tradicionalna« problemska območja še vedno posebno obravnavo (podeželska območja, urbana območja, redko poseljena območja). Cilj nove politike je razvoj države in vseh njenih regij ter lokalnih skupnosti na osnovi spodbujanja inovativnosti, podjetništva, usposabljanja, dostopnosti, urbane prenov, ustreznih storitev (javnih, poslovnih), mobilnosti ter ustrezne koordinacije sektorskih politik in različnih virov financiranja. Prevladuje predvsem spodbujanje inovativnosti, predvsem v programih sofinanciranih iz EU sredstev, kjer spodbujanje inovativnosti in urbane prenov predstavlja 90 % vseh sredstev ESRR.

Nova regionalna politika se bistveno ne razlikuje od regionalne politike iz leta 2001, ki je temeljito spremenila švedsko regionalno politiko. Osnova je še vedno razvoj vseh regij in sicer na osnovi pripravljenih programskih dokumentov (regionalni razvojni programi), povečal se je poudarek konkurenčnosti vseh regij (poudarek na spodbujanju inovativnosti). Sama izvedbena struktura regionalne politike se ni veliko spremenila. Pomembna sprememba je združitev agencije NUTEK (agencija za financiranje, podjetništvo, industrijski razvoj in gospodarski razvoj regij), agencije za razvoj podeželja in dela agencije za varstvo potrošnikov v skupno agencijo Tillväxtverket (švedska agencija za gospodarsko in regionalno rast), ki ima okoli 300 zaposlenih in 11 regionalnih pisarn.

4.3. PREDNOSTNA OBMOČJA REGIONALNE POLITIKE

V zadnjem desetletju smo priča spremembam v ciljih regionalne politike. Večji poudarek je na strani faktorjev ponudbe (inovacije, podjetništvo, sposobnosti) s cilje spodbujanja konkurenčnosti regij in posledično krepitev prispevka regij k nacionalni konkurenčnosti. Po drugi strani pa je načelo enakosti še vedno pomembno, kar se kaže v spodbujanju strukturno šibkih območij v EU članicah.

Države članice uporabljajo eksplicitno prostorsko ciljanje (explicit spatial targeting) in implicitno prostorsko ciljanje (implicit spatial targeting) različnimi ukrepi, tako v okviru kohezijske politike (EU sredstva), kakor s pomočjo nacionalne regionalne politike. Med državami članicami so velike razlike v upravičenosti do kohezijskih sredstev in tudi do upravičenih območij regionalne državne pomoči.

Eksplicitno prostorsko ciljanje držav EU članic v njihovih nacionalnih regionalnih politikah lahko razdelimo v 5 skupin:

1. Velike makro regije: to so Mezzogiorno v Italiji in nove dežele (New Länder) v Nemčiji. V teh državah 85 % (Italija) in več (Nemčija) sredstev nacionalne regionalne politike porabita omenjeni območji.
2. Območja upravičena do regionalne državne pomoči: v starih EU članicah obsegajo upravičena območja manj kot tretjino ozemlja, zato so območja sorazmerno majhna, še posebej v Franciji, Veliki Britaniji, na Nizozemskem.
3. Geografsko zaokrožena območja: nekatera gorska območja in porečja v Franciji, poseben program za otoke na Finskem.

4. v državah kjer spodbujajo razvoj vseh regij je podpora strukturno šibkih območij bolj izrazita (Regional Development Fund na Finskem, Regional Growth Programmes na Švedskem, Norveška, financiranje RRA-jev v Angliji, regionalne pogodbe (regional contracts) v Franciji in na Poljskem, kakor tudi Peaks in the Delta budget na Nizozemskem (vendar le še do konca leta 2010)).
5. programi, ki so osredotočeni na izkoriščanje konkurenčnih prednosti posameznih območij, kot so Competitiveness Poles and Rural Excellence Poles v Franciji, Centres of Expertise in podobni ukrepi v skandinavskih državah, kakor tudi ukrepi spodbujanja grozdenja v državah članicah EU.

Podobno velja tudi za EU sredstva. Tako so že na EU ravni kohezijska sredstva namenjena predvsem manj razvitim regijam (Cilj Konvergence), saj je več kot 80 % sredstev namenjenih tem regijam (100 regij). Kohezijska sredstva so predvsem pomembne v manj razvitih državah, kamor spadajo predvsem nove članice. Nekatere med njimi imajo posebne regionalne operative programe za več regij skupaj (npr. Slovaška) ali za posamezne regije (npr. Poljska, Madžarska, Češka, ...). V obdobju 2007-2013 se je pomen regionalne komponente kohezijske politike v novih EU članicah povečal, tudi zato, ker nekatera območja niso več upravičena do Cilja Konvergenca.

V razvitejših članicah EU je pomemben tudi Cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, ki je namenjen krepitvi regionalne konkurenčnosti in privlačnosti ter zaposlovanja. Programi temeljijo na spodbujanju gospodarskih sprememb z inovacijami in spodbujanjem družbe znanja, podjetništva, varstva okolja ter izboljšanjem njihove dostopnosti, kakor tudi na spodbujanju prilagodljivosti delovne sile ter naložb v človeške vire. Tu je zaradi same vsebine programov prostorsko ciljanje manj primerno in se zato uporabljajo pravila regionalnih državnih pomoči.

Poleg eksplicitnega prostorskega ciljanja države uporabljajo tudi implicitno prostorsko ciljanje in sicer s pomočjo kriterijev izbora projektov ali pa posredno na osnovi vsebin, ki jih programi sofinancirajo. Tako države članice uporabljajo različne mehanizme izbora projektov od neposredne potrditve, do programov in javnih razpisov. V primeru javnih razpisov, kjer so vse regije upravičene do sredstev praviloma več sredstev pridobijo bolj razvite regije. Tu je zelo pomembna vsebina (strategija) strateških dokumentov (npr. NSRO). Vsebine, ki spodbujajo faktorje konkurenčnosti držav (lizbonska strategija), v primeru celovite regionalne politike spodbujajo razvoj bolj razvitih regij.

Če povzamemo, potem lahko rečemo, da so kljub reformi regionalne politike v EU članicah spodbujanje razvoja strukturno šibkih območij še vedno pomembno (načelo enakosti), vendar pa pridobivajo na pomenu učinkovitost (efficiency), kar trenutno še ne povzroča političnih problemov, vendar pa je prihodnost nepredvidljiva. K temu je pripomogla tudi gospodarska kriza, kjer pridobivajo na pomenu faktorji konkurenčnost držav in regij (načelo učinkovitosti), kriza pa je prizadela predvsem strukturno šibka območja, kjer se ljudje počutijo zapostavljeni in pričakujejo državno podporo (načelo enakosti). Omejena javna sredstva in nejasna prihodnost pa trenutno ne omogočajo zadostitev vseh potreb gospodarstva, države, lokalnih skupnosti in prebivalstva.

4.4. VLOGA REGIONALNIH RAZVOJNIH AGENCIJ PRI SPODBUJANJU REGIONALNEGA RAZVOJA

Sistem spodbujanja razvoja je v različnih državah različen. Odvisen je tudi od institucionalne organiziranosti. Predvsem v federalnih državah imajo regionalne oblasti pomembno vlogo pri spodbujanju razvoja (npr. Nemčija, Avstrija). Pri spodbujanju razvoja v posamezni državi, regiji, lokalni skupnosti sodelujejo številne organizacije (ministrstva, agencije, skladi, zasebni sektor, ...). V nekaterih državah imajo pomembno funkcijo finančne organizacije. Tudi pomen združenj (npr. zbornic, sektorskih združenj,...) je različen.

V večini držav so v sistemu spodbujanja razvoja udeležene številne agencije, tako na nacionalni kakor tudi na regionalni in lokalni ravni: agencije za spodbujanje razvoja (npr. Scottish Enterprise), agencije za spodbujanje tujih investicij (npr. IDA na Irskem), agencije za spodbujanje inovativnosti (npr. FORFAS na Irskem, TEKES na Finskem), agencije za spodbujanje podjetništva, agencije za podporo velikim podjetjem (ENTERPRISE IRELAND), agencije za spodbujanje razvoja turizma, agencije za spodbujanje regionalnega razvoja (DIACT prej DATAR v Franciji, NUTEK na Švedskem), energetske agencije, ...

Ponekod imajo posamezne agencije več funkcij, kar je odvisno predvsem od načina spodbujanja razvoja v posamezni državi, pogosto pa se naloge posameznih agencij deloma tudi prekrivajo. Tudi v Sloveniji imajo javne agencije pomembno vlogo pri izvedbi politik posameznih ministrstev.

Povezovanje posameznih nalog je značilno predvsem za regionalne razvojne agencije. Te imajo zelo pomembno vlogo v nekaterih državah in deželah (celotna Velika Britanija, Flandrija, Portugalska, Španija, Francija,...). Nekatere so zelo velike in pomembne, kot je Scottish Enterprise. Za to agencijo je značilno, da pokriva zelo širok spekter storitev (spodbujanje podjetništva, pomoč ključnim sektorjem, izhodne in vhodne investicije, pomoč lokalnim skupnostim, spodbujanje inovativnosti, razvoj podeželja, turizem, razvoj človeških virov), da je javna in da ima lokalne pisarne, kar omogočajo boljši stik s ciljno skupino in da spodbuja tako razvoj podjetij, ljudi, kakor tudi območij. Njena vloga se je v zadnjih letih povečala, saj je Škotska v skladu s politiko devolucije pridobila nekatere pristojnosti in finančne vire, predvsem na področju spodbujanja gospodarskega razvoja. V Angliji imajo zelo pomembno vlogo regionalne razvojne agencije, ki so bile postavljene od zgoraj navzdol.

Poleg regionalnih razvojnih agencij so prisotne tudi lokalne razvojne agencije (območne, mestne, ruralne), ki vsaka v svojem segmentu spodbuja razvoj določenega območja in določene tematike (financiranje, svetovanje, usposabljanje, svetovanje, javno-zasebno partnerstvo, prostorsko načrtovanje, urbana prenova, socialni programi, spodbujanje turizma, trženje območja, ...).

REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE

Regionalne razvojne agencije je zelo težko definirati, saj so njihova vloga, dejavnost, organizacijska oblika in vzroki nastanka zelo heterogeni. Po ocenah OECD je danes v svetu okoli 15.000 razvojnih agencij, ki delujejo na regionalni in lokalni ravni. Nastale so v valovih in sicer:

- v Zahodni Evropi po 2. svetovni vojni z namenom obnove porušene Evrope na lokalni in regionalni ravni,
- v Severni Ameriki v 60-ih in 70-ih zaradi odprave posledic deindustrializacije posameznih območij (mest), predvsem na severu ZDA,
- v Vzhodni Aziji v 80-ih in 90-ih zaradi pospešene urbanizacije in industrializacije,
- v Latinski Ameriki, Južni Aziji, Afriki in v Vzhodni Evropi v zadnjih dvajsetih letih s ciljem pospeševanja gospodarskega razvoja.

V Evropi nimamo enotnega modela regionalnih razvojnih agencij. RRA-ji so pravi razcvet doživele v zadnjih tridesetih letih. Ker ni enotnega modela je tudi težko podati enotno definicijo. EURADA je pripravila naslednjo definicijo razvojne agencije: to je vsaka organizacija, katere poslanstvo so skupni in splošni interesi nekega področja. Delovati mora v tesni povezavi z regionalnimi ali lokalnimi oblastmi pri upravljanju, financiranju in določitvi nalog. Poleg tega mora delovati na dovolj velikem območju, ki pa mora biti manjši od države.

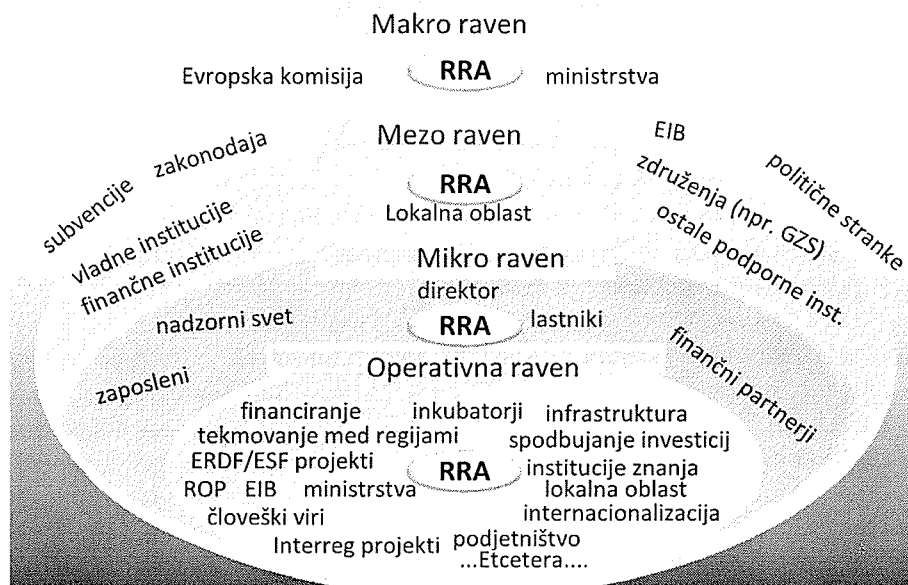
Da RRA lahko uspešno deluje, potrebuje:

- dobro poznavanje problemov in potencialov območja,
- sposobnost dela z (ne za) obstoječimi gospodarskimi, kulturnimi, družbenimi in političnimi strukturami območja,
- operativni program dela, s katerim bo RRA prepoznana kot potrebna in koristna organizacija, ki ustvarja nova delovna mesta, ustvarja in izkorišča priložnosti ter podaja rešitve.

Tako mora RRA izpolnjevati naslednje pogoje:

- Mora biti sprejeta in razumljena pri obstoječih političnih strukturah.
- Svoje cilje mora pretvoriti v konkretne projekte.
- Svoje delovanje mora usklajevati z ostalimi organizacijami (nacionalna, regionalna, lokalna raven).
- Mora imeti ustrezne kapacitete (finančne, človeške).
- Mora biti avtonomna pri sprejemanju odločitev.

Slika 10: Različne ravni delovanja regionalnih razvojnih agencij



Izkušnje OECD kažejo, da so razvojne agencije uspešne le, če so del celovitega sistema spodbujanja razvoja na določenem območju, kjer se aktivnosti razvojnih agencij dopolnjujejo s sistemom izobraževanja, s stanovanjsko politiko, s prometno politiko, z urejanjem prostora in z zagotavljanjem ostalih javnih storitev. Torej RRA-ji sami po sebi ne morejo biti glavni razlog uspeha/neuspeha določenega območja.

Danes se RRA-ji povezujejo na različnih ravneh in sodelujejo s številnimi partnerji.

Vloga in oblika regionalnih razvojnih agencij (v nadaljevanju: RRA) je zelo različna v državah članicah. V veliki meri je vloga odvisna od:

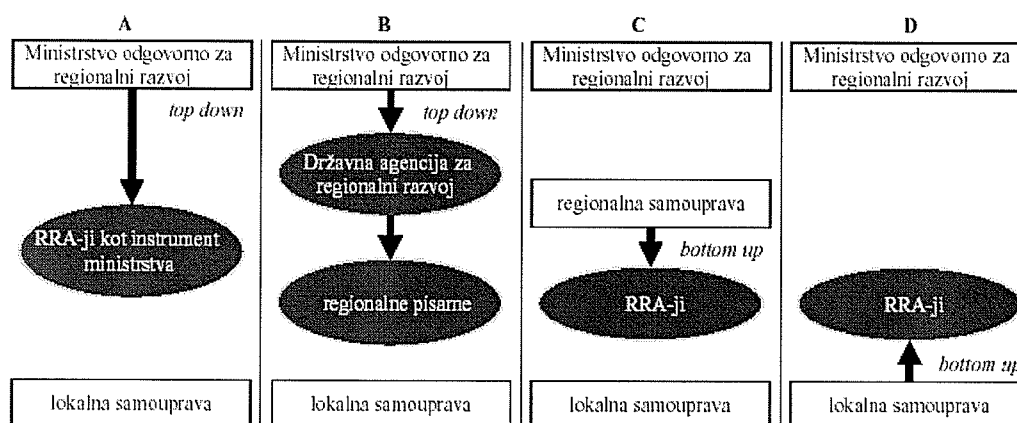
- administrativnega sistema v posamezni državi članici,
- vzrokov nastanka RRA-jev (decentralizacija (top-down) ali reševanje posameznih problemskih območij (bottom-up),
- oblik sodelovanja (partnerstva) med posameznimi ravni (država, regija, lokalna raven), med socialnimi partnerji, med javnim in zasebnim sektorjem (JZP), med zasebnim sektorjem (npr. grozdi),
- finančnih sredstev namenjenih spodbujanju regionalnega razvoja,
- načina reševanja problemov (sektorski ali regionalni pristop, lokalni ali regionalni pristop, vprašanje poudarka na posameznih temah).

V centraliziranem administrativnem sistemu ima centralna raven odločujočo vlogo pri oblikovanju in izvajanju politik, tudi pri črpanju strukturnih skladov in pri domači regionalni politiki. To je primer Irske, Grčije in Portugalske, kakor tudi velika večina novih EU članic, vključno s Slovenijo.

V dekoncentriranem centraliziranem sistemu ima centralna pisarna za potrebe izvajanja politik regionalne pisarne, ki imajo predvsem pomembno vlogo pri spodbujanju regionalnega razvoja in tudi pri črpanju strukturnih skladov. Tak sistem je značilen za Francijo in tudi za Veliko Britanijo, ki pa se vse bolj decentralizira.

Decentraliziran sistem je značilen predvsem za države z močno regionalno oblastjo. To so predvsem federalne države, kot so Nemčija, Avstrija, Belgija, kakor tudi Finska, Nizozemska, Švedska in Danska. V teh državah ima regionalna raven pomembno vlogo pri spodbujanju razvoja in tudi pri upravljanju s strukturnimi skladi.

Slika 11: Vloga RRA-jev v državah članicah EU



Vir: Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia, 2001, str. 21.

Modeli vloge RRA-jev:

- Model A je zelo redek. Primer je bil Shanon Development na Irskem.
- Model B je tudi top-down pristop. Obstoji nacionalna regionalna agencija, ki ima v regijah svoje pisarne. Primer je Švedska (NUTEK).
- Model C je primer Nizozemske, kjer je RRA v veliki meri navezana na regionalno oblast (provinco).
- Model D: RRA-ji so posledica iniciativ lokalne samouprave. Imajo različne oblike in so nastali iz različnih vzrokov. Niso rezultat sistematičnega pristopa, zato niso prisotne na celotnem ozemlju države. Take primere imamo povsod po EU in tudi v državah kandidatkah (primer Poljske v 90-ih letih).

Danes velja, da je predvsem v anglosaksonskih državah pomembna povezanost med državo (ministrstvi) in RRA-ji, medtem ko za ostale članice velja, da os RRA-ji vedno bolj v službi regij in vse manj v službi centralne oblasti. Medtem ko so bile v preteklosti razvojne agencije ustanovljene na problemskih območjih, pa so danes prisotne na območju celotne države.

Praviloma se RRA-ji ustanovijo v vseh vrstah regij (urbane, ruralne, stare industrijske, mešane), vendar je smiselno, da posamezen RRA pokriva območje:

- s kritično maso prebivalstva,
- s kritično maso podjetij,
- s kritično maso usposobljene delovne sile,
- z določeno sektorsko specializacijo,
- z konsenzom o regionalni/ lokalni strategiji.

K uspešnemu delovanju posameznega RRA-ja prispeva še naslednje:

- prepoznavnost RRA-ja kot razvojne institucije (zaupanje, image),
- kakovost partnerstva (vključitev vseh partnerjev),
- ustreznost strateških dokumentov,
- ustrezno število usposobljenih kadrov in zadostna finančna sredstva.

Izkušnje tudi kažejo, da je zelo pozitivno, če RRA pokriva administrativne meje določenega območja in ne le funkcionalno območje. Priporočljiva je, da je ustanovitev RRA-jev kombinacija pristopa od spodaj navzgor, kar omogoča legitimnost RRA-ja na območju, ki ga pokriva ter od zgoraj navzdol, kar omogoča sodelovanje z vlado.

Velikost in naloge RRA-jev se med državami zelo razlikujejo, isto velja za pravno obliko. Po velikosti so od več kot 1000 zaposlenih v sistemu Scottish Enterprises pa do majhnih v Franciji. Dejstvo je, da vsaka pospeševalna organizacija potrebuje določeno kritično maso kadrovskih (večinoma imajo RRA-ji med 30 in 100 zaposlenih) in materialnih pogojev. To pa zahteva ustrezno multidisciplinarno kadrovske zasedbo, ustrezne informacije in tudi ustrezna finančna sredstva. Zato so RRA-ji sorazmerno dobro kadrovske zasedeni. Pri tem je potrebno upoštevati vsaj naslednje:

- Velikost območja ter število prebivalstva, ki ga posamezna RRA pokriva (če ima RRA zaposlenih 300 ljudi in pokriva območje, kjer živi 3 mio ljudi, to seveda ni primerljivo z območjem kjer prebiva 100.000 ljudi).
- Obseg (javnih) nalog, ki jih posamezna RRA izvaja.

Ravno v številu zaposlenih in razpoložljivih finančnih sredstvih so razlike med posameznimi regionalnimi razvojnimi agencijami največje. Medtem ko imajo v starih EU članicah posamezni RRA-ji ustrezne finančne in kadrovske vire (angleški RRA-ji več kot 250 zaposlenih), pa so pogosto RRA-ji v novih EU članicah finančno in kadrovske podhranjene. Vzroki so različni. Kratka zgodovina (RRA-ji še iščejo lastno vlogo), centralizirani administrativni sistemi in centralizirano izvajanje kohezijske politike. Tako je bilo na dan 31.12.2007 v poljskih regionalnih razvojnih agencijah zaposlenih nekaj več kot 1.300 ljudi, kar pa je glede na število prebivalcev in na število regionalnih razvojnih agencij še vedno malo. RRA-ji se razlikujejo po pravni obliki in sicer od gospodarskih družb (npr. Estonija, Slovaška, Poljska) do javnih institucij (Belgija, Grčija, Italija, Irska, Nizozemska), do fundacij (Romunija). Tudi znotraj države imamo različne pravne oblike, kar je posledica preteklosti posameznih RRA-jev (npr. pospeševalni centri), kakor tudi prepletanja različnih podpornih mrež.

Zaradi heterogenosti RRA-ji opravljajo številne naloge. Na splošno so naloge naslednje:

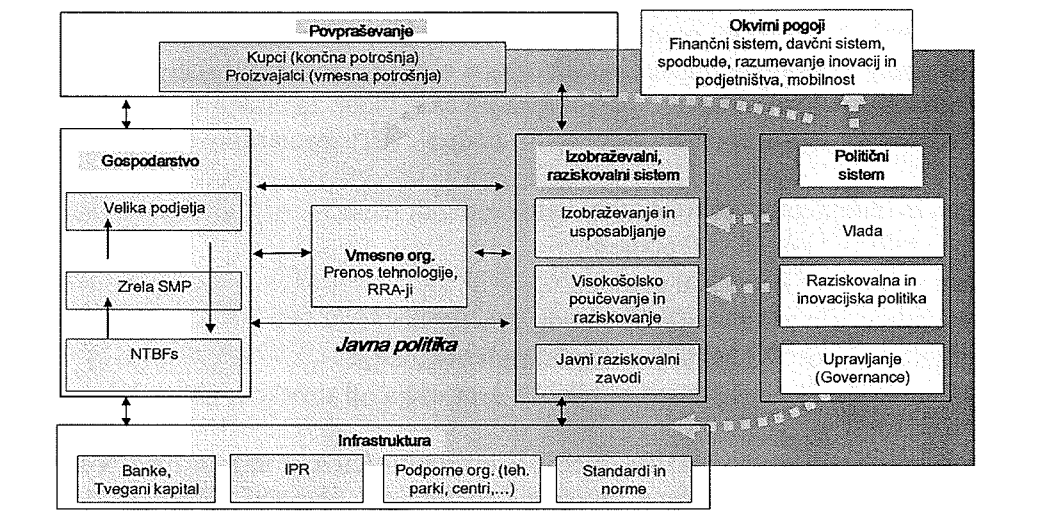
1. priprava strateških dokumentov (regijski, lokalni, sektorski, pomoč pri pripravi nacionalnih dokumentov),
2. spodbujanje razvoja,
3. spodbujanje investicij in
4. financiranje.

Spodbujanje razvoja:

- Spodbujanje podjetništva.
- Spodbujanje inovativnosti.
- Mreženje (grozdi, mreže, platforme).
- Razvoj in upravljanje z gospodarskimi conami ter tehnološko infrastrukturo (tehnološki parki, inkubatorji).

- Razvoj transportne infrastrukture.
- Spodbujanje turizma (Irska).
- Usposabljanje nezaposlenih/zaposlenih (npr. Irska, Francija, Škotska, Irska).
- Pomoč pri prostorskem planiranju (Belgija, Francija).
- Svetovanje (Irska, Škotska) ,...

Slika 12: Regionalni inovacijski sistem in javna intervencija



Vir: Collins, Arnold, 2005.

Zaradi omejenih kapacitet se RRA-ji vse bolj specializirajo (področje, sektorsko), zato se vse bolj povezujejo z ostalimi akterji s ciljem uresničevanja ciljev razvoja regij. V zadnjih letih so RRA-ji pridobili tudi pomembno vlogo v spodbujanju inovativnosti na regionalni ravni (regionalne inovacijske strategije, mreženje). Tako so postale pomemben del regionalnih inovacijskih sistemov.

Večina RRA-jev je neposredno ali posredno vključena v spodbujanje investicij. Predvsem sodelujejo z nacionalnimi agencijami za spodbujanje tujih investicij. Nekateri RRA-ji tudi sami navezujejo stike s potencialnimi investitorji. V zadnjih letih so RRA-ji vse bolj vključeni tudi v spodbujanje internacionalizacije regijskih podjetij. V zadnjih dveh desetletjih so postali zelo pomembni čezmejni in transnacionalni programi, še posebej za obmejne regije.

Številni RRA-ji se tudi ukvarjajo s financiranjem, ki ima različne oblike in pogosto poteka v sodelovanju s finančnim sektorjem.

Izkušnje kažejo, da ima opravljanje različnih funkcij pozitiven učinek na delovanje RRAj-ev. Kakšen pa je vpliv posameznega RRA-ja na razvoj, pa je odvisno v veliki meri od vloge v administrativnem sistemu. V nekaterih državah je njihova vloga zelo pomembna, v nekaterih pa veliko manj. Tako so zelo pomembne v Belgiji, na Škotskem in Irskem, medtem ko so na

Nizozemskemu pomemben akter na ravni regij. V zadnjih letih so pomembni predvsem v Angliji. Tam imajo v skladu z »Regional Development Agencies Act 1998« naslednje naloge:

1. pospeševanje gospodarskega razvoja in regeneracije območja,
2. pospeševanje konkurenčnosti in privlačnosti (privabljanje investicij) območja,
3. spodbujanje zaposlovanja,
4. dvig usposobljenosti in razvoj programov usposabljanja, ki so v skladu s potrebami območja,
5. trajnostni razvoj območja na področjih, kjer je to smiselno.

Tako delovanje RRA-jev vključuje spodbujanje konkurenčnosti, spodbujanje investicij, sodelovanje z ostalimi regionalnimi udeleženci, kakor tudi zagotavljanje skladnosti usposabljanja in potreb na trgu dela. Z leti so RRA-ji prevzemali vedno več javnih nalog, tudi izvajanje določenih sektorskih politik v regijah, kar je posledično povečalo tudi število zaposlenih in obseg razpoložljivih sredstev (trenutno okoli 2,3 mia angleških funtov letno). Po desetih letih delovanja je vrednotenje, ki ga je za potrebe vlade za obdobje 2002-2007 (skoraj 5,2 mia angleških funtov sredstev) opravilo podjetje PricewaterhouseCoopers pokazalo naslednje:

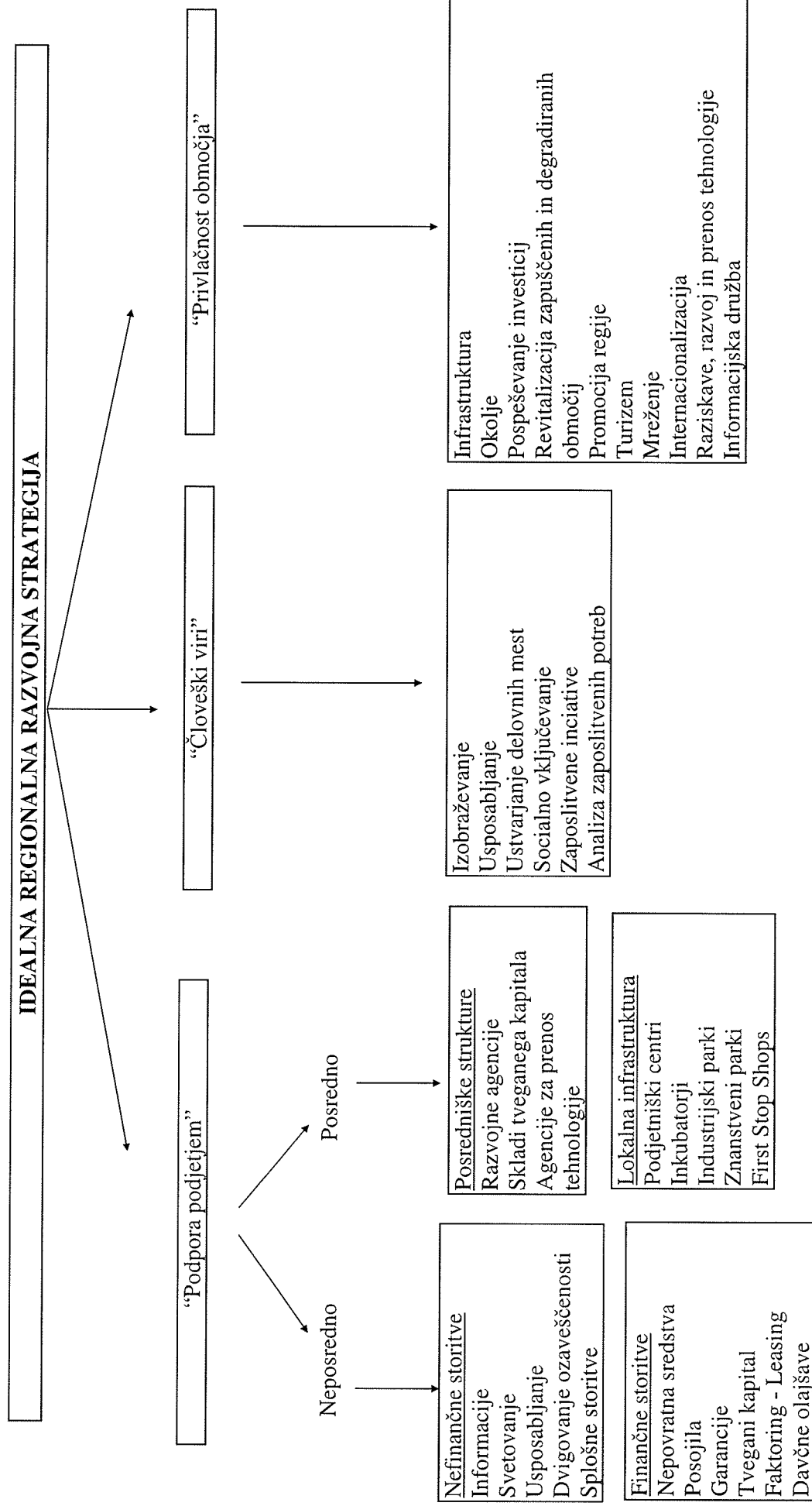
- ustvarjeno in ohranjeno je bilo 213.000 neto delovnih mest,
- podprtih je bilo več kot 35.000 podjetij,
- ustvarjeno je bilo več kot 8.500 podjetij,
- usposobljenih je bilo več kot 403.000 ljudi,
- regeneriranih več kot 570 hektarjev degradiranih območij,
- neto dodana vrednost v regijah naj bi bila 4,5 krat večja od stroškov, potencialna pa 6,4.

Kljub dobrim rezultatom, pa so razlike med posameznimi RRA-ji in tudi med posameznimi aktivnostmi. Predvsem projekti urbane preнове degradiranih območij zahtevajo dolgo dobo povračila stroškov. Kljub uspešnosti RRA-jev, pa v politični, strokovni in civilni javnosti ni enotnih pogledov na delovanje RRA-jev, saj jim pogosto očitajo birokratizacijo, nedoseganje ciljev, centralizem in širjenje prevelikih pričakovanj.

RRA se danes srečujejo s številnimi izzivi, kot so:

- kako se umestiti v razpršen sistem spodbujanja razvoja (številne obstoječe (sektorske) podporne strukture,
- ugotoviti katera področja (naloge) so za regijo najnujnejše sedaj (podpora podjetjem, usposabljanje) in v prihodnosti (inovativnost, tehnološko predvidevanje),
- kako spremljati in vrednotiti aktivnosti RRA-jev,
- kako sodelovati s podjetji,
- kako sodelovati v javnem-zasebnem partnerstvu (vprašanje multiplikativnih vplivov),
- kako prekiniti odvisnost od nepovratnih sredstev določenih območij.

Slika 13: Model idealne regionalne razvojne strategije



5. NOVA REGIONALNA POLITIKA

5.1. CILJI, NAČELA, VIZIJA

Cilj nove regionalne politike je krepitev razvojne moči regij na podlagi lastnih razvojnih potencialov in globalnih priložnosti.

VIZIJA REGIONALNEGA RAZVOJA

Vizija regionalnega razvoja v Sloveniji so dinamične in ustvarjalne regije z lastno identiteto (prepoznavne, specializirane) in učinkovito upravljane ter sposobne zaznavati in izkoriščati globalne razvojne priložnosti. Njihov razvoj bo temeljil na ekonomski učinkovitosti, socialni pravičnosti in okoljski odgovornosti.

CILJI REGIONALNE POLITIKE

Splošni razvojni cilji regionalne politike so:

- Povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital v regijah ter povečati njegovo učinkovitost v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.
- Reševanje strukturnih problemov ciljnih problemskih območij in zmanjševanje njihovega razvojnega zaostanka,
- Uresničevanje in krepitev razvojnih potencialov slovenskih regij s pomočjo mednarodnega teritorialnega sodelovanja.

Kazalniki merjenja splošnih ciljev:

- Sprememba v indeksu razvojne ogroženosti (IRO).
- Stopnja brezposelnosti in BDP/prebivalca in po regijah v indeksu ravni, EU-27 = 100
- Stopnja brezposelnosti in BDP/prebivalca v EUR za SLO regije v primerjavi s sosednjimi NUTS-3 regijami

Pri trajnostni regionalni politiki ne gre le za vlaganja v finančni in fizični kapital regij v gospodarskem smislu, ampak tudi za vlaganja v okoljski in družbeni kapital regij. Slednji vključuje kategorije človeškega kapitala, socialnega kapitala in kulturnega kapitala. Tudi pri konkurenčnosti regij ne gre le za gospodarsko konkurenčnost na globalnem trgu ampak tudi za učinkovitost v smislu kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.

NAČELA REGIONALNE POLITIKE

V regionalnem razvoju se upoštevajo naslednja načela:

1. Teritorialno strukturiran več nivojski pristop regionalne politike.
2. Trajnostni sonaravni razvoj kot obveznost nosilcev odločanja na vseh teritorialnih ravneh.
3. Usmerjenost na celotno ozemlje vendar prilagojenost ukrepov posebnostim posameznih območij. Dodatni ukrepi za problemska območja.
4. Fleksibilnost rešitev in hitra odzivnost regionalne politike na razvojne probleme.
5. Teritorialni razvojni dialog med nosilci odločanja na vseh teritorialnih ravneh.
6. Partnerstvo med lokalnimi skupnostmi, združenji gospodarstva in nevladnim sektorjem.
7. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem.

8. Koncentracija in programsko usmerjanje razvojnih spodbud na podlagi usklajenih nacionalnih/sektorskih usmeritev in prioritet ter regionalnih razvojnih programov – doseganje sinergij.
9. Subsidiarnost: samostojnost regij pri odločanju o projektih in financiranju le teh.
10. Povezovanje (mreženje) znotraj in navzven regije (zlasti v širši evropski prostor).
11. Odgovornost za izvajanje na nacionalni in regionalni ravni: delitev funkcij in poudarek na koordinacijski vlogi nacionalne ravni ter prenos načrtovalskih in izvedbenih funkcij na nižje teritorialne ravni;
12. Spremljanje in vrednotenje (evalvacija) politike, programov in projektov.

5.2. IZHODIŠČA ZA OBLIKOVANJE PREDLOGOV SPREMEMB REGIONALNE POLITIKE

REGIONALNA POLITIKA IN USTANAVLJANJE POKRAJIN

Spremembe regionalne politike in ustanavljanje pokrajin sta medsebojno povezana procesa, ki se dopolnjujeta, krepitev institucionalne sposobnosti regij pa ena izmed prioritet, ne glede na odločitve o ustanavljanju pokrajin. V obdobju do ustanovitve pokrajin in njihovega celovitega delovanja bodo razvojne regije osnovna raven spodbujanja regionalnega razvoja.

Z ustanovitvijo pokrajin želimo doseči optimalno regionalizacijo in decentralizacijo države, kar zahteva vzpostavitev ravnovesja med štirimi vidiki decentralizacije države in sicer: teritorialno, politično, upravno in fiskalno decentralizacijo. V tem okviru je potrebno vzpostaviti ustrezno teritorialno strukturo pokrajin s primernim obsegom nalog in zadostnimi finančnimi viri za izvajanje teh nalog. Temeljno izhodišče za oblikovanje navedenega je v razvojni (pospeševalni) funkciji pokrajin, ki jo bodo bodoče pokrajine zagotavljale na posameznih področjih. Prav v sedanjem kriznem gospodarskem, socialnem in okoljskem obdobju se tudi v strokovni javnosti krepi spoznanje, da lahko zlasti pokrajine z dovolj velikim razvojnim kapitalom upajo na razvojni preboj, na trajnostni dvig blagostanja in kakovosti življenja. V primeru členitve Slovenije na že predlaganih 14 pokrajin bi jih namreč kar 6 imelo manj kot 100 000 prebivalcev in zelo skromen regionalni razvojni in drug potencial. To pa med drugim prinaša nujnost zmanjšanja predvidenih makroregionalnih pristojnosti, razdrobljenost regionalnih razvojnih potencialov, omejeno zmožnost gravitacijskega tekmovanja z močnimi in večjimi regijami in mesti sosednjih držav, torej vprašljivost učinkovitega delovanja pokrajine kot finančno čim bolj avtonomne, samozavestne evropske razvojne in varovalne regije. Šibke pokrajine, številne s prevlado razvojno problematičnih območij, bi bile po vsej verjetnosti neenakopraven, močni državi še vedno zelo podrejen partner, izrazita regionalna razbitost Slovenije s številnimi pokrajinami bi torej še naprej omogočala sicer bolj subtilno nadaljevanje državne centralizacije. Skozi regionalno politiko in pokrajinsko zakonodajo je tako potrebno podpreti vzpostavljanje takih mehanizmov, ki bodo resnično omogočali skladnejši razvoj znotraj večje pokrajine in bodo preprečevali koncentracijo razvoja zgolj v njenem središču. Zato je Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo v letu 2009 predlagal ustanovitev 3 do maksimalno 8 pokrajin. Največ strokovne podpore uživa ustanovitev 6 pokrajin.

Po ustanovitvi pokrajin bi bilo smiselno v tistih, ki bodo obsegale večje število današnjih razvojnih regij, obdržati obstoječe podporne institucije spodbujanja regionalnega razvoja. Njihove naloge bo potrebno prilagoditi novi stvarnosti, je pa oblikovanje močnega regijskega razvojnega managementa tudi v interesu bodočih pokrajin. Država bo tudi po začetku delovanja pokrajin obdržala spodbujanje razvoja na problemskih območjih. Prav tako se

predpostavlja, da se bo na državni ravni še naprej izvajalo naloge organov upravljanja vseh operativnih programov kohezijske politike EU (vključno teritorialno sodelovanje) in politike razvoja podeželja EU. Na državni ravni bo potrebno usklajevati razvojna prizadevanja ministrstev in pokrajin.

REGIONALNA POLITIKA IN KOHEZIJSKA POLITIKA EU

Regionalna politika bo v programskem obdobju 2007-2013 izvajala (dokončala) že zastavljene prednostne usmeritve in instrumente v okviru operativnih programov kohezijske politike EU. Glede na omejene javne finančne se bo potrebno dodatno osredotočiti na izvedbo tistih instrumentov, ki v največji možni meri prispevajo tudi k reševanju finančne in ekonomske krize in ki imajo torej tudi kratkoročne učinke. Dodatno se bodo zagotovila sredstva za spodbujanje podjetništva na regionalni ravni, in sicer predvsem z večjim poudarkom na zagotavljanju podjetništvu prijaznega poslovnega okolja, predvsem z vzpostavitvijo regionalnih podjetniških inkubatorjev in podobnih podpornih institucij. Omogočil se bo lažji dostop do finančnih sredstev, še posebej za novo nastala podjetja (npr. regionalne garancijske sheme z uporabo finančnega inženiringa).

V naslednjem programskem obdobju po letu 2013 bo kohezijska politika EU verjetno doživela določene spremembe, ki pa danes še niso v celoti poznane. Slovenijo čaka tudi izguba upravičenosti do sredstev najugodnejšega cilja konvergence s strani Zahodne Slovenije (teritorialna raven NUTS-2). Vzhodna Slovenija bo upravičenost do cilja konvergence verjetno ohranila, poleg tega pa lahko pričakujemo sredstva EU tudi iz naslova drugih ciljev in prehodnih režimov. Po nekaterih ocenah naj bi porasel pomen cilja mednarodno teritorialno sodelovanje. Vsekakor pa bo kohezijska politika EU za slovensko regionalno politiko še naprej eden ključnih načinov njenega izvajanja.

REGIONALNA POLITIKA IN REGIONALNE DRŽAVNE POMOČI

Na podlagi člena 87(3)(a) in člena 87(3)(c) Pogodbe lahko Evropska komisija šteje kot združljivo s skupnim trgom državno pomoč podjetjem, dodeljeno za spodbujanje gospodarskega razvoja nekaterih manj razvitih območij v Evropski uniji. Ta vrsta državne pomoči se imenuje regionalna državna pomoč. Za izvajanje politike regionalnih državnih pomoči uskladijo države članice z Evropsko komisijo t.i. regionalno karto, ki velja za programsko obdobje. Z regionalno karto se določijo območja v državi članici, na katerih je regionalna državna pomoč dovoljena in zgornje meje intenzivnosti te pomoči.

V finančni perspektivi EU je v Sloveniji kot upravičeno območje na regionalni karti določeno območje celotne države. To je povezano z upravičenostjo Slovenije do cilja konvergence na celotnem ozemlju v okviru kohezijske politike EU.

Trenutno še ne vemo, kakšna bodo pravila v novi finančni perspektivi po letu 2013⁸. Jasno je le to, da bo del države (teritorialna enota Zahodna Slovenija na ravni teritorialne razčlenitve

⁸ Pričakujemo naslednje (predpostavke):

- nadaljnji pritisk na zmanjševanje upravičenega števila prebivalstva s ciljem koncentracije pomoči, predvsem v območjih iz člena 87(3)(c), kar je bil namen Komisije že v obdobju 2007-2013, ko naj bi ostali le »phasing out« regije in redko poseljene regije,
- območja iz člena 87(3)(a) bodo obdržala status,
- državam članicam se upravičeno število prebivalstva ne bo zmanjšalo za več kot 50 %,
- navezava na programski pristop in na nacionalno regionalno politiko bo ostala.

NUTS-2) izgubil upravičenost do najugodnejšega cilja konvergence v okviru kohezijske politike EU. To pomeni, da bodo na tem območju uveljavljeni manj ugodni pogoji dodeljevanja državnih pomoči in da bodo regionalne državne pomoči pomemben instrument spodbujanja razvoja v Zahodni Sloveniji⁹. V okviru pogajanj o naslednji finančni perspektivi se bo glede regionalnih državnih pomoči izhajalo iz naslednjih izhodišč:

- da je čim večji delež ozemlja upravičen do statusa iz člena 87(3)(c) (Gorenjska, Goriška),
- da v kolikor bi Goriška regija izpadla iz statusa 87(3)(c), se bo zagovarjalo določitev takih kriterijev, ki bodo omogočili, da Posočje pridobi status 87(3)(c).

Področje regionalnih državnih pomoči je urejeno v drugih predpisih tako, da ga ZSRR ne bo urejal. Bo pa karta regionalnih državnih pomoči v ZSRR navedena kot instrument regionalne politike, regionalne državne pomoči in druge oblike horizontalnih in sektorskih državnih pomoči podjetjem, ki imajo pomemben vpliv na regionalni razvoj, pa kot regionalne spodbude.

REGIONALNA POLITIKA IN RAZVOJ PODEŽELJA

V skladu s strateškimi smernicami Skupnosti mora politika razvoja podeželja podeželskim območjem pomagati, da dosežejo cilje večje konkurenčnosti, ustvarjanja delovnih mest in inovativnosti. Potrebna je večja osredotočenost na naložbe v ljudi, znanje in izkušnje, v kapital v kmetijskem in gozdarskem sektorju, v nove načine izvajanja okoljskih storitev in ustvarjanje več in boljših delovnih mest na podeželju. Politika razvoja podeželja pomaga podeželskim območjem, da izpolnjujejo svoj potencial kot privlačen kraj za naložbe, delo in življenje. S tem, ko so vse aktivnosti prilagojene stanju okolja in narave, neposredno podpira trajnostni razvoj. Razvoj podeželja prispeva k povečanju konkurenčnosti v kmetijskem, in živilskem sektorju, pri čemer velja izpostaviti inovacije in informacijsko - komunikacijske tehnologije.

Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 (PRP) Slovenija izvaja z ukrepi po 4 prednostnih oseh:

- Aktivnosti 1. osi - izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja naj bi prispevale k dvigu produktivnosti in s tem konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja, poleg tega pa posredno in neposredno vplivale tudi na ohranjanje okolja in izboljšanje kakovosti življenja na podeželju.
- Aktivnosti 2. osi – izboljšanje okolja in podeželja skupaj vodijo k obdelanosti podeželskih območij in izvajanju naravi prijaznih tehnologij v kmetijstvu in gozdarstvu. Pripomorejo k varovanju okolja, ohranjanju naravnih virov in proizvodnih danosti za kmetijstvo. Poseljenost podeželja in aktivnost prebivalstva na področju kmetijstva je ključna za zagotavljanje trajnostnega razvoja podeželskih območij. Uveljavljen način upravljanja z gozdovi in ohranjanje ter vzpodbujanje sonaravnega kmetovanja bo v veliki meri zagotavljal ugodno stanje biotske raznovrstnosti in ohranjanje habitatov na območjih Natura 2000. Ukrepi 2. osi se izvajajo v obliki neposrednih plačil (gre za plačila na upravičeno enoto - površina, žival,... - kot kompenzacija višjih stroškov).

⁹ Odprta vprašanja: 1) Kakšen bo status slovenskih NUTS-2 regij: ali bo Vzhodna Slovenija upravičena do statusa Cilj 1?; 2) Kakšen bo status regij, ki izgubijo status Cilj 1: ali bodo avtomatsko upravičene do statusa 87(3)(c)?; 3) Na kateri ravni bomo določili upravičenost do statusa območja iz člena 87(3)(c), če ne bo celotna Slovenija upravičena: NUTS-2, NUTS-3, NUTS-4 ali NUTS-5: tudi vprašanje povezovanja območij v večje teritorialne enote ter vprašanje dosegljivosti ustreznih podatkov?; 4) Katere kriterije (kazalnike) bomo uporabili za določitev upravičenih območij? Pomembno je tudi, da območje potrebuje pomoč in da je regionalna državna pomoč ustrezen odgovor na socio-ekonomski položaj območja.

- Aktivnosti 3. osi – kakovost življenja na podeželju in gospodarska diverzifikacija podeželskega gospodarstva - spodbujajo podjetništvo ter so namenjene dvigu kakovosti življenja na podeželju. Omogočajo večjo zaposljivost in pozitivno vplivajo na gospodarski razvoj podeželja ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine. Koriščenje ostalih danosti na podeželju omogoča diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti na podeželju.
- Namen 4. osi - pobude LEADER in njenih ukrepov je spodbujanje odločanja o razvoju posameznih podeželskih območij po pristopu od spodaj navzgor preko lokalnih akcijskih skupin (LAS). Lokalno prebivalstvo mora biti sposobno samo odločati o razvoju svojega okolja in razvojne ideje tudi uresničevati. Za uspešno nastajanje LAS in vključevanje podeželskega prebivalstva v proces nastajanja in uresničevanja razvojnih programov (lokalnih razvojnih strategij) je potrebno spodbujati tudi izobraževanje za pridobivanje ustreznih strokovnih znanj. Prednostne naloge, ki bodo prispevale k doseganju ciljev 4. osi morajo hkrati prispevati k doseganju ciljev 1., 2. in zlasti ciljev 3. osi. V primeru 4. osi PRP je podpora namenjena ustanavljanju in delovanju LAS izključno po pogojih PRP (lokalni projekti, podpora investicijam v naseljih z manj kot 10.000 prebivalci ter upoštevanje načel LEADER pri izboru projektov) in se nanašajo na manjše projekte.

Razmerje med programi regionalne politike in politike razvoja podeželja je urejeno v operativnih programih, kjer so za posamezne instrumente oziroma ukrepe natančno določene razmejitve, ki preprečujejo financiranje iz več virov. Razmerje med njima je razmerje komplementarnosti.

V naslednjem programskem obdobju po letu 2013 bo politika razvoja podeželja v EU verjetno doživela določene spremembe, ki pa danes še niso poznane. V povezavi z upravičenostjo do sredstev iz naslova cilja konvergence bo Slovenija ohranila tudi upravičenost do programa razvoja podeželja.

REGIONALNA POLITIKA IN PROSTORSKO PLANIRANJE

Prostorsko planiranje ureja Zakon o prostorskem načrtovanju (Uradni list RS, št. 33/07). Prostorske ureditve se načrtujejo s prostorskimi akti s katerimi se določajo usmeritve v zvezi s posegi v prostor, vrste možnih posegov v prostor ter pogoji in merila za njihovo izvedbo. Prostorski akti so državni, občinski in medobčinski prostorski akti. Državna prostorska akta sta državni strateški prostorski načrt in državni prostorski načrt. Občinska prostorska akta sta občinski prostorski načrt ter občinski podrobni prostorski načrt. Občina lahko sprejme strateški del občinskega prostorskega načrta kot občinski strateški prostorski načrt, ki je v tem primeru samostojen občinski prostorski akt. Medobčinski prostorski akt je regionalni prostorski načrt.

Zakon o prostorskem načrtovanju ureja tudi razmerje med prostorskim planiranjem in regionalno politiko s tem, ko določa, da pripravijo občine za izvedbo regionalnega razvojnega programa regionalni prostorski načrt. Pripravijo ga samo za tiste vsebine (projekte), ki zahtevajo načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena. V dogovoru o pripravi regionalnega prostorskega načrta določijo udeležene občine tudi pripravljavca načrta. Regionalni prostorski načrt in regionalni razvojni program morata biti med seboj usklajena.

Z regionalnim prostorskim načrtom se na podlagi prikaza stanja prostora, usmeritev iz državnega strateškega prostorskega načrta in ob upoštevanju državnega prostorskega načrta in regionalnega razvojnega programa načrtujejo prostorske ureditve. Določa namensko rabo prostora in prostorske izvedbene pogoje za načrtovanje prostorskih ureditev tako natančno, da

je na njegovi podlagi mogoče pripraviti projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja po predpisih o graditvi objektov. Regionalni prostorski načrt nadomesti občinski prostorski načrt v delu, ki se nanaša na načrtovane prostorske ureditve. Regionalni prostorski načrt je sprejet, ko ga sprejmejo vsi občinski sveti udeleženih občin.

Priprava prostorskih planskih in izvedbenih aktov je pogoj za izvajanje regionalne politike v prostoru, načrtovanje družbenega in prostorskega razvoja pa mora biti usklajeno. Vendar pa se v praksi izvajanja prostorske zakonodaje kaže, da se občine ne odločajo za pripravo regionalnih prostorskih načrtov. Ključni problem je obveznost sprejemanja tega akta v enakem besedilu na vseh občinskih svetih tako, da prostorske ureditve regionalnega pomena večinoma ostajajo neurejene.

Iz ureditve prostorskega planiranja pred uveljavitvijo Zakona o prostorskem načrtovanju leta 2007 obstaja pozitivna izkušnja regionalne politike s takratnimi regionalnimi zasnovami prostorskega razvoja. Njihova poskusna priprava v treh razvojnih regijah je dala zadovoljive rezultate in ugodno vplivala na pripravo regionalnih razvojnih programov. Projekte so sicer umeščale v prostor občine in država vendar pa so bili interesi prostorskega razvoja v regiji zastopani in sinergija med obema vidikoma planiranja zagotovljena.

Glede na to, da ni predvidena skorajšnja sprememba prostorske zakonodaje, obstaja možnost, da institut regionalne zasnove prostorskega razvoja določi regionalna zakonodaja in na ta način prispeva k izboljšanju stanja prostorskih ureditev regionalnega pomena.

5.3. UVELJAVLJANJE NOVE PARADIGME IN USMERITEV REGIONALNE POLITIKE

Sprememba tradicionalne v t.i. »moderno« regionalno politiko, ki temelji na spodbujanju in dvigu konkurenčnih sposobnosti vseh regij in ki jo označuje usmerjenost v izgrajevanje okolja, ki bo stimuliral znanje, inovativnost in s tem gospodarsko rast v skladu z trendi v tujini. Regionalna politika tako postane pomemben vzvod trajnostnega razvoja celotne države, skladno s cilji in prioritetami Strategije razvoja Slovenije. Poleg izkušenj razvitih držav je pri dopolnjevanju sistema regionalne politike v Sloveniji potrebno upoštevati slovenske značilnosti in tudi dosedanje izkušnje. Za regionalno politiko uspešnih držav je značilno spodbujanje na celotnem ozemlju države s poudarkom na mednarodni konkurenčnosti regij (globalizacija), vendar z intenzivnejšo podporo določenih območij (politika prilagojena značilnostim posameznega območja).

Države članice EU imajo različne modele spodbujanja regionalnega razvoja, kar je posledica razumevanja (velikosti) regionalnih problemov (npr. v Avstriji regionalne razlike niso bile nikoli pomemben problem), od ustavno-pravne ureditev (ponekod je zmanjševanje regionalnih razlik vključeno v ustavo kot to velja za Italijo, Španijo in Nemčijo), od velikosti države, od zgodovine in od obsega javnih sredstev. Zelo pomemben vpliv na spodbujanje regionalnega razvoja imajo kohezijska politika in politika (regionalnih) državnih pomoči. Same regionalne politike se tudi spreminjajo zaradi različnih razlogov. Velik vpliv imajo gospodarske krize in tudi konjunktura. Države se zelo različno odzovejo in sicer od zmanjšanja sredstev do povečanja sredstev od dolgoročnih ukrepov do kratkoročnih ukrepov, od poenostavitve izvajanja do povečane kontrole. K spremembam prispevajo tudi notranji razlogi, kot je reforma lokalne samouprave. Odločujoč vpliv na spremembe imajo kohezijska politika, saj se države prilagodijo obsegu sredstev in pravilom, ki veljajo v posamezni finančni perspektivi.

Tabela 5: Regionalne politike v razvitih državah

KRITERIJ	KLASIČNA	MODERNA
Teoretična osnova	Lokacijska teorija: ključni faktorji razvoja so proizvodni stroški in razpoložljivost delovne sile	Teorije učeče se regije: ključni faktorji so inovacijsko okolje, mreže, grozdi
Značilnosti politike		
Namen	Enakost ali učinkovitost	Enakost in učinkovitost
Cilj	Nova delovna mesta, nove investicije	Izboljšana konkurenčnost (podjetništvo, inovacije, znanje)
Obseg aktivnosti	Ozek	Širok (večsektorski)
Način delovanja	Reaktiven, projektno zasnovan	Proaktiven, strateški
Struktura politike		
Območje	Problemska območja	Vse regije
Analitična osnova	Kazalniki	SWOT analize regij
Ključni inštrument	Spodbude	Razvojni program
Ključna aktivnost	Pomoč podjetjem, trda infrastruktura	Poslovno okolje, razvojna infrastruktura
Organizacija		
Način določanja politike	Centralizirano (top-down)	Partnersko
Ključna institucija	Centralna oblast	Regijska oblast (se krepi)
Partnerji	Ni	Lokalne vlade, nevladne organizacije, socialni partnerji
Administracija	Enostavna/racionalna	Kompleksna
Izbor projektov	Notranji	Participativen
Časovnica	Ni	Večletna perspektiva
Vrednotenje		
Čas	Končno (ex-post)	Predhodno, vmesno, končno
Rezultati	Merljivi	Težje merljivi, a zato enostavni in enotni kazalniki za merjenje

Vir: Prirejeno po Bachtler John, Yuill Douglas, 2001. str. 12.

KONCEPT REGIONALNEGA RAZVOJA IN OPREDELITEV REGIONALNE POLITIKE

Za uresničitev zastavljenih ciljev je potrebna sprememba koncepta. Nadgradnja tradicionalne v moderno regionalno politiko zahteva preusmeritev:

- od poudarjanja enakosti k poudarku na učinkovitost in krepitvi razvojne moči regij,
- od usmerjenosti na opremljanje in razvoj fizične infrastrukture k razvojni infrastrukturi in »mehkim« dejavnikom, ki so temelj trajnostno razumljene konkurenčnosti regij,
- od pretežno nepovratnih oblik regionalnih spodbud tudi k povratnim oblikam spodbujanja regionalnega razvoja,
- od pretežno javnih razvojnih projektov tudi k javno-zasebnim oblikam spodbujanja razvoja,
- k teritorialno strukturiranem več nivojskem pristopu regionalne politike. Temeljna raven delovanja je razvojna regija (NUTS-3) pri čemer pa nekateri programi in projekti zahtevajo kritično maso in združevanje razvojnih regij v širša območja. Po drugi strani pa mora endogena regionalna politika podpreti tudi razvojna prizadevanja v oblikovanih območnih razvojnih partnerstvih znotraj razvojnih regij, še posebej v problemskih območjih,

- k fleksibilnim rešitvam in zagotavljanju hitre odzivnosti regionalne politike na razvojne probleme,
- k partnerstvu med lokalnimi skupnostmi, gospodarstvom in institucijami civilne družbe.
- od ozkega nacionalnega razumevanja regionalnega razvoja k širšemu transnacionalnemu pogledu.

PRISTOJNOSTI, OBMOČJA IN DOKUMENTI REGIONALNE POLITIKE

Pristojnosti in območja

Za načrtovanje in izvajanje regionalne politike so pristojni država in samoupravne lokalne skupnosti. Vlada izvaja pristojnosti države. Pristojnosti vlade uresničujejo ministrstva in državni organ, pristojen za regionalni razvoj. Samoupravne lokalne skupnosti usklajujejo svoje razvojne interese ter uresničujejo pristojnost za načrtovanje in izvajanje regionalne politike v razvojni regiji tako, da ustanovijo razvojni svet regije.

Temeljna teritorialna enota za načrtovanje in izvajanje regionalne politike je razvojna regija. V postopku priprave regionalnega razvojnega programa se lahko mejna občina odloči za interesno sodelovanje v sosednji regiji. Območje razvojne regije pa se v programskem obdobju ne spreminja. Regionalna politika pa se lahko načrtuje in izvaja tudi na območni ravni, če je v regiji oblikovano območno razvojno partnerstvo. Regijski projekti, ki zahtevajo kritično maso, se oblikujejo in usklajujejo na širšem območju več regij. Zakon uveljavlja fleksibilno načelo več nivojskega teritorialnega pristopa in subsidiarnosti po katerem se določene funkcije opravljajo na teritorialni ravni, ki je za to najbolj primerna.

Programsko obdobje za izvajanje regionalne politike je določeno z zakonodajo Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) z obdobjem izvajanja vsakokratne finančne perspektive EU.

Dokumenti regionalne politike

Regionalna politika temelji na naslednjih medsebojno usklajenih dokumentih: strategiji regionalnega razvoja Slovenije, regionalnih razvojnih programih, prostorskih zasnovah regionalnega razvoja ter triletnih dogovorih za razvoj regij, sklenjenih med državo in razvojno regijo. Dokumenti regionalne politike so naslednji:

- Strategija regionalnega razvoja Slovenije je temeljni strateški dokument regionalne politike na državni ravni. V njej se določijo usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov ter podrobneje določijo cilji, programi in instrumenti regionalne politike. Sprejme jo vlada po predhodni predstavitvi predloga v Državnem zboru Republike Slovenije najmanj dve leti pred začetkom programskega obdobja. S tem dokumentom država podrobneje opredeli svoja pričakovanja in namere, ki izhajajo iz državnih strateških dokumentov in vplivajo na regionalni razvoj.
- Regionalni razvojni program je sestavljen iz strateškega in programskega dela. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije v širšem čezmejnem prostoru, razvojne cilje in prioritete regije v programskem obdobju ter opredelitev razvojne specializacije regije. Programski del vsebuje programe spodbujanja razvoja v regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja in vrednotenja in organiziranost za izvajanje regionalnega razvojnega programa. Pripravlja se sočasno z izvedbenim dokumentom razvojnega načrtovanja na državni ravni in mora biti z njim usklajen. Sprejme ga razvojni svet regije eno leto pred iztekom tekočega programskega obdobja. S tem dokumentom regija določi

svojo razvojno specializacijo in opredeli svoje prioritete ter določi programe za njeno realizacijo.

- Z dogovori za razvoj regije se uresničuje regionalni razvojni program. Sklepajo se med državo in razvojnim svetom regije za triletno obdobje. Dogovor za razvoj regije vključuje regijske projekte in sektorske projekte, ki imajo pomemben vpliv na uresničevanje razvojnih prioritet regije. Sprejme ga razvojni svet regije in potrdi vlada. Podpišeta ga predsednik sveta in minister, pristojen za regionalni razvoj. Dogovor za razvoj regije mora upoštevati usmeritve in javnofinančne okvire za pripravo programskega proračuna države in že sprejete proračune države in občin.
- Medregijski projekti in skupni razvojni program. Pri sektorskih projektih, ki imajo pomemben razvojni učinek na več regij in pri regijskih projektih, ki zahtevajo kritično maso, ki presega vire regije, se razvojne regije povežejo in v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi pripravijo medregijski projekt ali skupni razvojni program. S tem je odprta možnost za uspešnejše povezovanje sektorskih in regionalnih ciljev. Nekateri sektorji se namreč težko usklajujejo na ravni 12 razvojnih regij, ki so preprosto premajhne in preveč razdrobljene teritorialne enote za obravnavo določenih razvojnih problemov.
- Območno razvojno partnerstvo se oblikuje na sklenjenem območju več občin znotraj ene ali več regiji. Medsebojna razmerja med partnerji na ravni območja se določijo s pogodbo. Območni razvojni program je sestavni del regionalnega razvojnega programa in se praviloma pripravlja sočasno ter mora biti z njim usklajen. Uresničuje se znotraj dogovorov za razvoj regije. S to ureditvijo se omogoča območjem znotraj regije, ki imajo tako močno izražene svoje razvojne interese, da jih lahko tudi formalno izrazijo. Vendar pa jih izražajo skozi regionalne institucije. S tem je zagotovljeno, da bodo omiljeni pritiski za nadaljnje drobljenje območij 12 razvojnih regij.

Nosilci regionalne politike

- *Organ, pristojen za regionalni razvoj* (trenutno je to SVLR) je pristojen za opravljanje naslednjih strokovnih in upravnih nalog na področju regionalnega razvoja:
 - skrb za izvajanje tega zakona, uresničevanje Strategije regionalnega razvoja Slovenije in nudenje strokovne pomoči regionalnim institucijam,
 - vzpostavitev enote skrbnikov regij in sodelovanje v teritorialnem razvojnem dialogu,
 - opravljanje nalog upravljanja v okviru endogene regionalne politike in izvajanja programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s svojega področja dela,
 - podeljevanje javnih pooblastil za izvajanje splošnih razvojnih nalog v regiji,
 - zagotavljanje raziskovalnih podlag za razvoj analitičnih orodij in metodologij, programov izobraževanja regionalnih menedžerjev in skrb za prenos dobrih praks,
 - predlaganje vladi odločitev, ki jih ta sprejme za izvajanje ustanoviteljskih pravic Republike Slovenije v Javnem skladu Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja,
 - zbiranje podatkov iz evidenc in baz podatkov o državnih razvojnih spodbudah na ravni regij ter vzpostavitev in vzdrževanje informacijskega sistema na področju regionalnega razvoja in
 - opravljanje drugih nalog v skladu z zakonom in/ali aktom vlade.
- *Svet za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud* je novo telo, ki ga ustanovi vlada. Njegova naloga je, da usklajuje razvojne pobude, načrtovanje in izvajanje nalog s področij dela ministrstev, pomembnih za spodbujanje regionalnega razvoja, izvaja teritorialni

razvojni dialog, usklajuje predloge dogovorov za razvoj posameznih regij in regionalnih zasnov prostorskega razvoja ter predlaga vladi odločitve iz njene pristojnosti. Gre za sistemsko prilagoditev obstoječe medresorske komisije za usklajevanje ukrepov razvojne podpore v Pomurski regiji in Pokolpju, ki je sestavljena iz državnih uradnikov na ravni direktorja direktorata in jo vodi državni sekretar v kabinetu predsednika vlade. Delovanje te komisije je bilo ocenjeno kot ustrezen način za zagotavljanje medresorske usklajenosti razvojnih pobud in vodenje teritorialnega razvojnega dialoga.

- *Slovenski regionalno razvojni sklad (daljše ime: Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja) s sedežem v Ribnici* se bolj poveže z aktivnostmi SVLR. SVLR dodeljuje nepovratne spodbude, sklad pa te projekte spremlja z ugodnimi krediti ter časovno premošča in zaključuje finančne konstrukcije. Vzpostavlja in izvaja regijske finančne sheme in spodbuja javno-zasebno partnerstvo. Instrumenti Slovenskega regionalno razvojnega sklada so naslednji:

- ugodna posojila,
- kapitalski vložki,
- sofinanciranje stroškov odobritve posojil,
- sofinanciranje stroškov garancij za najete kredite,
- sofinanciranje stroškov obresti,
- zagotavljanje garancij za najete kredite,
- zavarovanje kreditov,
- sofinanciranje stroškov priprave študij izvedljivosti za projekte javno-zasebnega partnerstva,
- dodeljevanje nepovratnih sredstev.

Sredstva za opravljanje dejavnosti Slovenskega regionalno razvojnega sklada so predvsem:

- namensko premoženje sklada, ki ga zagotavlja ustanovitelj iz namenskih sredstev državnega proračuna,
- razvojna sredstva, ki jih zagotavlja ustanovitelj iz državnega proračuna za regionalne spodbude,
- stvarno državno premoženje, ki ga prenese ustanovitelj na sklad namensko za izvajanje instrumentov sklada,
- mednarodni viri,
- donacije.

- *Razvojni svet regije* je organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji ter organ, v katerem občine uresničujejo pristojnost za načrtovanje in izvajanje regionalne politike v regiji. Sedanji Svet regije in Regionalni razvojni svet se združita v nov Razvojni svet regije. Svet uporablja za delovanje naslov in finančni račun RRA. Svet ima 20 - 30 članov, odvisno od velikosti regije. Člani sveta so predstavniki občin, združenj gospodarstva in nevladnega sektorja z območja regije. Člani se volijo ali imenujejo v skladu s pravili pravne osebe, ki jo v svetu predstavljajo. Podrobneje določi članstvo akt o ustanovitvi, ki stopi v veljavo, ko ga sprejme večina občinskih svetov občin z večino prebivalstva v regiji. S sestavo sveta je treba zagotoviti, da je 40 odstotkov članov predstavnikov občin, 30 odstotkov članov predstavnikov združenj gospodarstva in 30 odstotkov članov predstavnikov nevladnega sektorja z območja regije, pri čemer morajo biti enakopravno zastopana območja regije. Predstavniki občin v svetu so lahko le voljeni občinski funkcionarji. Konstituira se na prvi seji, na kateri je navzočih več kot polovica članov s potrjenimi mandati. Naloge:

- predstavlja regijo in sodeluje z regijami drugih držav,
- pooblašča regionalno razvojno agencijo za opravljanje splošnih razvojnih nalog v regiji,

- vodi in usmerja pripravo regionalnega razvojnega programa in ga sprejme,
- sprejema dogovore za razvoj regije,
- spremlja izvajanje regionalnega razvojnega programa in dogovorov za razvoj regije in
- opravlja druge naloge na podlagi zakona.

Svet sprejema odločitve na seji z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Veljavno lahko odloča, če je na seji navzoča večina vseh članov sveta in večina članov, predstavnikov občin. Za pripravo predlogov odločitev iz prvega odstavka tega člena na prioritetenih področjih razvoja v regiji imenuje svet odbore, ki jih sestavljajo člani sveta in zunanji strokovnjaki, predstavniki ministrstev, državnih organov in oseb javnega prava ter drugih institucij, ki delujejo v regiji in so pomembne za njen razvoj. Odbore sveta vodijo regionalni menedžerji, to so osebe s kvalifikacijami za samostojno opravljanje najzahtevnejših razvojnih nalog regiji. Zaposleni so v regionalnih in območnih razvojnih agencijah. Podrobneje uredi svet svoje delo s poslovnikom.

- *Regionalna razvojna agencija (RRA) in območne razvojne institucije*, če so v razvojni regiji vzpostavljena območna razvojna partnerstva. Regionalna razvojna agencija je opredeljena kot pravna oseba zasebnega ali javnega prava, ki je za opravljanje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji za programsko obdobje pridobila javno pooblastilo organa, pristojnega za regionalni razvoj. Zakon želi pogodbeno povezati vse razvojne institucije v regiji in jih v čim večji možni meri specializirati za posamezne razvojne naloge, ki bi jih opravljale za celotno regijo. RRA vzpostavi regijsko razvojno mrežo v katero se povezujejo tudi tehnološki centri, garancijski skladi, inkubatorji, centri za razvoj turizma, energetske pisarne ipd., odvisno od konkretnih razmer v regiji. V okviru regijske razvojne mreže se izvaja informiranje o programih in projektih v regiji ter interdisciplinarno povezovanje pri pripravi regijskih projektov. Razvojna mreža mora podpirati regionalni inovacijski sistem.

Javno pooblastilo za razvojne naloge, ki se opravljajo v regiji

Javno pooblastilo podeli z javnim razpisom organ, pristojen za regionalni razvoj in sicer za naslednje splošne razvojne naloge:

- priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje razvojnih programov in regijskih projektov po tem zakonu v regiji,
- priprava dogovorov o razvoju regije in njihovo usklajevanje z državnim in občinskimi proračuni,
- izvajanje in sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva za regijske projekte,
- usklajevanje dela odborov sveta in regijske razvojne mreže ter med regijo in območnimi razvojnimi partnerstvi,
- tehnična, strokovna in administrativna podpora delovanju sveta, odborov sveta in regijske razvojne mreže,
- informiranje, svetovanje in usmerjanje razvojnih partnerjev v regiji pri oblikovanju njihovih razvojnih projektov in prijavi na razpise za dodeljevanje regionalnih spodbud,
- prenos znanj in dobrih praks s področja regionalnega razvoja,
- organiziranje in koordinacija drugih strokovnih, svetovalnih in razvojno pospeševalnih nalog s področja regionalne politike.

V regiji se opravljajo v javnem interesu tudi naslednje razvojne naloge države:

- regijske garancijske, mikro kreditne in druge podjetniško podporne sheme, ki se izvajajo na ravni celotne regije,

- promocija regije in investicij v regiji,
- regijske štipendijske sheme,
- izvajanje drugih regijskih aktivnosti, shem in projektov po predhodnem soglasju ministrstva, pristojnega za področje, v katerega projekt spada, in organa, pristojnega za regionalni razvoj.

V javnem razpisu za podelitev javnega pooblastila lahko organ, pristojen za regionalni razvoj določi, da mora izbrana RRA v določenem času po podelitvi javnega pooblastila izpolniti še nekatere pogoje, predvsem pa:

- izkazati, da je oblikovala delujočo regijsko razvojno mrežo,
- razpršen ustanoviteljski deleži občin v RRA, ki je pravna oseba javnega prava,
- določilo v družbeniški pogodbi o vlaganju dobička v osnovno dejavnost in večinski javni delež v RRA, ki je pravna oseba zasebnega prava,
- tripartitna sestava (občine, gospodarstvo in nevladne institucije) organov območnih razvojnih partnerstev, če ima pogodbeno razmerje z območnimi razvojnimi institucijami o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v regiji.

Če se v postopku nadzora ugotovi, da RRA ne opravlja nalog, ki jih obsega javno pooblastilo, ali jih opravlja neustrezno, oziroma, da niso zagotovljeni vsi zahtevani pogoji za podelitev javnega pooblastila, postavi organ, pristojen za regionalni razvoj, nosilcu javnega pooblastila rok za odpravo nepravilnosti in izpolnitev pogojev. Podeljeno javno pooblastilo lahko tudi odvzame. Do izbire novega nosilca javnega pooblastila po javnem razpisu lahko organ, pristojen za regionalni razvoj, določi drugo pravno osebo v regiji, ki ima ustrezno usposobljeno osebje, za opravljanje nujnih splošnih razvojnih nalog v regiji.

Tabela 6: Vsebinske, organizacijske in finančne razlike med pravnoorganizacijsko obliko d.o.o. in javni zavod

Zavod	d.o.o.
• en sam račun, vse ostalo se opredeljuje po stroškovnih mestih (TRR pri UJPU)	• po kapitalu je javna, (ustanoviteljice občine, ponekod tudi država)
• JZ vodi knjige po nastanki stroška in evidenčno (denarni tok)	• več samostojnih TRR za večje in več letne projekte (boljši pregled sredstev)
• Inšpicira Računsko sodišče in ne davčni urad	• računovodsko vodenje po zakonu o gospodarskih družbah,
• za vse potrebna javna naročila	• poročanju upravnemu odboru in svetu regije ne pa občinskim svetom
• strogo določen proračun za letno financiranje	• javni razpisi za projekte in aktivnosti za katere se porabljajo javna sredstva (drugače pa odločitev na osnovi treh ponudb)
• poročanje na AJ PES- vsake tri mesece za statistiko finančnih tokov	• večja finančna fleksibilnost v primeru zalaganja sredstev, v primerih, da moraš dokazovati upravičenost skozi že plačan račun
• poročanje ustanoviteljem - občinskim svetom, vsa potrjevanja skozi občinske svete, ki tudi imenujejo direktorja	• lažje pridobivanje premostitvenih kreditov za izvajanje projektov in poslovanje (glede na zaostajanje izplačil)
• točno določene tarife plačilnih razredov	• lažje nagrajevanje zaposlenih

Financiranje nalog za katere je podeljeno javno pooblastilo

- Splošne razvojne naloge, ki se opravljajo v regiji po javnem pooblastilu, se financirajo iz proračunov občin in sofinancirajo iz državnega proračuna s prenosom sredstev na podlagi pogodb, ki se sklenejo za programsko obdobje. Sofinanciranje iz državnega proračuna se določi v višini do 60% potrebnih sredstev. Obseg sredstev sofinanciranja iz državnega proračuna se določi na podlagi ocene vrednosti nalog, za katere je RRA pooblaščen, s pogodbo med RRA in organom, pristojnim za regionalni razvoj. Območne razvojne institucije, ki na podlagi sklepa sveta opravljajo posamezne splošne razvojne naloge so sopodpisnice pogodb.
- Financiranje razvojnih nalog države, ki se opravljajo v regiji se določi s pogodbo med izvajalcem in državno institucijo, pristojno za področje razvojnih nalog države in sicer glede na dejansko opravljeno delo kot odstotek od sredstev za izvajanje programa oziroma instrumenta. Proračunska sredstva za plačilo po pogodbi zagotovijo ministrstva, pristojna za področje razvojnih nalog države.

5.4. PROGRAMI REGIONALNE POLITIKE

Nadgradnja v učinkovitejšo regionalno politiko zahteva opredelitev (definicijo) regionalne politike kot strukturne politike, ki obsega razvojne aktivnosti in programe za doseganje skladnega regionalnega razvoja in se izvaja kot koordinacija razvojnih pobud in vključuje:

- endogeno regionalno politiko, kot skupek razvojnih aktivnosti, usmerjenih v zasledovanje teritorialnih razvojnih ciljev, ki se izvajajo kot povezovanje razvojnih pobud po načelu »od spodaj navzgor. Ta se uresničuje z izvajanjem ukrepov, ki so usmerjeni v zasledovanje območnih razvojnih ciljev, mreženje, povezovanje lokalnih pobud, graditev zaupanja med razvojnimi partnerji ipd.
- horizontalno regionalno politiko kot teritorialno (»place based«) koordinacijo sektorskih razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj. S teritorialno koordinacijo sektorskih politik na ravni 12 razvojnih regij se želi doseči njihove sinergije in s tem večjo učinkovitost kot tudi komplementarnost z razvojnimi odločitvami na nižjih teritorialnih ravneh. Zakon opredeli pojem teritorialnega dialoga kot načina delovanja horizontalne regionalne politike, ki vključuje razvojne partnerje različnih teritorialnih ravni.

ENDOGENA REGIONALNA POLITIKA KOT KOORDINACIJA RAZVOJNIH POBUD PO NAČELU »OD SPODAJ NAVZGOR«

Splošna cilja programa endogene regionalne politike:

- Povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital v regijah ter povečati njegovo učinkovitost v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.
- Reševanje strukturnih problemov problemskih območij in zmanjševanje njihovega razvojnega zaostanka,

Kazalnika doseganja splošnih ciljev:

- Sprememba v indeksu razvojne ogroženosti (IRO).
- Stopnja brezposelnosti in BDP/prebivalca in po regijah v indeksu ravni, EU-27 = 100.

Pri trajnostni sonaravni regionalni politiki ne gre le za vlaganja v finančni in fizični kapital regij v gospodarskem smislu, ampak tudi za vlaganja v okoljski in družbeni kapital. Slednji

vključuje kategorije človeškega kapitala, socialnega kapitala in kulturnega kapitala. Tudi pri konkurenčnosti regij ne gre le za gospodarsko konkurenčnost na globalnem trgu ampak tudi za učinkovitost v smislu kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.

Programi in ukrepi endogene regionalne politike:

- sofinanciranje regijskih projektov po dogovorih za razvoj regij,
- dodatni ukrepi za obmejna problemska območja,
- programi dodatnih začasnih ukrepov za problemska območja z visoko brezposelnostjo,
- prenos državnega premoženja v razvojne namene,
- regionalne državne pomoči,
- nujni ukrepi regionalne politike,
- drugi programi in ukrepi, ki se določijo z zakonom, državnim proračunom ter poslovnim in finančnim načrtom sklada.

Sofinanciranje regijskih projektov po dogovorih za razvoj regij

- Sredstva za sofinanciranje regijskih projektov, skladno s podpisanimi dogovori za razvoj regij, se zagotovijo z državnim proračunom v finančnem načrtu organa, pristojnega za regionalni razvoj v višini, ki zagotavlja ustrezno razmerje med obsegom sektorskih in regijskih projektov. To razmerje določi vlada v izvedbenem dokumentu razvojnega načrtovanja na državni ravni.
- Med programi sedanje regionalne politike je finančno najbolj obsežen t.i. program sofinanciranja regionalnih razvojnih programov, ki se izvaja s sredstvi kohezijske politike EU. Opredelitev je, da bo regionalna politika tudi v bodoče razpolagala s sredstvi t.i. »machining funds« s katerimi bo dopolnjevala programe sektorskih razvojnih politik. Odločitev o izboru projektov je pri teh programih na regionalni ravni (upoštevaje kriterije, ki jih določi nacionalna raven). Cilji so vezani na razvojne cilje območja, ki so mu namenjeni. Regionalna raven, ki odloča o projektih, jih tudi sofinancira. Regionalna politika v tem delu poskrbi za finančno podporo projektov, ki so pripravljeni po načelu »od spodaj navzgor« in so komplementarni projektom sektorjev, ki so pripravljeni za območje cele države. V sedanjem programskem obdobju regionalna politika v ta namen uporablja sredstva evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa za spodbujanje regionalnih razvojnih potencialov v obdobju 2007-2013. Od razpoložljivega zneska okoli 1,7 milijarde evrov sredstev EU je bilo z operativnim programom okoli 1,2 milijarde evrov razdeljenih med nacionalne sektorske politike, okoli 600 milijonov evrov pa med 12 razvojnih regij kot podpora za uresničevanje njihovih regionalnih razvojnih programov. Tudi po letu 2013 regionalna politika računa na sredstva kohezijske politike EU. Sredstva bodo razdeljena med razvojne regije upoštevaje operativne programe kohezijske politike EU ter vrednosti indeksa razvojne ogroženosti (IRO) in število prebivalstva razvojne regije.

Dodatni ukrepi za obmejna problemska območja

S ciljem ohranjanja poseljenosti je predlog zakona opredelil tudi t.i. obmejna problemska območja. Gre za sklenjena območja občin, ki bodo deležna posebne pozornosti razvojnih politik, še posebej pa endogene regionalne politike, finančnih spodbud sklada in politike razvoja podeželja. Cilj tega ukrepa je ohraniti poseljenost in okrepiti obmejni pas tudi z novimi investicijami in možnostjo novega zaposlovanja ter tem ustvariti pogoje za izboljšanje demografske slike v obmejnem prostoru. Cilj je tudi zmanjšati sedanje dnevne delovne

migracije iz tega območja v sosednje države in v osrednji del države ter s tem prispevati k okoljevarstvenim ciljem.

Programi dodatnih začasnih ukrepov za problemska območja z visoko brezposelnostjo

Gre za fleksibilni mehanizem, ki nastopi in se v začetku financira iz proračunske rezerve, če odpovedo prej navedeni »preventivni ukrepi in programi« in v regiji iz kakršnih koli razlogov pride do regionalnega razvojnega problema, ki rezultira v skokovitem porastu stopnje brezposelnosti čez kritično mejo. Zakon predpisuje kazalce in kriterije za objektivno detekcijo problemskih območij z visoko stopnjo brezposelnosti. S tem bo uveden nov mehanizem pravočasnega odkrivanja območij, ki zaidejo v razvojne težave. Mehanizem za detekcijo bo vzpostavljen na ravni upravnih enot, ki so primerno velike teritorialne enote, da se ob poslabšanju kazalcev problem pravočasno zazna. Po izvedeni prvi fazi - detekciji razvojnih težav, bodo razvojne institucije v regiji takoj upravičene do proračunskih sredstev s katerimi se bo okrepilo razvojni management območja, ki je zašlo v težave in pristopilo k pripravi programa in projektov za odpravo/omilitev razvojnih težav. Sestavni del druge faze – priprave programa, bo opredelitev problemskega območja na katerem se bodo izvajali dodatničasni ukrepi za odpravo razvojnih težav. Problemsko območje bo moralo izpolnjevati kriterij 20.000 prebivalcev. Utemeljitev za obseg problemskega območja bo pripravila RRA na podlagi strokovne analize. Praviloma se kot problemsko območje predlaga že oblikovano funkcionalno območje (območno razvojno partnerstvo, območje lokalne akcijske skupine, območje krajinskega parka,...) kjer so podporne institucije že vzpostavljene. Problemsko območje, obdobje trajanja dodatnih začasnih ukrepov in vrsto le-teh določi vlada s sprejemom programa za odpravo/omilitev razvojnih težav. Predstavljeni mehanizem detekcije se ne sproži, če je za problemsko območje že sprejet poseben razvojni zakon (Posočje, Pomurje) in tudi ne v primerih, ko na podlagi predstavljene analize konkretnega zaznanega primera vlada presodi, da bo mogoče problem obvladati z drugimi parcialnimi ukrepi posameznih razvojnih politik.

Za odpravo razvojnih težav vlada sprejme program razvojnega prestrukturiranja problemskega območja. Odvisno od teže problemov se program izvaja časovno omejeno število let (vendar ne manj kot tri leta in ne več kot 6 let) ter z zmanjšanim letnim obsegom proračunskih sredstev v zadnjih letih izvajanja. Instrumenti programa so odvisni od vrste razvojnega problema in razvojnih možnosti problemskega območja. Takšen program mora biti skladen s strategijami in programi/načrti na višjih ravneh. Na problemskem območju z visoko brezposelnostjo je predvidena prednostna obravnava v okviru sektorskih razvojnih politik za nekaj ključnih projektov. Gre za prednostno obravnavo pri dodeljevanju sredstev iz nacionalnih programov, programov evropske kohezijske politike in politike razvoja podeželja na za območje relevantnih vsebinskih področjih. V tekočem letu, ko nastopi problem visoke brezposelnosti se ukrepi financirajo iz proračunske rezerve, v naslednjem proračunskem letu pa se izvedba programa (po sprejemu na Vladi RS) uvrsti kot posebna proračunska postavka SVLR v državni proračun.

Nujni ukrepi regionalne politike

Nujni ukrepi regionalne politike so že uveljavljen instrument po sedanjem zakonu. Gre za regionalne spodbude podjetjem, občinam, drugim pravnim osebam in posameznikom v izjemnih primerih na osnovi sklepa vlade in po za to predpisanih postopkih. Izvedejo se v nujnih nepredvidljivih okoliščinah do katerih lahko pride zaradi nesreče, izjemno negativnega delovanja trga, posebne težke socialne situacije ali drugih razlogov, ki jih je mogoče

utemeljiti kot posebne in nepredvidljive okoliščine. Predlog zakona določa, da lahko nujne ukrepe izvaja tudi Slovenski regionalno razvojni sklad z instrumenti sklada in kot odpis obveznosti v breme namenskih sredstev sklada. Nujni ukrep regionalne politike predlaga uprava in sprejme nadzorni svet sklada. Glede na to, da nadzornemu svetu predseduje minister, je s tem zagotovljena ustrezna odzivnost glede na nujno naravo teh ukrepov in politična odgovornost za hitro reakcijo.

Drugi programi in ukrepi, ki se določijo z zakonom, državnim proračunom ter poslovnim in finančnim načrtom sklada.

V ta sklop ukrepov regionalne politike sodijo programi po različnih razvojnih zakonih. Trenutno so v veljavi in se izvajajo:

- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (Uradni list RS, št. 26/05) po katerem SVLR izvaja Program razvojne pomoči Posočju 2007-2013 (SOČA 2013);
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010-2015 (Uradni list RS, št. 87/09) po katerem SVLR izvaja Program spodbujanja konkurenčnosti Pomurske regije v obdobju 2010-2015 (POMURJE 2015) in
- Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (Uradni list RS, št. 45/95, 34/96, 67/01, 47/02) po katerem izvaja Slovenski regionalno razvojni sklad razvojne spodbude območjem na katerih bivata madžarska in italijanska narodnost.

Med programi in ukrepi, ki so določeni z državnim proračunom se trenutno izvaja pomoč občinam pri komunalnem urejanju romskih naselij. SVLR izvede javni razpis ali pozove upravičene občine k predložitvi projektov v višini določene indikativne kvote.

Z državnim proračunom ter poslovnim in finančnim načrtom Slovenskega regionalno razvojnega sklada so določeni tudi nekateri ukrepi za povečanje učinkovitosti nacionalnih institucij regionalnega razvoja in krepitev institucij v razvojnih regijah:

- krepitev strokovne analitske in koordinacijske vloge SVLR pri vodenju teritorialnega razvojnega dialoga (regionalni managerji tudi na nacionalni ravni), sistematično izvajanje in usmerjanje raziskav in ekspertiz na področju regionalnega razvoja, ipd.
- reorganizacija za povečanje učinkovitosti SVLR in Slovenskega regionalno podjetniškega sklada,
- financiranje javnih pooblastil za razvojne naloge, ki se opravljajo na regionalni ravni. Iz državnega proračuna se predlaga financiranje teh nalog do največ 60%. Preostanek sredstev zagotovijo občine.
- načrtno usposabljanje regionalnih managerjev in vzpostavitev sistema za prenos dobrih praks. Regionalni razvojni managerji bodo imeli obveznost usposabljanja. Cilj je pridobitev licence in razvoj v smeri nacionalne poklicne kvalifikacije.
- Slovenski regionalni dnevi, ki so tradicionalni dogodek, in se organizirajo vsako leto. Vsebine so znanstveni simpozij in izid monografije, razprava o aktualnih temah regionalnega razvoja, podelitev regionalne nagrade Štefana Smeja ter podelitev študentske regionalne nagrade.

HORIZONTALNA REGIONALNA POLITIKA KOT TERITORIALNA (»PLACE BASED«) KOORDINACIJA SEKTORSKIH RAZVOJNIH POBUD

Regionalna koordinacija sektorskih razvojnih politik (»place-based policy«) je v skladu s »Poročilom Barca – načrta za prenovljeno kohezijsko politiko«¹⁰. Pomeni kombinacijo zunanje (eksogene) pomoči in regionalnega znanja/izkušenj. Pri tem je kot regionalno mišljeno območje, ki najlažje uporabi zunanjo pomoč (kritična masa znanja, obstoj institucij, sinergije, homogenost, ...). Na ravni 12 regij je včasih težko doseči kritično maso (npr. 300.000 prebivalcev), zato bo pri nekaterih politikah za njihovo »place based« izvajanje potrebno povezovanje razvojnih regij.

Sektorske razvojne politike morajo ponuditi tovrstne ukrepe po zgledih skandinavskih držav (programi, ki so osredotočeni na izkoriščanje konkurenčnih prednosti posameznih območij, kot so Competitiveness Poles and Rural Excellence Poles v Franciji, Centres of Expertise in podobni ukrepi v skandinavskih državah, kakor tudi ukrepi spodbujanja grozdenja v državah članicah EU). Potrebno je zelo natančno določiti minimalne pogoje za sodelovanje na razpisu oziroma pri programu (število prebivalcev, število regij,). Torej bo za področja, kjer je potrebna kritična masa (logistična središča, tehnološka infrastruktura) država spodbujala povezovanje razvojnih regij na podlagi minimalnih pogojev.

Tuje izkušnje (npr. Finska) kažejo, da imajo sektorske politike še vedno večji vpliv na razvoj regij kot sama regionalna politika¹¹. To so ukrepi predvsem na naslednjih razvojnih politikah:

- Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti.
- Visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba.
- Trg dela.
- Izobraževanje in šport.
- Kultura.
- Promet in prometna infrastruktura in komunikacije
- Energetika
- Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.
- Okoljska in prostorska politika.

V tabeli v nadaljevanju so posamezni podprogrami programske klasifikacije državnega proračuna označeni z naslednjimi oznakami:

- 1 – močna povezanost: pomembno za regionalni razvoj
- 2 – srednja povezanost: povezanost v nekaterih ukrepih
- 3 – omejen povezanost: omejena povezanost (raven projektov)
- 0 – ni povezave

¹⁰ Poročilo svetuje tudi naslednje: Osredotočenost na ključne prednostne naloge, strateški pristop (nov strateški okvir, nov pogodbeni dogovor), okrepljeno upravljanje, inovativnost ukrepov in njihova dodana vrednost, izboljšano upravljanje (koordinacija, kontrola, spremljanje, vrednotenje).

¹¹ Regional policy cannot succeed if other public policies work forcefully against it, since other policies may have a much larger impact on regions than explicit regional policy (Tervo H.: Regional policy lessons from Finland, 2005, str. 15).

Tabela 7: Povezovanje sektorskih razvojnih politik in regionalne politike (predlog programske klasifikacije, MF, 19.2.2010)

KODA	POLITIKE	REGIONALNA POLITIKA	INTENZIVNOST
1	SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI		
011	Podporno okolje za podjetništvo in konkurenčnost		
0111	Podporno okolje za podjetništvo in konkurenčnost	da	1
012	Rast in razvoj podjetij		
0121	Razvojne spodbude za rast in razvoj podjetij	da	1
0122	Spodbujanje tujih investicij in odprtosti gospodarstva	da	1
0123	Podpora razvoja turizma	da	1
0124	Podpora programom sanacije in prestrukturiranja nefinančnih družb	da	1
0125	Podpora programom prestrukturiranja finančnih družb	ne	0
013	Spodbujanje konkurenčnosti na regionalni ravni		
0131	Regionalne spodbude	da	1
0132	Mednarodno teritorialno sodelovanje	da	1
014	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti		
0141	Dejavnosti institucij, tehnična pomoč in administracija na področju spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti	da	1
02	VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA		
021	Visoko šolstvo	da	1
022	Znanstveno -raziskovalna dejavnost in visoko šolstvo		
0221	Raziskovalni programi in projekti	da	2
0222	Človeški viri v podporo znanosti, visokega šolstva in tehnološkega razvoja	da	3
0223	Raziskovalna infrastruktura	da	3
023	Tehnologija in informacijska družba		
0231	Podpora tehnološkim razvojnim projektom	da	2
0232	Informacijska družba	da	2
0233	Elektronske komunikacije	da	2
024	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju visokega šolstva, znanstveno-raziskovalne in tehnološke politike ter informacijske družbe		
0241	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju visokega šolstva	ne	0

0242	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju znanstveno-raziskovalne in tehnološke politike ter informacijske družbe	ne	0
Omenjena politika ima pomemben vpliv na regionalni razvoj, saj posledično vpliva na dvigovanje inovativnosti gospodarstva, omogoča zaposlovanje visoko izobraženega kadra in ima pomembne spillover učinke. Pomembno vlogo imajo tudi informacijska družba in tudi elektronske komunikacije (infrastruktura, storitve.). So pa omenjene politike predvsem horizontalne politike z močnim vplivom na regionalni razvoj in z omejenim naborom regionalnih projektov.			
03	TRG DELA		
031	Aktivna politika zaposlovanja		
0311	Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve	da	2
0312	Usposabljanje in izobraževanje	da	2
0313	Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja	da	1
0314	Socialno vključevanje	da	2
0315	Podpora zaposlovanju in rehabilitacija invalidov	da	3
032	Pasiva politika zaposlovanja		
0321	Prejemki in pravice brezposelnih oseb	ne	0
033	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju trga dela		
0331	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju trga dela	ne	0
Sicer horizontalna politika, ki pa je izrednega pomena v primeru interventnega reševanja položaja v regijah s strukturnimi problemi.			
04	IZOBRAŽEVANJE IN ŠPORT		
041	Formalno izobraževanje in usposabljanje		
0411	Predšolska vzgoja	da	3
0412	Osnovno šolstvo	da	3
0413	Srednje splošno in poklicno šolstvo	da	2
0414	Višješolsko izobraževanje	da	2
0415	Izobraževanje odraslih	da	2
0416	Štipendije	da	1
0417	Pomoči šolajočim	da	3
042	Šport		
0421	Programi športa	ne	0
043	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju izobraževanja in športa		
0431	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju izobraževanja in športa	ne	0
Izobrazba je temeljnega pomena za razvoj konkurenčnosti in inovativnosti, vendar je primarno horizontalna politika. Sicer prihaja do velikih medregionalnih razlik. Pomemben se nam zdi predvsem vpliv srednjega šolstva (programi), višješolskega izobraževanja in štipendiranja.			
05	KULTURA		
051	Programi v kulturi	da	2
052	Ohranjanje kulturne dediščine	da	2
053	Mediji in avdiovizualna kultura	da	3
052	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju kulture		

0521	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju kulture	ne	0
Kultura ima številne multiplikativne učinke, vendar je do sedaj preveč prevladoval javni interes. Številne možnosti v povezavi s turizmom in v urbanih središčih tudi v povezavi z razvojem kreativnih industrij.			
06	PROMET IN PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE		
061	Promet in prometna infrastruktura		
0611	Železniški promet in infrastruktura	da	3
0612	Cestni promet in infrastruktura	da	1
0613	Avtoceste	da	1
0614	Zračni promet in letališka infrastruktura	da	3
0615	Pomorski promet in pristaniška infrastruktura	da	2
0616	Komunikacije	da	3
062	Trajnostna mobilnost		
0621	Trajnostna mobilnost	da	2
063	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju prometa		
0631	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju prometa	ne	0
Razvita infrastruktura je predpogoj razvoj posameznih regij. Zelo pomembna vloga državnih cest, kakor tudi pristanišča ter manj letališč.			
07	ENERGETIKA		
071	Oskrba z energijo		
0711	Proizvodnja energije	ne	0
072	Obnovljivi viri energije in energetska učinkovitost		
0721	Spodbujanje obnovljivih virov energije	da	2
0722	Spodbujanje energetske učinkovitosti	ne	0
0723	Spodbujanje učinkovite rabe in obnovljivih virov energije	da	3
073	Rudarstvo		
0731	Pridobivanje surovin	da	3
074	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju energetike		
0741	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju energetike	ne	0
Še neizkoriščene možnosti na regionalni ravni, vendar z omejenim vplivom. Pomemben vpliv imajo tudi rudniki (delujoči), kakor tudi v zapiranju, zaradi alternativne uporabe.			
08	KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA		
081	Kmetijstvo		
0811	Ukrepi za stabilizacijo trga	da	2
0812	Ukrepi razvoja podeželja	da	1
082	Gozdarstvo		
0821	Gozdarstvo	da	3
083	Ribištvo		
0831	Ribištvo	da	3
084	Varna hrana in veterinarstvo		
0841	Varna hrana in veterinarstvo	da	3

085	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane		
0851	Urejanje sistema kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane	da	2
Pomembno zlasti z vidika vzdrževanja kulturne pokrajine, zagotavljanja prehranske varnosti, prav tako pa dejavnost, močno vezana na lokalne /regionalne naravne vire – endogeni potenciali.			
09	OKOLJSKA IN PROSTORSKA POLITIKA	ne	0
091	Trajnostno upravljanje z naravnimi viri		
0911	Trajnostno upravljanje z naravnimi viri in izgradnja ustrezne infrastrukture	da	2
0912	Zmanjševanje in preprečevanje emisij v zrak	da	3
092	Ohranjanje biotske raznovrstnosti		
0921	Ohranjanje biotske raznovrstnosti in varstvo naravnih vrednot	da	2
093	Stanovanjska in komunalna politika ter urejanje prostora		
0931	Spodbujanje stanovanjske gradnje	da	3
0932	Upravljanje in razpolaganje z zemljišči ter prostorsko načrtovanje	da	1
0933	Izgradnja in urejanje komunalne infrastrukture	da	2
094	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju okoljske in prostorske politike		
0941	Urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracija na področju okoljske in prostorske politike	ne	0
Izrednega pomena zaradi zagotavljanja ustreznega/primernega življenjskega okolja.			

Program državnih razvojnih prioritet in investicij (DRPI) bo v bodoče srednjeročni izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki bo nadomestil sedanji Državni razvojni program Republike Slovenije (DRP). Natančneje bo definiral in finančno ovrednotil razvojne prioritete tako na ravni vseh razvojnih politik kot tudi na ravni posamezne razvojne politike. DRPI bo instrument za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske projekte ali ukrepe, zajemal bo tudi potrebne strukturne spremembe. V DRPI bodo smiselno umeščene tudi prioritete iz sprejetih regionalnih razvojnih programov, če bodo usklajene in prepoznane kot nacionalne, in posamezni projekti Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih v obdobju 2007– 2023. Programi regionalnih spodbud se bodo dolgoročno indikativno načrtovali in usklajevali v okviru regionalnih razvojnih programov, državnega programa razvojnih prioritet in investicij (DRPI) in programskih dokumentov za EU.

Na podlagi RRP in DRPI bodo pripravljene triletné pogodbe za razvoj regij. RRP se uresničuje s pogodbami za razvoj regije, ki se sklepajo med državo in razvojnim svetom regije za triletno obdobje. Pogodbo podpiseta predsednik razvojnega sveta regije in minister, pristojen za regionalni razvoj. Pogodba za razvoj regije vključuje regijske projekte in sektorske projekte, ki imajo pomemben vpliv na uresničevanje razvojnih prioritet regije. Sprejme jo svet in potrdi vlada.

Od sedanjih izvedbenih načrtov RRP se ta ureditev razlikuje v tem, da gre za pogodbeni odnos med državo in regijo. Pogodba za razvoj regije mora upoštevati usmeritve in

javnofinančne okvire za pripravo programskega proračuna države in že sprejete proračune države in občin. Predstavlja neposredno pravno podlago za financiranje iz državnega proračuna.

Povezovanje nacionalnih sektorskih (po načelu od zgoraj navzdol) in regionalnih projektov (po načelu od spodaj navzgor) se izvede tako, da pride do komplementarnosti obeh razvojnih pobud. Med teritorialnima ravnema poteka regionalni razvojni dialog (Negotiating Planing) v okviru katerega se doseže osredotočenje na tiste vsebine (projekte), ki prinašajo regiji razvojni preboj. Ključna vsebina regionalnega razvojnega dialoga je razvojna specializacija regije.

MEDNARODNO TERITORIALNO SODELOVANJE

Splošni cilj programa je činkovita razvojna integracija čezmejnih območij in krepitev mednarodnega teritorialnega sodelovanja slovenskih regij.

Izvajanje teh programov je odvisno od dogovora s partnerji na drugi strani meje. V strateških delih regionalnih razvojnih programov bodo opredeljeni cilji, prioritete in programi mednarodnega teritorialnega sodelovanja, ki bodo izhodišče za dogovarjanje na mednarodni ravni. Glede na to, da gre za vrsto programov na različnih mejah in teritorialnih območjih, se bo zasledovalo razvojne sinergije med njimi in zagotavljalo enotno strategijo mednarodnega teritorialnega sodelovanja Slovenije, tudi s koncentracijo organov upravljanja teh programov pri eni instituciji (SVLR).

Evropsko teritorialno sodelovanje bo v prihodnjem programskem obdobju v okviru kohezijske politike EU predvidoma še pridobilo na pomenu. Gre namreč za skupen pristop evropskih regij k reševanju problemov ob hkratnem premagovanju najpogostejših ovir za teritorialno sodelovanje, ki izhajajo iz razlik v pravnih sistemih, upravni ureditvi, geografskem položaju in jeziku. Osnovni namen mednarodnih teritorialnih programov je spodbujanje sodelovanja partnerskih institucij iz različnih držav za zmanjševanje regionalnih, gospodarskih in socialnih razlik na geografsko zaokroženih teritorialnih območjih, ki se soočajo s specifičnimi problemi ali priložnostmi. Zaželeno je sodelovanje med različnimi ravni javne uprave, raziskovalnimi institucijami in drugimi razvojnimi partnerji, da bi skupaj prepoznavali in reševali širše probleme, ki terjajo medsektorski pristop onkraj državnih meja.

Pričakuje se, da se bodo sredstva še naprej namenjala projektom na čezmejni, transnacionalni in medregionalni ravni, ki bodo namenjeni krepitvi konkurenčnosti obmejnih regij in večjih geografskih območij s skupno problematiko, povečanju kakovosti življenja, uveljavljanju okoljskih vrednot in zmanjševanje okoljskih tveganj ter prenosu izkušenj in znanj med evropskimi regijami.

Slovenija do sedaj ni imela jasne strategije pri izvajanju projektov, oziroma je bila iniciativa v celoti prepuščena potencialnim prijaviteljem. Predlagamo, da se ministrstva aktivno vključijo v pripravo programov in v skladu z identificiranimi potrebami ter prioritetami spodbudijo pripravo projektov s kompetentnimi slovenskimi partnerji. Danes ti projekti predvsem služijo preživetju sodelujočih organizacij in manj doseganju zastavljenih ciljev. Posledično se projekti podvajajo, pogosto v projektih sodelujejo partnerji, ki pogosto nimajo ustreznih referenc oziroma vsebina projekta ni skladna z njihovo vlog v sisemu spodbujanja razvoja. Pomanjkljiva je tudi diseminacija rezultatov, kar je tudi posledica nezainteresiranosti ministrstev, javnih agencij in občin za seznanitev in uporabo rezultatov projektov.

V prihodnosti bi bilo smiselno tudi povečati sodelovanje podjetij v programih čezmejnega sodelovanja, še posebej na področjih tehnološkega razvoja (sodelovanje podjetij in raziskovalnih organizacij iz obeh strani meje) in na področju sodelovanja podjetij (internacionalizacija, nabavne verige, ...).

5.5. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE

1. Regionalno politiko lahko spremljamo s pomočjo kontekstnih kazalnikov. To je možno le v primeru, če domnevamo, da so njeni učinki, rezultati in vplivi tako veliki, da je realno pričakovati vpliv na kontekstne kazalnike.
2. Regionalno politiko spremljamo s pomočjo kazalnikov izvajanja. To zahteva naslednje: i) jasno opredelitev politike, ii) jasno opredelitev aktivnosti, iii) jasno opredelitev odgovornosti, iv) jasno opredelitev časovnice, v) jasno opredelitev koordinacije med posameznimi izvajalci.

Brez ustreznega sistema spremljanja je težko opraviti ustrezna vrednotenja. V splošnem velja, da so znanje in izkušnje na področju vrednotenja regionalne politike v Sloveniji sorazmerno omejene. Ne glede na to pa je bilo vendarle že izvedeno precejšnje število vrednotenj, predvsem dokumentov in programov, ki se nanašajo na programsko obdobje 2007-2013: Državnega razvojnega programa, Nacionalnega strateškega referenčnega okvira in operativnih programov, regionalnih razvojnih programov. V teh primerih gre za predhodna vrednotenja, izvedene pa so bile tudi okoljske presoje in posebna vrednotenja. Vmesna vrednotenja so bila izvedena za Program Soča 2006 in Program na podlagi zakona o zapiranju rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije. Zelo pomembno je bilo Vrednotenje četrte razvojne prioritete »Razvoj regij« Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Opravljena je bila tudi Analiza uspešnosti instrumenta 1.4.01 poslovne cone v okviru ukrepa 1.4 Gospodarska infrastruktura in javne storitve Enotnega programskega dokumenta v Republiki Sloveniji za programsko obdobje 2004–2006. SRRS je izvedel zunanje vrednotenje regionalnih spodbud sklada v obdobju 2004-2007.

Pri presoji izvedenih vrednotenj so bile izpostavljene nekatere slabosti, ki se nanašajo na fazo programiranja, izbora projektov in izvajanja programov. Gre predvsem za neustrezno opredelitev ciljev in kazalnikov, težave pri vzpostavitvi in delovanju sistema spremljanja ter premajhni sistematičnosti vrednotenj izven okvira programov, ki jih sofinancira EU, težave z izborom projektov, ipd. Kar zadeva izvedena vrednotenja, lahko kot pozitivno izpostavimo ustrezno upoštevanje pravno-formalnega okvira in metodičnih usmeritev Evropske komisije ter v splošnem korektno izvedbo vrednotenj. Šibkosti so verjetno predvsem posledica pomanjkanja izkušenj oz. še ne dovolj razvite kulture vrednotenja v Sloveniji.

Za potrebe spremljanja in vrednotenja slovenske regionalne politike se:

1. Vsako leto pripravi poročilo o regionalnem razvoju. Vsebuje vse potrebne informacije o izvedbi posameznih programov (ukrepov). Za lažje spremljanje bi bilo potrebno v informacijski sistem vključiti vse ukrepe, financirane iz domačih in iz EU sredstev.
2. Za vsak program, lahko pa tudi za več programov skupaj se pripravi vrednotenje.
3. Oceniti se vpliv ostalih razvojnih politik na regionalni razvoj, saj imajo nekatere politike pomemben vpliv na doseganje ciljev regionalne politike.
4. Pri vrednotenjih razvojnih prioritet operativnih programov kohezijske politike EU se oceniti tudi njihov vpliv na regionalni razvoj.

6. POKRAJINE

6.1. IZHODIŠČA

Pokrajine/regije kot del državnega upravnega sistema lahko nastanejo na več načinov. Najpogosteje pride do vzpostavitve regij po odločitvi centralne oblasti, kateri so regije orodje za izvajanje državne politike. Tako zasnovana regionalizacija nam pomeni instrument za družbeno legitimacijo in pravno legalizacijo regionalizma – v kolikor ta obstaja, ter instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Predstavlja sredstvo za povezano in neodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno in kulturno členitev državnega prostora, ki služi ustvarjanju ustreznih formalno upravnih in organizacijskih pogojev za:

1. optimalno teritorialno delitev dela,
2. funkcionalno intervencijo države pri ustvarjanju čim boljših in enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov,
3. samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije in samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov,
4. tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.

Institucionalizacija pokrajin ne more biti enkraten dogodek, temveč proces, v katerem specifične ravni prostorske strukture postanejo izoblikovana entiteta, ki jo lahko razločimo v različnih sferah družbene dejavnosti in zavesti ter se jo neprestano uporablja v individualnih in institucionalnih praksah (ekonomski, politični, pravni, kulturni). Na tem sloneči koncept funkcionalnih regij je neposredno povezan s prostorsko strukturo človeških praks.

Prva stopnja procesa institucionalizacije pokrajine se nanaša na razvoj družbenih praks, na podlagi katerih oblikuje pokrajina svoje meje in postane razpoznavna kot ločena enota v prostorski strukturi družbe. Izoblikovanje mej je v tem primeru ključno za razvoj regionalne zavesti med prebivalci, saj je to temelj, na katerem se lahko vzpostavi simbolni sistem in sistem institucij. Zato je pri ustanavljanju pokrajin nujno upoštevati voljo ljudi po pripadnosti določeni pokrajini, saj se s tem krepi njena kohezivnost in prepoznavnost. Nastanek institucij je logična posledica izoblikovanih družbenih odnosov v pokrajini, pri čemer so institucije ključne za imidž in posledično tudi za oblikovanje ter obnavljanje regionalne zavesti prebivalstva, saj sfera institucij podpira proces, ki reproducira idejo skupne pripadnosti med ljudmi. Pridobitev administrativne vloge v prostorski strukturi družbe, ki integrira pokrajino s splošnim sistemom javnih administrativnih praks, je najpomembnejši korak institucionalizacije. Čeprav administrativna raven oblikuje teritorialno osnovo za identiteto regije, so veliko pomembnejše socialne in gospodarske institucije, ki ves čas aktivno skrbijo za obnavljanje regionalne zavesti in za uveljavljanje regije v vsakodnevnem življenju. Ta stopnja razvoja daje regiji identiteto, ki vsebuje tako materialno (narava, pokrajina, kultura, gospodarski sistem) kot mentalno sfero.

Regionalizacija je tako institucionalna metoda, ki naj bi določila pravo raven decentralizacije oziroma se uskladila z že izvedeno decentralizacijo. Temeljiti mora na krajevnih značilnostih in biti dovolj široko zastavljena, da omogoča izvajanje in načrtovanje zgoraj omenjenih nalog.

S prenosom državnih funkcij na pokrajine naj bi regionalizacija povečala učinkovitost izvršilne oblasti, obenem pa bi državne strukture preoblikovala na način, ki bi zagotavljal učinkovitejše delovanje države. Ključni moment razvoja je regionalni potencial, ki pomeni

trajno zmogljivost in uporabnost prostora oziroma povezanost dejanskih in možnih življenjskih razmer/odnosov v prostoru. Endogeni potencial zajema regionalne razvojne možnosti, pri čemer endogenost izhaja iz regionalne dinamike, ki implicira razvojno moč. Sestavljen je iz delnih potencialov, ki jih lahko delimo na potenciale kapitala, delovne sile, tehnologije, infrastrukture, površin (zemljišč), okolja, trga, odločanja in socialno-kulturnega potenciala. Znotraj vsakega območja se pojavi svojski splet, ki vpliva na konkurenčni položaj območja. Za razliko od ostalih notranjih virov informacije, znanje in intelektualni kapital niso omejeni ter se jih da v kratkem času reproducirati. K regionalnim potencialom lahko prištevamo tudi institucionalni potencial ter »fiktivni« potencial (na primer imidž regije). Pri izvajanju regionalne politike v spremenjenih pogojih upravljanja z razvojem zaradi uvedbe novih teritorialnih ravni je treba upoštevati zgoraj navedena dejstva, ki se odražajo tudi v procesih po ostalih evropskih državah:

- Regionalna raven pridobiva na pomenu v številnih državah, kot raven za politično odločanje in menedžment, kar je razvidno iz dejstev, kot so prenos še več pristojnosti na regije, vključitev regionalnih (in lokalnih) skupnosti v procese odločanja o politikah EU, identifikacija regionalne dimenzije kot teritorialne ravni, na katero je mogoče nasloviti vse bolj zapletene probleme v sedanjem gospodarskem, socialnem in političnem kontekstu.
- Regionalizacijski procesi potekajo povsod po Evropi, tako v državah z dolgoletno tradicijo lokalne samouprave (Nemčija, Anglija, Francija idr.) kot v novih demokracijah (Češka, Poljska, Slovaška idr.). Obstajajo skupni izzivi in specifične razmere po posameznih državah. Spreminjajo se ustave, sprejemajo novi sistemski zakoni, uveljavlja se načelo subsidiarnosti, ki krepi položaj lokalnih in regionalnih skupnosti, nastajajo novi finančni aranžmaji med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti, uveljavlja se institucionalni dialog med vsem ravnmi oblasti, krepi se participacija državljanov v lokalni in regionalni demokraciji, med zelo izpostavljenimi temami je dobro upravljanje (good governance) lokalnih in regionalnih skupnosti idr.
- Države se ukvarjajo s številnimi podobnimi vprašanji, na drugi strani pa obstaja velika različnost institucionalnih rešitev in praks, ki obstajajo zaradi različnih nacionalnih okvirov, pogojev in politik. Skupna vprašanja so: ustanovitev regionalnih skupnosti; delitev pooblastil med različne institucionalne in upravne ravni države in obseg pristojnosti, ki so dodeljene regijam; financiranje regij; sodelovanje med regionalnimi oblastmi in predstavljanje regionalnih oblasti na nadregionalni ravni - državni ali evropski. Države uporabljajo različne in včasih inovativne rešitve teh vprašanj. Torej imamo na eni strani veliko držav, ki se ukvarjajo s podobnimi vprašanji, na drugi strani pa obstaja velika različnost institucionalnih rešitev in praks – zaradi različnih nacionalnih okvirov, pogojev in politik.

Prizadevanja za vzpostavitev pokrajin v Sloveniji so se pričela kmalu po osamosvojitvi, a jih je oviralo več politično pogojenih dejavnikov, pa tudi ustavne določbe, ki so pristojnosti za oblikovanje pokrajin pripisovale občinam.

Spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije, sprejete v juniju 2006, so odprle proces decentralizacije javne uprave, omogočile prenos izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti pri izvajanju državnih nalog. Okvirno so naloge pokrajin začrtane s predlogom krovnega zakona o pokrajinah, in sicer po posameznih področjih nalog. Gre za naloge, ki jih v skladu z veljavnimi področnimi zakoni opravlja bodisi država bodisi občine, zato je treba naloge pokrajin konkretno določiti in prenesti v pokrajinsko pristojnost s področnimi zakoni. Pristojnosti, ki jih izvaja država, so različne narave – nekatere so take, da jih je možno in smotno prenesti v pokrajinsko pristojnost, druge pa so po svoji naravi take, da jih je v

splošnem interesu nujno treba izvajati na državni ravni, torej prek državnih organov enotno za vso državo. Znotraj nalog, ki so po svoji naravi državne naloge, torej so pomembne za državo kot celoto, je mogoče ločiti tiste, ki jih v interesu države kot celote lahko opravljajo samo državni organi, od tistih, ki jih lahko država prenese v opravljanje pokrajinskim organom, pri čemer sta s strani države zagotovljena le nadzor in financiranje. Država prenese del svojih nalog v izvajanje pokrajinskim organom predvsem zaradi tega, ker jih je bolj smotrno opravljati na nižji ravni, ki je bližja in dostopnejša državljanom, in ker je smotrno, da se izvajanje teh nalog do določene mere prilagodi potrebam in okoliščinam v pokrajini. Tak pristop priporoča tudi osnutek Evropske listine regionalne samouprave, po kateri naj bi bila v primeru prenesenih pristojnosti, pokrajinskim organom v čim večji meri omogočena lastna presoja pri prilagajanju izvajanja teh pristojnosti posebnostim pokrajine in lastni organizacijski strukturi.

Z ustanovitvijo pokrajin se določa tudi teritorialna sestavina pokrajinske samouprave. Pri tem ne smemo pozabiti, da je vprašanje oblikovanja območja pokrajine neposredno povezano z vprašanjem nalog, oziroma pristojnosti pokrajine ter s finančnimi in drugimi materialnimi viri, ki so pokrajini potrebni za opravljanje njenih nalog.

Ko so bile junija 2006 sprejete ustavne spremembe, da bi z njimi zagotovili ustrezno ustavno podlago za uvedbo pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, je bila v parlamentu dosežena zavidljivo visoka stopnja soglasja političnih strank. Tega ni več pri pripravljanju in sprejemanju »pokrajinske« zakonodaje, ki je potrebna, da bi do pokrajin res prišli. Zapletlo se je tako rekoč pri vseh vprašanjih – glede števila pokrajin, njihovih pristojnosti in financiranja, sedežev pokrajinskih organov, poimenovanja pokrajin, razmerju do občin in drugih. Lahko ugotovimo, da je ta zgodba zelo podobna zgodbi v zvezi z ustanavljanjem novih občin.

Vlada RS je na 146. redni seji, 15. 11. 2007, določila besedilo predloga Zakona o ustanovitvi pokrajin, predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin in predloga Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete. Čeprav Predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin po mnenju predlagateljev temelji na prostorski členitvi Slovenije, ki izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnostih in poselitvi Slovenije, vključno z zgodovinskimi, kulturnimi, gospodarskimi in upravnimi značilnostmi posameznih območij, pa so nesoglasja med političnimi strankami, med prebivalci in tudi med stroko pokazala, da bi bilo treba:

- še enkrat razmisliti o načinu financiranja in pristojnosti pokrajin, ki bi jih država prenesla na pokrajine: gre za vprašanje dobrega upravljanja (»good governance«) lokalnih in regionalnih skupnosti – občin in pokrajin pri nas – kar je tudi aktualno prizadevanje Sveta Evrope. Nujni predpogoj za implementacijo dvanajstih načel dobrega demokratičnega upravljanja pa je, da imajo lokalne (občinske in regionalne) oblasti pristojnosti in vire, ki jim omogočajo, da urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Stroka se večinoma zavzema za model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih resursov za opravljanje njihovih (zelo obsežnih) nalog, bile močnejši partner v razmerju do države, v čezmejnih povezavah in uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov EU. Bile bi tudi racionalnejše in učinkovitejše kot so lahko majhne pokrajine.
- na osnovi zgornje odločitve ponovno predlagati število pokrajin.

Po dolgi politični razpravi se je Vlada odločila, da se projekt ustanavljanja pokrajin prenese v naslednji mandat ali celo v daljše časovno obdobje.

Nova Vlada je takoj ob pričetku svojega delovanja pristopila k pripravi nove pokrajinske zakonodaje. Vlada je ustanovila Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo ter naročila je pripravo treh strokovnih podlag (povzetki ugotovitev so povzeti v gradivu za 2. sejo sveta). V nadaljevanju sta predstavljeni gradivi, ki sta bili pripravljeni za drugo in tretjo sejo Strateškega sveta za decentralizacijo in regionalizacijo. Pri pripravi obeh gradiv je aktivno sodeloval mag. Damjan Kavaš.

6.2. MODELI REGIONALIZACIJE IN DECENTRALIZACIJE SLOVENIJE

Pripravljalci gradiva so bili naslednji:

1. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: Študija: Analiza konceptov regionalizacije v Sloveniji s predlogom območij pokrajin v Sloveniji. Vodja projekta: prof. dr. Andrej Pogačnik; svetovalci: dr. Alma Zavodnik Lamovšek, mag. Samo Drobne, Tadej Žaucer, Barbara Trobec, Konstanca Soss.
2. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani: Študija: Pravnosistemska izhodišča zakonske ureditve pokrajine. Vodja projekta: prof. dr. Franc Grad; Svetovaleci: dr. Stane Vlaj, dr. Saša Zagorc, dr. Jurij Toplak, dr. Igor Kaučič.
3. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor: Študija: Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predlog financiranja pokrajin. Vodja projekta: dr. Boštjan Brezovnik; Svetovalci: dr. Gorazd Trpin, dr. Žan Jan Oplotnik, Milan Železnik.
4. Strateški svet za decentralizacijo in regionalizacijo: člana: dr. Dušan Plut, mag. Damjan Kavaš.

Zakon o lokalni samoupravi, sprejet v letu 1993, je na podlagi 143. člena Ustave RS uredil povezovanje občin v pokrajine zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena, postopek ustanovitve pokrajine, njen pravni status, izstop občine iz pokrajine, prenos nalog v izvirno pristojnosti pokrajin ter načela prenosa nalog iz državne pristojnosti v opravljanje pokrajinam, organe pokrajine, predstavništvo občin v pokrajinskem svetu in druga vprašanja uvedbe pokrajin. Kljub temu pa te določbe niso bile nikoli izvedene.

Ureditev pokrajin v Ustavi RS in zakonu je bila od vsega začetka sporna, in sicer prvič zaradi tega, ker naj bi se v pokrajine povezovale občine, kar pomeni, da naj bi bile ustanovitelj pokrajine občine, kar je pomenilo, da naj bi bile pokrajine institucionalna oblika medobčinskega sodelovanja, drugič pa zaradi tega, ker se je ves čas postavljalo vprašanje, ali je Republiko Slovenijo glede na njen teritorialni obseg treba notranje organizirati tudi na pokrajine.

S strategijo RS za vključevanje v EU je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev pokrajin kot vmesne ravni teritorialne uprave organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov ter v čezmejnem regionalnem sodelovanju in poudarjeno, da je regionalizacija nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije. Ob izvajanju zakonov, ki sta od leta 1999 urejala spodbujanje skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine razvojne politike v RS in EU, se je pokazalo, da rešitve, ki dajejo sicer teritorialni okvir in opredeljujejo regionalni razvoj kot skupno odgovornost države in občin, ne omogočajo uveljavljanja regionalnih interesov, kar ima lahko za posledico neučinkovito ter razvojno in ekonomsko neustrezno izvajanje razvojnih funkcij.

Spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave RS, sprejete v juniju 2006, so tako omogočile začetek postopkov za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Novi določbi 121. in 140. člena Ustave

RS sta odprli proces decentralizacije javne uprave s prenosom izvajanja državnih nalog na lokalne skupnosti in s tem uveljavljanje evropskega načela subsidiarnosti tudi pri določanju ravni izvajanja državnih nalog, pomembnih za vsakega posameznika. Najpomembnejša pa je sprememba 143. člena Ustave RS, saj so pokrajine na njegovi podlagi dobile pravni status samoupravnih lokalnih skupnosti.

Ustava RS ureja pokrajine v sklopu ureditve lokalne samouprave, zato ustavna načela, ki jih določa ustava za ureditev lokalnih samoupravnih skupnosti veljajo tudi za pokrajine in njihovo zakonsko ureditev. Zakonska ureditev mora izhajati in temeljiti ne samo na ustavi, temveč tudi na mednarodnih pogodbah in načelih, ki obvezujejo Slovenijo, torej predvsem na Evropski listini lokalne samouprave. V tem splošnem okviru je treba upoštevati predvsem pravico do lokalne samouprave in pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, dalje načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti, pri posameznih segmentih zakonske ureditve pa še druga načela, na katerih temelji evropski koncept lokalne samouprave.

Na teh podlagah in izhodiščih je treba urediti položaj pokrajine tako, da bo sposobna opravljati svoje naloge kot širša lokalna samoupravna skupnost, ki bo zagotavljala pogoje za življenje in delo v lokalnih skupnostih, ki so širše od občine in ožje od države. Vsekakor bo potrebno ob upoštevanju navedenega z zakonom urediti pravni položaj pokrajine, oblikovati območja pokrajin (merila za določitev območja pokrajine, način pridobitve in upoštevanja mnenja prebivalcev prizadetega območja itd), pristojnosti pokrajine, financiranje pokrajine, notranja organizacija pokrajine (neposredno odločanje, predstavniški organ, izvršilni organ in njihova medsebojna razmerja), pokrajinski predpisi, pokrajinska uprava, razmerje med pokrajino in državo (državno nadzorstvo nad delovanjem pokrajinskih organov, vpliv pokrajin na sprejemanje pokrajinske zakonodaje in druge predpise s področja delovanja pokrajine) ter razmerje med pokrajino in občino.

CILJI REGIONALIZACIJE IN DECENTRALIZACIJE

Cilj regionalizacije Slovenije je decentralizacija oblastnih (državnih) funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Uvajanje pokrajin pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti. V tem okviru pa bo potrebno proučiti tudi kriterije za prenos nalog z občinske na pokrajinsko raven (določitev lokalnih zadev širšega pomena). Ob navedenem sta pomembna cilja regionalizacije in decentralizacije tudi skladen regionalni in policentrični razvoj države ter čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti.

KRITERIJI IN OMEJITVE ZA OBLIKOVANJE PREDLOGA POKRAJIN V REPUBLIKI SLOVENIJI

Temeljni kriterij za oblikovanje predloga za ustanovitev pokrajin v RS je optimalna regionalizacija in decentralizacija države. Za doseg zadanih ciljev in ob upoštevanju navedenega pa je potrebno vzpostaviti ustrezno ravnovesje med štirimi vidiki decentralizacije države in sicer: teritorialno, politično, upravno in fiskalno decentralizacijo.

V tem okviru je potrebno vzpostaviti ustrezno teritorialno strukturo pokrajin s primernim obsegom nalog in zadostnimi finančnimi viri za izvajanje teh nalog. Temeljno izhodišče za oblikovanje navedenega je v razvojni (pospeševalni) funkciji pokrajin, ki jo bodo bodoče pokrajine zagotavljale na posameznih področjih, kot je npr. načrtovanje prostora in umeščanje v prostor, varstvo okolja, prometna infrastruktura, gospodarska infrastruktura, pospeševanje razvojne aplikativne znanosti, podjetništva, aktivna politika zaposlovanja, socialna politika,

pristojnosti na področju poklicnega izobraževanja (visokošolsko, višješolsko in srednje šolsko), splošnega srednjega šolstva, sekundarno stacionarno in ambulantno specialistično javno zdravstvo ter pravice pacientov, itd... Vzporedno s tem pa je potrebno vzpostaviti tudi ustrezno organizacijsko strukturo pokrajin, ki bodo predstavljale avtonomen teritorialni upravni sistem, s predstavniškim voljenim organom in sodobnim sistemom sprejemanja odločitev v sodelovanju z nosilci teritorialnih, gospodarskih, socialnih in drugih subregionalnih interesov.

Strokovne skupine so se v svojih študijah omejile na presojo teritorialne členitve RS na 3 in 6 - 8 pokrajin. Pri proučitvi politične, upravne in fiskalne komponente uvedbe pokrajin v RS pa so izhajale iz že pripravljenih osnutkov pokrajinske zakonodaje.

TERITORIALNA SESTAVINA - ŠTEVILO IN VELIKOST POKRAJIN

Teritorialni obseg pokrajin bo določen z zakonom o ustanovitvi pokrajin. Območja pokrajin (Priloga 1) sestavljajo območja v pokrajino vključenih občin tako, da je območje vsake od pokrajin sklenjena in zaokrožena geografska celota. Ustanovitev pokrajin oziroma določitev njihovih območij naj bi v skladu s predlaganim zakonom temeljila:

- na prostorski členitvi, ki izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnostih in poselitvi Slovenije;
- na specifičnosti slovenskih razmer z zgodovinskega, geografskega, gospodarskega, kulturnega in drugih vidikov;
- na ugotovitvi, da regionalizacija ne sme biti izvedena na način, ki bi zmanjšali samostojnost občin in jo morajo spremljati ukrepi, zasnovani tako, da varujejo njihovo samostojnost;
- na razvojnih potencialih pokrajin, ki omogočajo doseganje ciljev skladnejšega regionalnega razvoja ob upoštevanju mednarodne primerljivosti.

Regionalizacija naj izhaja iz geografske in gospodarske strukture Slovenije, koncepta policentrizma in decentralizacije, upošteva pa naj sodobne procese evropskega regionalizma in procese ekonomske, informacijske in okoljske globalizacije. Ker je razvojna funkcija ključna, morajo prihodnje pokrajine razpolagati s primernim regionalnim razvojnim potencialom, da bodo lahko optimalno opravljale osrednje, torej razvojno zasnovane funkcije oziroma naloge ter kakovostne javne storitve širšega pomena in višjega, regionalnega ranga.

Izkušnje tujih držav kažejo, da so odločilni tisti dejavniki (kazalniki), ki predvsem izražajo dejavnike konkurenčnosti regij. To so investicije v človeške vire ter v raziskave in razvoj, ki imajo na dolgi rok najpomembnejši vpliv na rast BDP ter investicije v fizično infrastrukturo, ki so nujni vendar ne zadostni pogoj gospodarskega razvoja. Pri tem je pomembna sinergija med dejavniki konkurenčnosti in potrebna kritična masa posameznih dejavnikov konkurenčnosti. Pospeševanje gospodarskega razvoja (razvojna funkcija) pokrajin namreč zahteva kritično maso znanja (univerza), raziskovalne infrastrukture (gravitacijsko zaledje 300-500.000 prebivalcev za tehnološki park), kreativnih poklicev, ustrezno gospodarsko-razvojno infrastrukturo (gospodarska cona nacionalnega pomena potrebuje gravitacijsko zaledje 100.000 prebivalcev) in zadostna finančna sredstva (uspešno gospodarstvo, zadostno število prebivalstva).

Pri tem so pomembne tudi mednarodne primerjave. Slovenija kot država je v primerjavi z najpomembnejšimi evropskimi regijami (pentagon) majhna, to še toliko bolj velja za pokrajine. Tudi nekatere sosednje regije imajo razvojne potenciale (avstrijska Štajerska,

Furlanija-Juljska krajina) in hiter gospodarski razvoj. Število prebivalcev sosednjih regij je z izjemo Gradišanske (279.000 leta 2005) in avstrijske Koroške (560.000 leta 2005) večje od 1 milijona.

Navedena izhodišča smo upoštevali pri izboru kazalnikov za vrednotenje razvojnega potenciala pokrajin po različnih modelih. Na osnovi faktorjev konkurenčnosti regij smo za vrednotenje različnih modelov členitev pokrajin uporabili ustrezne kvantitativne in kvalitativne kazalnike, ki izražajo večplastni razvojni potencial pokrajin s poudarkom na inovativnosti pokrajin (npr. skupina kazalnikov Znanje in inovacije). Zaradi upoštevanja sodobnih razvojnih trendov in uporabljenih kazalnikov se skupni rezultat vrednotenja v določeni meri razlikuje od dosedanjih modelov vrednotenja števila in velikosti pokrajin. Pri tem smo bili omejeni tudi z razpoložljivostjo ustreznih podatkov, kar izhaja iz nabora kazalnikov.

Iz vidika velikosti in števila pokrajin so bili s pomočjo kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov ovrednotene prednosti in pomanjkljivosti tri variante členitve Slovenije na pokrajine: 3, 6 in 8 pokrajin (Priloga 1).

Uporabljene so bile naslednje skupine kvantitativnih kazalnikov (Prebivalstvo; Znanje in inovacije (R&R); Gospodarstvo; Infrastruktura, okolje, prostor) in kvalitativnih kazalnikov (Spodbujanje policentričnega razvoja; Ohranjanje regionalne pripadnosti prebivalcev; Umirjanje gravitacijskih vplivov večjih mest sosednjih držav; Čezmejno sodelovanje; Teritorialna in razvojna primerljivost z evropskimi regijami; Kvantitativno/kvalitativni kriterij učinkovitosti upravljanja kakovostnih storitev).

Ključne ugotovitve vrednotenja so naslednje:

- Ob enakovrednem in sinteznem vrednotenju obeh skupin kazalnikov (kvantitativnih in kvalitativnih) so razlike med posameznimi členitvami majhne z rahlo prednostjo členitve na 3 pokrajine, sledi členitev na 6 pokrajin ter členitev na 8 pokrajin.
- Vrednotenje kvantitativnih kazalnikov s poudarkom na razvojnih funkcijah je pokazalo, da je najprimernejša členitev na 3 pokrajine, sledi členitev na 6 pokrajin in nato na 8 pokrajin.
- Vrednotenje kvalitativnih kazalnikov s poudarkom na strateških ciljev države in dostopnosti javnih storitev je pokazalo, da je najprimernejša členitev na 8 pokrajin, sledi členitev na 6 pokrajin in nato na 3 pokrajine.

Izvedeno vrednotenje treh modelov členitve Slovenije na pokrajine torej kaže, da je razvrstitev različnih modelov členitve Slovenije pogojena z različno pojmovanim temeljnim ciljem, namenom ustanovitve pokrajin. V primeru, da je močno poudarjena njihova makro-razvojna vloga, potem je za slovenske razmere optimalna členitev zgolj na tri pokrajine (delovno poimenovanje: Zahodna, Osrednja in Vzhodna Slovenija).

Med ključne razvojne prednosti modela 3 pokrajin štejemo:

- večja populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine (regije), ki zagotavljajo kritično maso dejavnikov konkurenčnosti regij (univerza, R&R, gospodarsko-razvojna infrastruktura, nosilna podjetja, izobraženo prebivalstvo) in s tem možnost lastnega gospodarskega razvoja v prihodnosti in sposobnost oblikovanja močnejših regionalnih gospodarskih in drugih mrež kot podlage za učinkovito gospodarjenje in upravljanje,
- večje možnosti za učinkovitejše izvajanje regionalne razvojne politike, infrastrukturnih

vlaganj in uveljavitev regionalnega prostorskega načrtovanja ter izboljšanja in varovanja okolja, narave,

- skromnejši državni aparat v primerjavi z majhnimi pokrajinami in s tem racionalnejša uprava, večje število uporabnikov, ki omogoča kakovostnejšo oskrbo prebivalcev tudi večjim obsegom pristojnosti pokrajin,
- priložnost za celovito fiskalno decentralizacijo in obsežnejši prenos državnih nalog na regionalno oziroma pokrajinsko raven ter s tem povezano večjo avtonomijo odločanja oziroma politično decentralizacijo,
- večja primerljivost z evropskimi regijami, regijami sosednjih držav in s tem priložnost enakopravnega partnerstva, razvojnega sodelovanja in tržnega tekmovanja.

Ključne pomanjkljivosti modela 3 pokrajin so zlasti:

- odmaknjenost oziroma pomanjkanje posluha za lokalne in mezoregionalne interese prebivalstva,
- različni interesi prebivalcev zaradi večje heterogenosti pokrajine,
- občutek skromne pripadnosti pokrajini in večje oddaljenosti pokrajinskega središča.
- zlasti je ta model tvegan z vidika poudarjenega regionalnega razvoja zgolj v smeri Z – V (središča Koper, Ljubljana, Maribor) in realne nevarnosti »regionalne centralizacije« - poudarjenega razvoja le skromnega števila mest, kar bi lahko zavrlo policentrični urbani razvoj Slovenije.

Prav zaradi naštetih pomanjkljivosti bi v primeru odločitve za 3 pokrajine kazalo razmišljati o zagotavljanju vpliva zaokroženih območij na odločanje o razvoju pokrajine.

Modela členitve Slovenije na 6 in 8 pokrajin predstavljata modela členitve na srednje velike pokrajine, seveda z domačega, ne pa evropskega zornega kota.

Ključne prednosti modela členitve Slovenije na 6 in 8 pokrajin so:

- večja podpora policentričnemu modelu regionalnega razvoja;
- večja dostopnost storitev zaradi manjše oddaljenosti pokrajinskega središča;
- večje poistovetenje prebivalcev s pokrajino;
- večja prilagoditev potrebam in interesom prebivalstva;
- večja povezanost ozemlja in pogosta naravna zaokroženost;
- uveljavitev večjega števila upravnih središč in s tem povezane boljše oskrbe;
- večje možnosti za ustanavljanje medpokrajinskih, makroregionalnih razvojnih koalicij (3 medregionalne kolalacije oziroma 3 razvojne makroregije).

Ključne pomanjkljivosti modelov členitve na 6 ali 8 pokrajin izhajajo iz:

- manjša populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine (regije), zaradi odsotnosti kritične mase ključnih dejavnikov konkurenčnosti regij in s tem omejene možnosti lastnega gospodarskega razvoja v prihodnosti,
- večja finančna odvisnost od države in s tem nižja stopnja regionalne avtonomije,
- skromnejši obseg pristojnosti,
- manj racionalna javna uprava v primerjavi z velikimi pokrajinami,
- manjša primerljivost z evropskimi regijami, regijami sosednjih držav in s tem omejena možnost enakopravnega partnerstva, razvojnega sodelovanja in tržnega tekmovanja.

Če gledamo širše, s teritorialnega in prebivalstvenega vidika med obema modeloma ni bistvene razlike, vendar model členitve na 6 pokrajin z vidika moči endogenih regionalnih

razvojnih potencialov označuje seveda nekoliko večja regionalna moč in s tem pogojena večja možnost decentralizacije. Model 8 pokrajin pa izhaja iz predpostavke o prednostih členitve geografsko podolžno zasnovane Primorske na dve pokrajini in s tem pogojeno podporo krepitve dveh obmejnih regionalnih centrov, pomemben pa je tudi geopolitični razlog. V tem modelu naj bi bila tudi Prekmursko-Prleška pokrajina predvsem zaradi specifičnega geopolitičnega položaja, nekaterih razvojnih specifičnosti in pogojno še sprejemljivega regionalnega razvojnega potenciala.

Iz razvojnega in gravitacijskega vidika ni smiselno, da je Mestna občina Ljubljana posebna pokrajina, saj ji njena vključenost v širšo pokrajino omogoča kakovostnejši prostorski in regionalni razvoj v prihodnosti.

Zaradi ozemeljske majhnosti in prebivalstvene šibkosti Slovenije pomeni vsaka členitev na več kot 8 regij dejansko vse večje število slovenskih mezonegij z omejenimi razvojnimi potenciali, omejeno možnostjo lastnega gospodarskega razvoja, večjo odvisnost od centralne ravni in manjši obseg pristojnosti in s tem omejeno regionalno avtonomijo.

STATUS POKRAJINE

Sestavine pravnega statusa pokrajine, ki so določene tudi z načeli Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), so:

- Funkcionalna - opredelitev lastnega delovnega področja, ki izraža skupne potrebe in interese prebivalcev in določitev ustreznih virov financiranja.
- Organizacijska - opredelitev pravnega statusa samoupravne lokalne skupnosti, ki je organizirana kot avtonomni teritorialni upravni sistem, ki ga upravljajo prebivalci neposredno in po svojih neposredno voljenih predstavniških organih.
- Teritorialna - členitev celotnega državnega teritorija na območja pokrajin.

Ko Ustava določa, da je pokrajina samoupravna lokalna skupnost, s tem določa načela, ki opredeljuje pravni status pokrajine. To pomeni, da je potrebno v zakonodaji opredeliti pokrajino kot vmesno raven lokalne samouprave med državo in občinami in kot teritorialne politično upravne skupnosti s položajem pravne osebe, z izvirnimi pristojnostmi, z lastnim premoženjem in lastnimi viri financiranja, neposredno izvoljenim predstavniškim organom in kot teritorialne enote za izvajanje državne uprave na prvi stopnji. Uvedba pokrajinske samouprave pa ne sme biti izvedena na način, ki bi zmanjšal samostojnost občin in jo morajo spremljati ukrepi, zasnovani tako, da varujejo njihovo samostojnost.

FUNKCIONALNA SESTAVINA

Pokrajina naj bi v okviru svojih pristojnosti izvajala v korist svojega prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne pokrajine, opredeljene kot lokalne zadeve širšega pomena in zadeve regionalnega pomena. Lokalne zadeve širšega pomena so zlasti na področju komunalne infrastrukture in komunalnih storitev, ki so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Lokalne zadeve širšega pomena so tudi na področju pospeševanja gospodarstva in dejavnosti javnih služb lokalnega pomena. To so izvirne naloge pokrajin (ne pa morda od občin prenesene naloge lokalnega pomena), za katere po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, zato se te naloge pogosto ne izvajajo. Naloge regionalnega pomena pa so tiste, ki po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so vmesnega - regionalnega pomena. Take vrste nalog so zlasti na področju prostorskega planiranja, skladnega regionalnega razvoja, varstva okolja, prometa ter

posamezne dejavnosti na področju javnih služb regionalnega pomena, za katere po obstoječi ureditvi prav tako ni pravega institucionalnega nosilca v sistemu. Pokrajine bodo izvajale tudi določen del nalog državne uprave, ki jih sedaj opravljajo upravne enote ali posebne teritorializirane enote državne uprave. Pri tem pa moramo opomniti, da pokrajin ob nastanku ne bi smeli obremeniti z obsežnejšim izvajanjem državnih funkcij. Pokrajinam moramo dati najprej njihovo vsebino, to so njihove izvirne naloge, ki omogočajo uveljavljanje interesov, ki se oblikujejo na regionalni ravni. Vsako razmišljanje o pokrajinah kot temeljni strukturi za izvajanje državnih nalog vodi k izpraznenju njihove vsebine. Iz tega razloga in tudi zaradi nestabilnosti strukture lokalne samouprave bi morali v predlaganih modelih pokrajin ob konstituiranju pokrajin izključiti možnost obsežnejšega izvajanja državnih nalog. To pa seveda ne pomeni, da ne bi smeli razmišljati o tej možnosti v bodočnosti, po uveljavitvi in stabilizaciji pokrajin in celotne strukture lokalne samouprave. V fazi nastajanja pokrajin bi bilo idealno, da bi se teritorij pokrajin in upravnih enot povsem prekrival, ker že pri dvotirnem sistemu daje to dobre možnosti za medsebojno usklajevanje nalog države in lokalne samouprave na regionalni ravni. S tem bi bila tudi kasnejša uvedba enotirnega sistema, bolj enostavna ob teritorialni nespremenjenosti.

Izhajajoč iz navedenega, predlagamo pripravljavcu predpisov, da se odloči za postopen prenos državnih nalog v izvajanje pokrajinam in s tem postopno uvedbo enotirnega upravnega sistema na regionalni ravni. Uvedba enotirnega upravnega sistema v Sloveniji je lahko končni cilj reforme javne uprave, ki bi ga lahko dosegli postopno.

Ob upoštevanju navedenega tako predlagamo, da bi bodoče pokrajine opravljale predvsem naloge:

- na področju ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja svojega območja,
- na področju urejanja prostora in varstva okolja ter prometa in zvez na pokrajinski ravni,
- zagotavljanja javnih gospodarskih služb pokrajinskega pomena,
- zagotavljanja javnih negospodarskih (socialnih) služb pokrajinskega pomena.

Glede na navedeno predlagamo, da se naloge pokrajin določijo v zakonih in lahko preidejo:

- v izvirno pristojnost pokrajin;
- zadeve pokrajinskega pomena in lokalne zadeve širšega lokalnega pomena, ki bodo samo pokrajinske,
- naloge in pristojnosti, ki jih bo opravljala poleg države in/ali občine tudi pokrajine v obsegu, ki ga bo določil zakon;
- v preneseno pokrajinsko pristojnost;
- z zakonom določene državne naloge in pristojnosti prenesene v opravljanje pokrajini.

Pristojnosti pokrajin je potrebno določiti z zakoni. Okvir nalog pokrajin se lahko določi z zakonom o pokrajinah, večino izvirnih pristojnosti pa je potrebno določiti s spremembami obstoječe področne zakonodaje. Pri tem bi bilo potrebno predvideti postopen prehod nalog v pokrajinsko pristojnost. Z določbami zakona o pokrajinah bo potrebno določiti naloge iz državne oziroma občinske pristojnosti, ki bodo z dnem konstituiranja pokrajin postale pokrajinske pristojnosti, ter rok, v katerem bo potrebno uskladiti relevantne določbe v področnih zakonih. Za nadaljnjo decentralizacijo v skladu z načelom subsidiarnosti bo z zakonom potrebno določiti okvirno delovno področje, kot usmeritev za področno zakonodajo.

Pri določitvi funkcionalne sestavine dveh modelov pokrajin (3 pokrajine in 6 - 8 pokrajin) je potrebno upoštevati dva različna vidika: upravno-tehničnega in interesnega. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja, medtem ko je cilj drugega vidika

povečati možnost uveljavljanja interesov njihovih nosilcev. Pri sami izvedbi decentralizacije se oba vidika med seboj prepletata, v idealnih primerih celo prekrivata, v manj idealnih primerih pa se med seboj izključujeta. Kateri vidik bo v posameznih primerih prevladal, je odvisno od temeljne vrednostne odločitve, katere cilj zasledujemo. Če nam gre predvsem za uveljavljanje interesov, potem se mu bo morala upravna racionalnost podrediti. In obratno, če nam gre v prvi vrsti za upravno racionalnost in učinkovitost, ju bomo uveljavili tudi na račun uveljavljanja interesov.

Naloge širšega lokalnega pomena

Pripravljaivec predlaganega Zakona o pokrajinah je predvidel, da so lokalne zadeve širšega pomena zlasti naloge zagotavljanja z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin. Na tem mestu moramo opomniti, da je pripravljavec predvidel, da se s predpisom, s katerim se določijo navedene naloge pokrajine določijo tudi občine, na območje katerih se naloge nanašajo, če občine s tem soglašajo. S tem pa je pripravljavec dopustil možnost prenosa pristojnosti izvajanja lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb z občin na pokrajino.

Ker se bo z uvedbo pokrajin izvedla reforma servisne funkcije javne uprave, je potrebno funkcionalno analizirati celoten sistem javnih služb, nakar bi jih lahko začeli razporejati po različnih institucionalno-organizacijskih oblikah ter nivojih oblasti v skladu z naravo in (teritorialnim) obsegom izvajanja dejavnosti posamezne javne službe. Temeljno vodilo te reorganizacije pa mora biti večja odprtost izvajalcev javnih služb in še posebej večja učinkovitost izvajanja njihovih dejavnosti. Seveda pa je pomembno pri reformi upoštevati vrsto pravil prava ES, ki posegajo na izvajanje dejavnosti javnih služb.

Pri presoji vprašanja o tem, katere dejavnosti državnih in lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb sploh prenesti na pokrajine, je potrebno slediti vsebini načela subsidiarnosti ter oceni kvantitativnih in kvalitativnih kriterijev, ki pa se nanašajo na:

- možnost sprejemanja odločitev (angl. decision making power);
- implementacijo (angl. implementing power) in
- teritorij (angl. territory): pri presoji vsebine tega kriterija se upošteva populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine.

Pri vrednotenju prenosa 'servisnih' nalog je potrebno izhajati iz danih izhodišč, pri čemer je eno izmed najpomembnejših vprašanje teritorija. Pripravljaivec Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je pri presoji vsebine 'servisnih' nalog, ki naj bi se prenašale iz države in občin na pokrajine izhajal iz modela 14 pokrajin, ki pa so po svoji teritorialni sestavi razmeroma šibke. Ob modeliranju dveh modelov: 3 pokrajin in 6-8 pokrajin se (teritorialna) izhodišča za odločanje o prenosu 'servisnih' nalog v pristojnost pokrajin povsem spremenijo, saj se s tem predvideva ustanovitev velikih teritorialnih skupnosti, na katere je zaradi njihove populacijske, ekonomske in razvojne moči mogoče prenašati zahtevnejše 'servisne' naloge iz državne pristojnosti. Enako pa velja tudi za prenos nekaterih 'servisnih' nalog iz pristojnosti sorazmerno šibkih občin v pristojnost pokrajin.

Tako se pri vrednotenju navedenih kvantitativnih in kvalitativnih kriterijev pokaže, da bi lahko ob modeliranju 3 pokrajin nanje prenesli bistveno večji obseg 'servisnih' nalog kot v primeru modeliranja 6-8 pokrajin (seznam: Priloga 2). Bistvena prednost modela 3 pokrajin v primeru izvajanja 'servisnih' nalog je v večji populacijski, ekonomski in razvojno inovacijski moči pokrajine in večji možnosti za učinkovitejša infrastrukturna vlaganja ter kvalitetnejše

izvajanje servisnih nalog. S tem pa se lahko doseže dejanski cilj teritorialnih členitev Slovenije, t.j. visoka stopnja decentralizacije.

Naloge regionalnega pomena

Pripravljaivec predloga Zakona o pokrajinah je določil, da pokrajina opravlja naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom. Ob tem pa je pripravljaivec zelo natančno določil, katere so naloge regionalnega pomena, kar pomeni, da je pri pripravi navedenih vsebin izhajal iz obstoječe pravne ureditve. S Predlogom Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin je pripravljaivec sicer natančno opredelil, katere naloge (regionalnega pomena) se prenašajo z države na pokrajino, vendar bi bilo, po našem mnenju, glede na obseg identificiranih nalog in njihovo vsebinsko zahtevnost, smiselno te naloge določiti s področnimi zakoni. S postopnim prenosom nalog regionalnega pomena v izvajanje pokrajinam bi pripravljaivec dobil možnost za izvedbo funkcionalne analize posamezne naloge in s tem tudi natančno presojo finančnih in drugih posledic prenosa posamezne naloge.

Podobno presojo o tem, katere dejavnosti državnih in lokalnih gospodarskih in negospodarskih javnih služb prenesti na pokrajine, smo pripravili tudi na področju nalog regionalnega pomena, ki jih je določil pripravljaivec predloga Zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. Pri presoji smo ocenili, da je pripravljaivec predloga zakona primerno identificiral naloge, ki po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi ne državnega pomena, so pa regionalnega pomena in zato po vsebini primerne za izvajanje v okviru druge ravni lokalne samouprave. Ker je pripravljaivec predloga zakona pri presoji izhajal iz predloga, ki se je nanašal na teritorialno členitev Slovenije na 14 pokrajin, smo se pri presoji omejili zgolj na ocenjevanje, katere izmed nalog regionalnega pomena bi bile primernejše za model 3 in katere za model 6-8 pokrajin.

Pri presoji vprašanja o tem, katere naloge regionalnega pomena, ki jih po vsebini povečini prištevamo v okvir pospeševalne funkcije javne uprave je smiselno prenesti v pristojnost 3 in katere v pristojnost 6-8 pokrajin, smo sledili vsebini načela subsidiarnosti ter oceni kvantitativnih in kvalitativnih kriterijev, ki se nanašajo na:

- možnost sprejemanja odločitev (angl. decision making power): v tem okviru se presoja ali se na pokrajine prenaša možnost sprejemanja odločitev, ki se nanašajo na vsebino naloge regionalnega pomena;
- implementacijo (angl. implementing power): v tem okviru se presoja pristojnost implementacije sprejetih odločitev;
- teritorij (angl. territory): pri presoji vsebine tega kriterija se upošteva populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine.

Pri kvantitativni in kvalitativni presoji nalog regionalnega pomena se je izkazalo, da ni bistvenih odstopanj med modelom 3 in modelom 6-8 pokrajin. Slednje pomeni, da je predlagani prenos nalog primeren za izvajanje v obeh modelskih oblikah (Priloga 4).

Državne naloge, prenesene v upravljanje pokrajinam

Pokrajine bodo območja, na katerih bo lahko uveden enotirni upravni sistem, ki pomeni spojitve teritorializiranih organov državne uprave s splošno pristojnostjo (upravnih enot) s pokrajinskimi upravami. Uvedba enotirnega upravnega sistema v Sloveniji je lahko končni cilj reforme javne uprave, ki bi ga lahko dosegli postopno.

FINANCIRANJE

V procesu decentralizacije je potrebno odločiti tudi o prenosu določenega dela fiskalne moči iz centralnega nivoja, to je države, na nižje nivoje upravljanja. Pri oblikovanju modela financiranja nižjih ravni upravljanja, je potrebno upoštevati določene specifike, ne glede na to ali gre za najnižje ravni države (npr. občine) ali katero izmed vmesnih stopenj federalizma (npr. pokrajine, regije). Ko govorimo o financiranju nižjih ravni države je pomembno vedeti, da osnovni namen ne bo dosežen, če dodeljena sredstva (oz. model financiranja) ne bodo v skladu s funkcijami, ki naj bi jih posamezen nivo opravljal. Ob tem ne mislimo zgolj na odstopljene ali deljene finančne vire, temveč predvsem na izvirne oz. popolnoma lastne fiskalne in ne-fiskalne finančne vire, ki so temelj decentralizacije sistema. V tem primeru govorimo o zadostni avtonomiji samoupravnih lokalnih skupnosti oz. decentraliziranih enot, ki je kot ena izmed premis zapisana tudi v Evropski listini o lokalni samoupravi. Čeprav je iluzorno pričakovati, da bomo lahko ustvarili model financiranja, ki ne bo zahteval nikakršnih horizontalnih popravkov preko sistema letnih izravnjav, je kljub temu pomembno, da so odstopanja od ravnovesja čim manjša.

V procesu oblikovanja prihodnjega modela financiranja pokrajin v Sloveniji, bi bilo optimalno, če bi lahko oblikovali takšne pokrajine in njim dodeljeno vertikalno davčno strukturo, ki bi bile v celoti sposobne z lastnimi finančnimi viri pokrivati svoje potrebe (t.j. brez premeščanja sredstev med pokrajinami oz. z izravnavo iz državnega proračuna). Teoretično se takšnemu modelu financiranja približamo takrat, ko se izdatki lokalnih oblasti kar najbolj ujemajo z lastnimi prihodki, torej so medsebojno korelirani. V primeru, ko imamo močno neenakomerno razpršenost predmeta obdavčitve temu ni tako, zato mora pokrajina del sredstev pridobiti iz višjih nivojev ali s prerazdelitvijo. Slednjemu se je mogoče izogniti le tako, da za večji del davčnih potreb oblikujemo t.i. 'glavarino', delno pa pomaga tudi smotno oblikovanje mej pokrajin, kjer v kar največji meri upoštevamo specifike lokalnih enot (geografske, demografske, ekonomske). Nedvomno je, da bo do določene stopnje vedno potrebno prerazporejanje sredstev med decentraliziranimi enotami, vendar je pomembna že izhodiščna usmeritev k doseganju optimuma fiskalne funkcije in iskanja avtonomnih lastnih davčnih virov.

V okviru modeliranja sistema financiranja bodočih pokrajin je potrebno ločiti dve modelski fazi:

1. izračunavanje primerne obsega porabe pokrajine, ki zagotavlja primeren nivo izvajanja izvirnih pristojnosti pokrajin (določeno s pomočjo povprečnine na rezidenta). Glede na relativno dobre izkušnje sistema določanja primerne porabe na občinskem nivoju in glede na pričakovano podobno raznolikost v primeru pokrajin, je smiselno podoben sistem ohraniti oz. aplicirati tudi na ravni bodočih pokrajin,
2. izbrati nabor fiskalnih instrumentov, ki pomenijo zadostne finančne vire za zagotavljanje zgoraj navedenega obsega primerne porabe posamezne decentralizirane enote. Struktura izbranih fiskalnih instrumentov je po svojem obsegu omejena, prvič s pogojem, da se ob uvedbi pokrajin davčno breme agregatno kot delež v BDP ne povečuje in drugič, z obstoječim naborom fiskalnih instrumentov, za katere obstaja ustrezna podpora administriranja. V nadaljevanju bi takšen izbor morali razdeliti med t.i. izvirne lastne vire, deljene ter odstopljene vire, kar pa je ob obstoječem fiskalnem sistemu v Sloveniji in neenakomerni razpršenosti predmetov obdavčitve precej zahtevna naloga. Kljub temu je postopoma smiselno, predvsem za namene razvojnih vzbodbud, z zakonodajo najprej definirati vsaj 'približno' izvirne lastne vire, nato pa dopustiti možnost razširitve obstoječega nabora, ki bo v delni ali popolni pristojnosti posameznih pokrajin in

posledično prepuščen 'izvirnosti' lokalnih oblasti in 'družbeno-geografsko-ekonomski' sliki posamezne pokrajine (lastni davčni viri, npr. v okviru do 10% skupnega financiranja, kjer bodo imele pokrajinske oblasti možnost avtonomnega predpisovanja vseh kategorij fiskalnega vira)¹².

Kot že omenjeno, večji kot je delež finančnih virov, ki so jih nižje ravni upravljanja zmožne same zagotoviti za pokrivanje svojih potreb, bolj se približamo končnemu smislu decentralizacije. Viri financiranja nižjih ravni upravljanja so lahko različni. Najpogosteje pa govorimo o: *a) davčnih prihodkih* (ti so lahko popolnoma lastni davki lokalnih skupnosti, deljeni davki z državo in/ali davčni viri, ki jih država odstopi nižjim ravnam upravljanja – odstopljeni davki), *b) nedavčnih virih* (takse, nadomestila in pristojbine ter prihodki iz upravljanja premoženja), *c) transferji* iz drugih nivojev in finančne izravnave, *d) zadolževanje*.

Kljub temu lahko pričakujemo, da bodo viri neenakomerno razporejeni in da bodo določene prerazporeditve potrebne, saj neenakomernost narekuje že izredno raznolika, demografska, geografska in ekonomska struktura Slovenije. Glede na to bo po vsej verjetnosti potrebno tudi med pokrajinami vzpostaviti sistem finančnih izravnav ali/in uvesti sistem razporejanja finančnih virov, zbranih v skupni 'vreči' - glavarina, po različnih smiselni kriterijih (kriteriji delujejo kot sidro oz. stimulator). *Kriteriji prerazporejanja finančnih virov* so lahko različni, odvisno pač od tega, katerim ciljem smo se odločili slediti. Tako lahko skupno zbrane finančne vire (ali odstopljene davke) po pokrajinah razdelimo glede na: *a)* število prebivalcev v pokrajini (stimuliramo število gospodinjstev), *b)* glede na število zaposlenih v pokrajinah (vzpodbujamo zaposlenost), *c)* glede na število javne infrastrukture (neposredna vezava vira na izkazano potrebo), *d)* glede na število mladih, starejših, glede na število podjetij, ipd. Smiselne so tudi uvedbe dodatnih *davčno-razvojnih stimulatorjev*, kot npr. zadržanje marginalnih davčnih prihodkov ob povečanju davčne baze, uvedba namenskih dotacij ali davčnih olajšav za razvijanje ciljnih zaključenih območij (kot npr. inkubatorskih podjetniških centrov, pokrajinskih rezervatov, itn.). Čeprav bi se bilo najbolje izogniti t.i. 'lump sum' - glavarina prerazdeljevanju sredstev, pa v realnosti to najverjetneje ne bo mogoče, kljub še tako pazljivemu izbiranju pokrajinskih mej in idej za lokalne davke. Zato so navedeni kriteriji t.i. druga najboljša rešitev, da ne prihaja do 'zlorabljanja' decentralizacije in pojava negativnih strani kot jih navaja tudi teorija (Tanzi, 2001). Za financiranje nalog in pristojnosti, ki bodo *na podlagi zakona prešle v pokrajinsko pristojnost*, je treba istočasno prenesti tudi ustrezne vire sredstev. Tisti, ki so v tem trenutku možni in primerni za širšo razpravo so prikazani v Tabeli 1, če pa se bomo odločili za financiranje v obliki glavarine, pa spodnja razdelitev ne igra posebne vloge.

¹² Z modelom financiranja pokrajin je treba zagotoviti finančne elemente koncepta pokrajin kot razvojnih regij, ki temeljijo na lastnih razvojnih potencialih, podpora skladnejšemu regionalnemu razvoju, porastu razvojnih potencialov in stabilnosti razvojnih procesov in jim zagotoviti sredstva v višini, ki jim bo omogočala ekonomski, socialni, ekološki in kulturni razvoj. V okviru finančnih virov je pokrajinam treba zagotoviti določeno finančno samostojnost in omogočiti pokrajinskim organom, da v zakonskih okvirih sami predpisujejo stopnje davkov, taks in drugih dajatev. Edino tako se bo sčasoma mogoče približati *idealnemu* modelu financiranja nižjih ravni, lokalne oblasti pa motivirati za izkoriščanje njihovega lokalnega fiskalnega potenciala in za aktivno upravljanje s premoženjem.

Tabela 8: Možni finančni viri pokrajin glede na sedanje stanje in predloge (primer 2008):

v mio €	Na ravni države	Na ravni pokrajin	Na ravni občin
Davčni prihodki¹³	7.685-x	X	1.210
Dohodnina	1.257-x	X	928
Davek od dobička	1.257-x	X	-
DDV	3.145	-	-
Trošarine	1.213	-	-
Davek na plače	230	-	-
Davek na m.vozila	-	105	-
Davek na promet m.voz.	-	71	-
Davek na premoženje	-	-	215
Izvirni lastni davki LS	-	•	•
Nedavčni prihodki	469-x	x+y	306-y
Koncesnine	*	*	*
x – zneska ni mogoče točno določiti dokler ministrstva ne ovrednotijo naloge in pristojnosti, ki bodo prenesene na pokrajine, ter njihovega premoženja in pravic izkoriščanja le tega y – finančni vir, ki bo iz ravni občin, skupaj z nalogami, prenesen na pokrajinsko raven • davki, ki bi lahko dopolnili obstoječo vertikalno davčno strukturo ali zamenjali kakšnega izmed obstoječih, pomembno je da lahko predmet in stopnjo določi LS – predlagajo, določajo in pobirajo jih lokalne oblasti samostojno (v tujini so takšni davki npr. davek na oglaševanje, premoženje, nepremičnine, pridobitno dejavnost,...) – skupno morda do okoli 10% celote * prihodek od koncesije - instrument koncesionarstva kot premik proti trgu javnih dobrin			

Vir.: Bilten javnih financ (MF, 2009).

Poleg navedenega bi morala imeti pokrajina tudi *pravico do zadolževanja* v zakonskih okvirih, zato je treba vzpostaviti tak sistem zadolževanja, da se pokrajine ne sme zadolževati, če bi bilo s tem ogroženo izvajanje njenih pristojnosti in nalog. V primerih, ko je predviden tudi prehod ustanoviteljskih pravic v javnih zavodih, javnih podjetjih, skladih, agencijah in drugo z države ali občine na pokrajino, je treba v zakonu urediti tudi premoženjsko-pravna vprašanja. Ob tem ni odveč opozoriti na dejstvo, da bi se nižje ravni lokalnih skupnosti lahko več posluževale *instrumentov listinjenja na kapitalskih trgih*, za financiranje investicij v javno infrastrukturo. Pri navedenem gre namreč za dolgoročne investicije, katerih porabniki bodo tudi (ali predvsem) bodoče generacije. Za takšne investicije so zato najbolj primerni dolgoročni finančni viri (20-30 let). Poleg tega bi bilo smiselno narediti *premik proti trgu*, kot dobavitelju nekaterih javnih dobrin. Dosedaj le malo uporabljan *instrument partnerstva med javnim in privatnim sektorjem*, bodisi v obliki *koncesionarstva* ali *ostalih oblik* na področju opravljanja gospodarskih javnih služb, investicij, itn., lahko bistveno izboljša stanje proračunov in bilanc nižjih ravni lokalnih oblasti, istočasno pa vnese več konkurence in učinkovitosti v omenjeni segment narodnega gospodarstva. Da bi bilo mogoče izgraditi natančen model financiranja pokrajin v Republiki Sloveniji, moramo najprej stroškovno ovrednotiti naloge in pristojnosti novoustanovljenih pokrajin, ki jih bodo posamezna ministrstva ali občine prenesla na pokrajine. Ovrednotenje mora biti narejeno tako, da se ne bo povečevalo finančno breme državnega proračuna ali obremenitev gospodarstva z davki nasploh. Za enake naloge bi morala biti namenjena enaka sredstva kot do sedaj. Glede na to,

¹³ Med naštetimi so navedeni zgolj večji davčni viri in tisti, o katerih bi bilo mogoče razmišljati kot o potencialnih lastnih virih pokrajin ali kot o prenesenih, odstopljenih/deljenih finančnih virih, medtem ko številka vsebuje celoto.

da so cilji uvajanja pokrajin, predvsem decentralizacija in dekoncentracija, v skladu z načelom subsidiarnosti povezani s preходом oziroma prenosom pristojnosti in nalog, ki so jih do sedaj opravljali državni organi oziroma ministrstva in upravne enote, zaradi uvedbe pokrajin ne sme priti do povečevanja obsega javnega financiranja, temveč je pri preoblikovanju sistema financiranja treba upoštevati načela koneksitete. To pomeni, da s preходом ali prenosom pristojnosti in nalog iz državne, pa tudi občinske pristojnosti v pokrajinsko pristojnost, preidejo ali so preneseni tudi viri financiranja, ter da se obseg sredstev praviloma ne spreminja. Pri oblikovanju sistema financiranja pokrajin oziroma njihovih nalog je treba lokalno samoupravo pojmovati kot sestavni del celotne javne uprave. Za lokalno samoupravo pa gre, kadar gre za tak del javne uprave, ki je relativno avtonomen in ni odvisen od države. Decentralizacija pomeni vertikalno razdelitev oblasti. Decentralizacija v povezavi z neodvisnostjo pa pomeni uveljavljanje demokratičnega načela delitve funkcij oblasti v vertikalnem smislu. Ta izhodišča so podlaga za odločitev, da je treba samoupravnim lokalnim skupnostim omogočiti kar največjo samostojnost pri odločanju o virih in porabi sredstev, ki so jim na voljo za izvajanje njihovih nalog. Pri tem mora država zagotoviti takšen nadzor nad določanjem virov sredstev in njihovo porabo v samoupravnih lokalnih skupnostih, da bo zagotovljena enakost državljanov pred zakonom tudi pri davčnih in drugih javnofinančnih obremenitvah, da bo zagotovljena transparentnost in racionalnost virov in porabe javnih sredstev, kakor tudi da bo zagotovljena zakonitost, ekonomičnost in učinkovitost odločitev organov javne uprave v zvezi z javnimi sredstvi.

ORGANIZACIJSKA SESTAVINA

Organizacija pokrajine mora zagotavljati demokratičnost in učinkovitost pokrajinske samouprave, ki zagotavlja prebivalcem pokrajine ustrezno sodelovanje pri odločanju o pokrajinskih zadevah. Organi pokrajine morajo biti oblikovani tako, da zagotavljajo odločilni vpliv prebivalcev pokrajine na sprejemanje temeljnih in drugih pomembnih odločitev v pokrajini v pokrajinskem predstavniškem organu, ki mu mora biti tudi omogočen nadzor nad izvajanjem njegovih odločitev. Izvajanje odločitev predstavniškega organa mora biti poverjeno izvršilnemu organu, ki je za svoje delo odgovoren predstavniškemu organu.

V evropski tradiciji zakonskega urejanja lokalne samouprave v glavnem velja, da je ravno način oblikovanja in delovanja lokalnih organov eno tistih področij lokalne samouprave, ki je razmeroma podrobno urejeno, kar naj bi zagotavljalo njihovo usklajeno in učinkovito delovanje. V tem okviru pa je dana večja ali manjša možnost lokalnim skupnostim, da s svojimi akti podrobneje uredijo ta vprašanja, zlasti način delovanja in poslovanja teh organov. Za našo zakonodajo o lokalni samoupravi bi lahko na splošno rekli, da je v primeru z ustrezno zakonodajo v drugih državah, še vedno dokaj splošna (čeprav sedaj bolj podrobna, kot je bila na začetku) in prepušča razmeroma veliko prostora za samoupravno ureditev v občinskih aktih, zlasti v statutih.

Zakonska ureditev organov pokrajine je nujna zaradi zagotavljanja enakih pogojev za njihovo delovanje. Zato mora zakon določiti položaj teh organov, način njihovega delovanja, njihove pristojnosti in način njihovega delovanja ter njihova medsebojna razmerja. Obenem pa mora prepustiti tudi dovolj prostora za avtonomno urejanje. Pri tem se je treba zavedati, da ta ureditev ne more uvajati bistveno drugačnih konceptov lokalne samouprave na pokrajinski ravni, kot so že uveljavljeni na občinski ravni. Na drugi strani pa se pokrajina kot širša lokalna skupnost tudi pomembno razlikuje od občine, ker opravlja zahtevnejše naloge in zadovoljuje raznovrstnejše interese ter je tudi po velikosti in številu prebivalstva bistveno bližja državi kot občina. Zaradi tega zakonske ureditve občinskih organov ni mogoče

mehansko prenašati na pokrajinsko raven. Ne glede na to pa je zaradi usklajenega delovanja obeh ravni lokalne samouprave smotrno, kjer je le mogoče, z ustrezno prilagoditvijo uporabiti rešitve, ki so uveljavljene na občinski ravni. Ob tem treba upoštevati, da je glede na večje zmogljivosti pokrajine v primerjavi z občino in močnejši demokratični nadzor primerno prepustiti več zadev v avtonomno ureditev sami pokrajini. To pomeni, da bi bil lahko zakon glede urejanja organov bistveno bolj splošen, kot je na občinski ravni.

Pokrajinski svet

Najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti pokrajine je pokrajinski svet, ki je sestavljen iz članov, ki jih volijo volivci s stalnim prebivališčem na območju pokrajine. Število članov prvih pokrajinskih svetov bo določil zakon o ustanovitvi pokrajin (v predlogu zakona je predvidenih od 33 do 55 članov). Obenem je v predlogu zakona o pokrajinah predvideno, da bosta v pokrajinski svet pokrajine, v katero so vključene občine, v katerih živi avtohtona italijanska ali madžarska narodna skupnost, vključena tudi predstavnik narodne skupnosti.

Predsednik pokrajine

S predlogom zakona o pokrajinah je izvršilni organ pokrajinskega sveta predsednik pokrajine, ki opravlja izvršilno funkcijo v pokrajini ter predstavlja in zastopa pokrajino. Glede izvolitve predsednika pokrajine sta mogoči dve variantni rešitvi, in sicer, da predsednika pokrajine izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov, praviloma na prvi seji po volitvah oziroma da predsednika pokrajine volijo volivci s stalnim prebivališčem na območju pokrajine. Neposredne volitve bi bile bolj primerljive z volitvami župana.

Če bi se odločili za neposredne volitve predsednika pokrajine, bi bilo treba rešiti tudi možni problem kohabitacije pokrajinskega sveta in predsednika pokrajine. To bi še najlažje razrešili z ustrezno ureditvijo v okviru volilnega sistema in sicer na različne načine združitve volitev sveta in predsednika pokrajine. Najbolj običajno se to stori tako, da je kandidat za predsednika tudi kandidat na listi za člane predstavniškega organa in je tudi uspeh oziroma neuspeh skupen, torej ima lista isto usodo kot kandidat za predsednika. To (odvisno od ureditve) zagotavlja predsedniku relativno ali absolutno večino v predstavniškem telesu lokalne skupnosti.

Če pa bi se predsednik pokrajine volil posredno po pokrajinskem svetu, bi bilo treba ustrezno urediti razmerje med svetom in predsednikom, še posebej, če bi predsednik predsedoval svetu. Tu bi bilo posebej pomembno vprašanje njegovih pravic v svetu (zlasti pravica do glasovanja). Natančno bi bilo treba urediti tudi uveljavljanje njegove odgovornosti svetu.

S predlogom zakona o pokrajinah je določeno, da je predsednik poklicni funkcionar. Opravljanje njegove funkcije ni združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih organih, s funkcijo župana ali z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik je tudi predstojnik pokrajinske uprave in odgovarja za njeno delo pokrajinskemu svetu.

Smotna bi bila razširitev nezdružljivosti funkcij na podpredsednika pokrajine ne glede na način opravljanja funkcije. Dalje bi bilo treba omejiti večkratno funkcionarstvo, zlasti v primerih nepoklicnega opravljanja funkcije na več nivojih oblasti.

Predstavljanje interesov občin na nivoju pokrajine

Posebno vprašanje pri organizaciji pokrajine je vprašanje predstavljanja interesov občin na nivoju pokrajine. Zaradi ustrezne predstavitve občinskih interesov na ravni pokrajine bi bilo smotno ustanoviti telo, ki bi nudilo institucionalni okvir za ta namen. Tako telo bi seveda glede na ustavni koncept pokrajine lahko imelo le posvetovalno vlogo. Vprašanje pa je, kakšno paleto interesov znotraj pokrajine bi zajeli v takem posvetovalnem telesu. Ali bi bili torej predstavljeni samo teritorialni interesi občin ali pa bi morda bilo treba to predstavništvo razširiti in obogatiti tudi s t.im. funkcionalnimi interesi (gospodarskimi, poklicnimi, socialnimi itd.). Če bi imeli pri tem pred očmi ustavno zamisel kombinacije teritorialnega in funkcionalnega predstavništva, kot jo na državni ravni poznamo v Državnem svetu, potem bi bilo mogoče tudi na ravni pokrajine slediti temu modelu.

Pokrajinska uprava

Pokrajinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz pokrajinske pristojnosti. Organizirana bo po resornem načelu glede na pokrajinske pristojnosti v pokrajinskih upravnih organih. Predstojništvo pokrajinske uprave bo po zgledu občinske ureditve deljeno med izvršilnim organom pokrajinskega sveta t.j. predsednikom pokrajine, ki bo usmerjal in nadzoroval delo pokrajinske uprave ter izvrševal naloge predstojnika v skladu z zakonom o javnih uslužbencih ter direktorjem pokrajinske uprave, ki bo uradnik na položaju ter bo vodil in usklajeval delo pokrajinske uprave. Za delo bo odgovarjal predsedniku pokrajinskega sveta (predsedniku pokrajine). Slednji bo tudi pristojen za imenovanje in razreševanje direktorja pokrajinske uprave. Pokrajinske upravne organe bodo vodili uradniki na položaju.

Volitve

Predlog zakona o volitvah v pokrajinah določa sistem volitev v pokrajinski svet, in sicer volilno pravico, volilni sistem, volilne organe, splošne, predčasne in nadomestne volitve, kandidiranje, glasovanje in ugotavljanje volilnih izidov ter varstvo volilne pravice. Predlog zakona temelji na načelih lokalne samouprave, ki izhajajo iz ustavne ureditve lokalne samouprave v Republiki Sloveniji in načelih Evropske listine lokalne samouprave.

Ker gre za predstavniški organ pokrajine kot samoupravne širše lokalne skupnosti, morajo biti volitve neposredne, v skladu z drugimi sodobnimi volilnimi načeli, kot so splošna in enaka volilna pravica, svobodno in tajno glasovanje.

Predstavniško telo v lokalni samoupravi naj bi torej tako kot predstavniško telo v državi čim bolj verno predstavljalo strukturiranost političnih prepričanj v lokalni skupnosti. S tega vidika naj bi bili sedeži v predstavniškem telesu razdeljeni na podlagi volilnih rezultatov med politične stranke in druge politične organizacije, ki sodelujejo na volitvah s svojimi kandidati, ter med neodvisne kandidate. Pri tem pa naj bi bil glede na naravo lokalne samouprave pomen političnih strank bistveno manjši kot na državni ravni, bistveno večji pa pomen različnih političnih organizacij, civilnih združenj in neodvisnih kandidatov.

Glede na povedano naj bi tudi pri volitvah članov pokrajinskih svetov uvedli približno enak proporcionalni volilni sistem, kakršnega poznamo pri volitvah v svete večjih občin. Za volitve članov pokrajinskih svetov bi bila primerna takšna ureditev preferenčnega glasu, ki bi omogočala ravnotežje med, na eni strani, vrstnim redom kandidatov na listi in s tem interesi

predlagatelja ter na drugi strani, možnostjo volivcev, da vplivajo na izvolitev posameznikov z liste.

Predlog zakona določa personalizacijo volitev ali vplivanje volivca na izvolitev določenega kandidata z liste z institutom preferenčnega glasu. Volivec lahko na glasovnici označi številko kandidata z liste, za katero glasuje, temu kandidatu torej daje prednost pred drugimi kandidati ne glede na vrstni red na listi.

Določena je tudi prohibitivna klavzula oziroma volilni prag za udeležbo pri razdelitvi mandator na ravni pokrajine. Volilni prag je enak za vse pokrajine ne glede na število članov pokrajinskega sveta in je opredeljen kot delež glasov od števila vseh veljavnih glasov, ki znaša štiri odstotke. Mandati se delijo v volilni enoti in na ravni pokrajine.

Tudi pri volitvah članov pokrajinskega sveta bi se bilo treba glede volilne pravice opreti na ureditev volilne pravice pri občinskih volitvah, ker gre za enako ustavnopravno in mednarodnopravno podlago. Pravico voliti in biti voljen za člana pokrajinskega sveta ima vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let starosti. Pravico voliti in biti voljen za člana pokrajinskega sveta ima tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Pravico voliti člana pokrajinskega sveta imajo tudi drug tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji.

Kandidiranje bi moralo potekati po že znanem načinu, liste kandidatov določijo politične stranke v skladu s svojimi pravili in skupine volivcev s podpisovanjem. Za zgornjo mejo števila potrebnih podpisov je določen en odstotek od števila volivcev v volilni enoti, izračunan po zadnjih splošnih volitvah v pokrajinski svet, vendar ne več kot 3000 podpisov. upoštevati načelo enakomerne zastopanosti spolov.

Zakon uveljavlja tudi enakomerno zastopanost spolov, kar morajo upoštevati vsi vlagatelji kandidatur. Posamezna stranka ali volivci s podpisovanjem, ki predlagajo več kot enega kandidata v volilni enoti, morajo določiti kandidate oziroma kandidatne liste tako, da pripada vsakemu od spolov najmanj 40% kandidatur oziroma mest na kandidatni listi ter svoje kandidate oziroma kandidate na prvi polovici kandidatne liste razporediti izmenično.

Volilne enote

Pokrajina bo obvezno *razdeljena na volilne enote*. Te bodo oblikovane v skladu z načelom oblikovanja volilnih enot, da se na približno enako število volivcev voli enako število članov pokrajinskega sveta, v volilni enoti pa se voli najmanj 5 kandidatov.

Čeprav gre pri pokrajinskem svetu za predstavniško telo vseh prebivalcev pokrajine, ki se oblikuje na podlagi splošne in enake volilne pravice, je treba volilne enote oblikovati tako, da bodo omogočale tudi izražanje lokalnih interesov znotraj pokrajine. Zato bi bilo treba volilne enote oblikovati tako, da bo ustrezno upoštevana geografska zaokroženost ter njihove skupne kulturne in druge posebnosti in značilnosti. To bo zahtevalo oblikovanje različno velikih volilnih enot z različnim številom članov predstavniškega telesa pokrajine, ki se bodo volili v njih. Pri oblikovanju volilnih enot bi bilo zato smotno uporabiti različne pokrajinske modele, namreč tiste, ki so analizirali pokrajinsko členitev na večje število pokrajin. Pri tem bi bilo treba upoštevati tudi, da bi model večjega števila pokrajin terjal podrobnejšo členitev znotraj pokrajine kot podlago za oblikovanje volilnih enot, model manjšega števila pokrajin pa seveda nasprotno. Seveda pa bi moralo biti pri tem v celoti upoštevano načelo enake volilne

pravice, torej, da se na enako število prebivalcev volilne enote voli (približno) enako število članov predstavniškega telesa pokrajine. Prav tako pa bi bilo potrebno, da se volilne enote po velikosti (število članov pokrajinskega sveta) ne bi pretirano razlikovale med seboj.

Zaradi omogočanja uresničevanja lokalnih interesov kot tudi zaradi smotrne organiziranosti in tehnične izvedbe volitev, bi bilo treba oblikovati volilne enote na podlagi obstoječe razdelitve na občine, kar pomeni, da meje volilnih enot ne bi smele križati meja občin. To bi torej omogočalo lažje uveljavljanje lokalnih interesov, hkrati pa lažjo izvedbo samega volilnega postopka. Zato bi bilo treba v organizacijo in proceduro volitev vključiti tudi volilne organe, ki vodijo občinske volitve.

Zaradi zagotovitve ustrezne zastopanosti bi bilo smotno, da bi volilne enote določil že kar sam zakon. Drugič, kako velike naj bodo volilne enote in kakšne naj bodo omejitve v številu izvoljenih predstavnikov v posamezni enoti (ti. magnituda enote) navzgor in navzdol. In tretjič, v katerih primerih se dovoli odstopanje od načela, po katerem se en predstavnik voli na enako število prebivalcev.

USTANOVITEV POKRAJINE

Postopek za ustanovitev pokrajin je razdeljen na predhodni postopek, v katerem se opravi obravnava predloga vlade o razdelitvi države na pokrajine. V tej obravnavi je treba zagotoviti sodelovanje občin in pridobiti njihova mnenja, ki jih te lahko oblikujejo po posvetovanju s svojimi občani. Oblika posvetovanja ni določena, temveč je prepuščena občinski ureditvi (zbori občanov, svetovalni referendumi itd.), naknadno pa lahko tudi državni zbor izvede posvetovalni referendum. Vlada dokončno oblikuje predlog zakona za ustanovitev pokrajin po pridobljenih mnenjih občin in izvedenih morebitnih referendumih. Pokrajine bo ustanovil državni zbor z zakonom o ustanovitvi pokrajin, s katerim bo določil območja pokrajin, ime, sedež ter število članov pokrajinskega sveta za prve volitve. Zakon bo sprejet, če bo zanj glasovala dvotretjinska večina navzočih poslancev.

KONSTITUIRANJE POKRAJINE

Konstituiranje pokrajin obsega konstituiranje pokrajinskih organov po volitvah, sprejem temeljnih aktov pokrajine ter zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek delovanja pokrajin. Vlada bo z uredbo natančneje določila zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek dela pokrajin. S predlogom zakona pa je določeno, da se kadrovska jedro pokrajinske uprave zagotovi s prehodom javnih uslužbencev, zaposlenih v organih državne uprave, ki so do ustanovitve pokrajine opravljali naloge iz državne pristojnosti, ki so postale pristojnosti pokrajin, v pokrajinsko upravo. Enako velja za javne uslužbence, ki opravljajo naloge iz pristojnosti občine, ki z ustanovitvijo pokrajine postanejo pokrajinske pristojnosti. Prostore za delovanje pokrajin zagotovi država neposredno ali v sodelovanju z občino, v kateri je sedež pokrajine. Ukrepe, določene z uredbo vlade, bo treba izvesti do volitev pokrajinskih svetov tako, da bodo kadrovska jedra (začasna) pokrajinskih uprav, ki bodo zadolžena za pripravo vseh postopkov konstituiranja pokrajine ter pokrajinske uprave, začela s svojim delom po razpisu volitev. Hkrati pa bo zagotovljeno nemoteno izvajanje decentraliziranih nalog v času do dokončnega konstituiranja pokrajinskih uprav. Sredstva za začetek delovanja pokrajin in pokrajinskih uprav se zagotovijo v državnem proračunu.

POVZETEK

Cilj regionalizacije Slovenije je decentralizacija oblastnih (državnih) funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Uvajanje pokrajin pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti. Ob navedenem sta pomembna cilja regionalizacije in decentralizacije tudi skladen regionalni in policentrični razvoj države ter čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti.

Temeljni kriterij za oblikovanje predloga za ustanovitev pokrajin v RS pa je optimalna regionalizacija in decentralizacija države. Za dosego zadanih ciljev in ob upoštevanju navedenega pa je potrebno vzpostaviti ustrezno ravnovesje med štirimi vidiki decentralizacije države in sicer: teritorialno, politično, upravno in fiskalno decentralizacijo. V tem okviru je potrebno vzpostaviti ustrezno teritorialno strukturo pokrajin s primernim obsegom nalog in zadostnimi finančnimi viri za izvajanje teh nalog. Temeljno izhodišče za oblikovanje navedenega je v razvojni (pospeševalni) funkciji pokrajin, ki jo bodo bodoče pokrajine zagotavljale na posameznih področjih. Vzporedno s tem pa je potrebno vzpostaviti tudi ustrezno organizacijsko strukturo pokrajin, ki bodo predstavljale avtonomen teritorialni upravni sistem, s predstavniškim voljenim organom in sodobnim sistemom sprejemanja odločitev v sodelovanju z nosilci teritorialnih, gospodarskih, socialnih in drugih subregionalnih interesov.

Prav v sedanjem kriznem gospodarskem, socialnem in okoljskem obdobju se tudi v strokovni javnosti krepi spoznanje, da lahko zlasti pokrajine z dovolj velikim razvojnim kapitalom upajo na razvojni preboj, na trajnostni dvig blagostanja in kakovosti življenja. V primeru členitve Slovenije na že predlaganih 14 pokrajin bi jih namreč kar 6 imelo manj kot 100 000 prebivalcev in zelo skromen regionalni razvojni in drug potencial. To pa med drugim prinaša nujnost zmanjšanja predvidenih makroregionalnih pristojnosti, razdrobljenost regionalnih razvojnih potencialov, omejeno zmožnost gravitacijskega tekmovanja z močnimi in večjimi regijami in mesti sosednjih držav, torej vprašljivost učinkovitega delovanja pokrajine kot finančno čim bolj avtonomne, samozavestne evropske razvojne in varovalne regije. Šibke pokrajine, številne s prevlado razvojno problematičnih območij, bi bile po vsej verjetnosti neenakopraven, močni državi še vedno zelo podrejen partner, izrazita regionalna razbitost Slovenije s številnimi pokrajinami bi torej še naprej omogočala sicer bolj subtilno nadaljevanje državne centralizacije. Skozi regionalno politiko in pokrajinsko zakonodajo je tako potrebno podpreti vzpostavljanje takih mehanizmov, ki bodo resnično omogočali skladnejši razvoj znotraj večje pokrajine in bodo preprečevali koncentracijo razvoja zgolj v njenem središču.

Strokovne skupine so se v svojih študijah tako omejile na presojo teritorialne členitve RS na 3 in 6 - 8 pokrajin. Pri proučitvi politične, upravne in fiskalne komponente uvedbe pokrajin v RS pa so izhajale iz že pripravljenih osnutkov pokrajinske zakonodaje.

Pri izvedenem vrednotenju modelov teritorialne členitve Slovenije na 3 oziroma 6-8 pokrajin kaže, da je razvrstitev različnih modelov členitve Slovenije pogojena z različno pojmovanim temeljnim ciljem - namenom ustanovitve pokrajin. V primeru, da je močno poudarjena njihova makro-razvojna vloga, potem je za slovenske razmere optimalna členitev zgolj teritorialna členitev na tri pokrajine (delovno poimenovanje: Zahodna, Osrednja in Vzhodna Slovenija).

Med ključne razvojne prednosti modela 3 pokrajin štejemo:

- večja populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine (regije), ki zagotavljajo kritično maso dejavnikov konkurenčnosti regij (univerza, R&R, gospodarsko-razvojna infrastruktura, nosilna podjetja, izobraženo prebivalstvo) in s tem možnost lastnega gospodarskega razvoja v prihodnosti in sposobnost oblikovanja močnejših regionalnih gospodarskih in drugih mrež kot podlage za učinkovito gospodarjenje in upravljanje,
- večje možnosti za učinkovitejše izvajanje regionalne razvojne politike, infrastrukturnih vlaganj in uveljavitev regionalnega prostorskega načrtovanja ter izboljšanja in varovanja okolja, narave,
- skromnejši državni aparat v primerjavi z majhnimi pokrajinami in s tem racionalnejša uprava, večje število uporabnikov, ki omogoča kakovostnejšo oskrbo prebivalcev tudi večjim obsegom pristojnosti pokrajin,
- priložnost za celovito fiskalno decentralizacijo in obsežnejši prenos državnih nalog na regionalno oziroma pokrajinsko raven ter s tem povezano večjo avtonomijo odločanja oziroma politično decentralizacijo,
- večja primerljivost z evropskimi regijami, regijami sosednjih držav in s tem priložnost enakopravnega partnerstva, razvojnega sodelovanja in tržnega tekmovanja.

Ključne pomanjkljivosti modela 3 pokrajin pa so zlasti:

- odmaknjenost oziroma pomanjkanje posluha za lokalne in mezuregionalne interese prebivalstva,
- različni interesi prebivalcev zaradi večje heterogenosti pokrajine,
- občutek skromne pripadnosti pokrajini in večje oddaljenosti pokrajinskega središča.
- zlasti je ta model tvegan z vidika poudarjenega regionalnega razvoja zgolj v smeri Z – V (središča Koper, Ljubljana, Maribor) in realne nevarnosti »regionalne centralizacije« - poudarjenega razvoja le skromnega števila mest, kar bi lahko zavrlo policentrični urbani razvoj Slovenije.

Prav zaradi naštetih pomanjkljivosti bi v primeru odločitve za 3 pokrajine kazalo razmišljati o zagotavljanju vpliva zaokroženih območij na odločanje o razvoju pokrajine.

Modela členitve Slovenije na 6 in 8 pokrajin predstavljata modela členitve na srednje velike pokrajine, seveda z domačega, ne pa evropskega zornega kota.

Ključne prednosti modela členitve Slovenije na 6 in 8 pokrajin so:

- večja podpora policentričnemu modelu regionalnega razvoja,
- večja dostopnost storitev zaradi manjše oddaljenosti pokrajinskega središča,
- večje poistovetenje prebivalcev s pokrajino,
- večja prilagoditev potrebam in interesom prebivalstva,
- večja povezanost ozemlja in pogosta naravna zaokroženost,
- uveljavitev večjega števila upravnih središč in s tem povezane boljše oskrbe,
- večje možnosti za ustanavljanje medpokrajinskih, makroregionalnih razvojnih koalicij (3 medregionalne kolalicije oziroma 3 razvojne makroregije).

Ključne pomanjkljivosti modelov členitve na 6 ali 8 pokrajin izhajajo iz:

- manjša populacijska, ekonomska in razvojno inovacijska moč pokrajine (regije), zaradi odsotnosti kritične mase ključnih dejavnikov konkurenčnosti regij in s tem omejene možnosti lastnega gospodarskega razvoja v prihodnosti,
- večja finančna odvisnost od države in s tem nižja stopnja regionalne avtonomije,
- skromnejši obseg pristojnosti,

- manj racionalna javna uprava v primerjavi z velikimi pokrajinami,
- manjša primerljivost z evropskimi regijami, regijami sosednjih držav in s tem omejena možnost enakopravnega partnerstva, razvojnega sodelovanja in tržnega tekmovanja.

Vendar pa s teritorialnega in prebivalstvenega vidika, gledano s širšega vidika med obema modeloma ni bistvene razlike, vendar model členitve na 6 pokrajin z vidika moči endogenih regionalnih razvojnih potencialov označuje seveda nekoliko večja regionalna moč in s tem pogojena večja možnost decentralizacije. Model 8 pokrajin pa izhaja iz predpostavke o prednostih členitve geografsko podolžno zasnovane Primorske na dve pokrajini in s tem pogojeno podporo krepitve dveh obmejnih regionalnih centrov, pomemben pa je tudi geopolitični razlog. V tem modelu naj bi bila tudi Prekmursko-Prleška pokrajina predvsem zaradi specifičnega geopolitičnega položaja, nekaterih razvojnih specifičnosti in pogojno še sprejemljivega regionalnega razvojnega potenciala.

Iz razvojnega in gravitacijskega vidika ni smiselno, da je Mestna občina Ljubljana posebna pokrajina, saj ji njena vključenost v širšo pokrajino omogoča kakovostnejši prostorski in regionalni razvoj v prihodnosti.

Ob navedenem moramo še opomniti, da bo pokrajina obvezno razdeljena na volilne enote. Te bodo oblikovane v skladu z načelom oblikovanja volilnih enot, da se na približno enako število volivcev voli enako število članov pokrajinskega sveta, v volilni enoti pa se voli najmanj 5 kandidatov.

Čeprav gre pri pokrajinskem svetu za predstavniško telo vseh prebivalcev pokrajine, ki se oblikuje na podlagi splošne in enake volilne pravice, je treba volilne enote oblikovati tako, da bodo omogočale tudi izražanje lokalnih interesov znotraj pokrajine. Zato bi bilo treba volilne enote oblikovati tako, da bo ustrezno upoštevana geografska zaokroženost ter njihove skupne kulturne in druge posebnosti in značilnosti. To bo zahtevalo oblikovanje različno velikih volilnih enot z različnim številom članov predstavniškega telesa pokrajine, ki se bodo volili v njih. V vsakem primeru pa je treba pri njihovem oblikovanju upoštevati načelo enake volilne pravice, torej, da se na enako število prebivalcev volilne enote voli (približno) enako število članov predstavniškega telesa pokrajine. Pri oblikovanju volilnih enot bi bilo zato smotrno uporabiti različne pokrajinske modele, namreč tiste, ki so analizirali pokrajinsko členitev na večje število pokrajin. Pri tem bi bilo treba upoštevati tudi, da bi model večjega števila pokrajin terjal podrobnejšo členitev znotraj pokrajine kot podlago za oblikovanje volilnih enot, model manjšega števila pokrajin pa seveda nasprotno. Seveda pa bi moralo biti pri tem v celoti upoštevano načelo enake volilne pravice, torej, da se voli vsak član pokrajinskega sveta na (približno) enako število prebivalcev. Prav tako pa bi bilo potrebno, da se volilne enote po velikosti (število članov pokrajinskega sveta) ne bi pretirano razlikovale med seboj.

Za zaključek moramo opomniti, da bi zaradi ozemeljske majhnosti in prebivalstvene šibkosti Slovenije pomenila vsaka členitev na več kot 8 pokrajin dejansko vse večje število slovenskih mezoregij z omejenimi razvojnimi potenciali, omejeno možnostjo lastnega gospodarskega razvoja, večjo odvisnost od centralne ravni in manjši obseg pristojnosti in s tem omejeno regionalno avtonomijo.

Tabela 1: Teritorialna sestavina - število in velikost pokrajin

Tabela 9: Sintezna tabela kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov

SKUPINE KVANTITATIVNIH KAZALNIKOV	3	6	8
1 Prebivalstvo			
1.1 Število prebivalcev	+	0	0 (-)
1.2 Indeks staranja prebivalstva	0	0	+
1.3 Zaposleni po kraju bivanja z najmanj višjo ali visoko izobrazbo na 100 DSP, 2006	+	0	-
1.4 saldo stalnih in dnevnih migracij v pokrajini	+	0	0
	11	8	7,5
2 Znanje in inovacije (R&R)			
2.1 Bruto domači izdatki za RR	0	-	-
2.2 Inovacijsko aktivna podjetja	+	0	0
2.3 Število zaposlenih v ustvarjalnih poklicih	0	- (+)	-
	7	4,5	4
3 Gospodarstvo			
3.3 Št. delovnih mest na 100 delovno spos. preb. (stopnja delovne aktivnosti), 2008	+	0	-
3.4 Stopnja registrirane brezposelnosti	0	0 (-)	-
3.2 BDP na prebivalca	+	-	- (-)
3.5 Delež tujih neposrednih vlaganj v BDP, 2006	-	- (-)	- (-)
3.1 Možni finančni viri pokrajin na prebivalca (po pravnih podlagah za zakon iz 2007 in 2008) v € (dohodnina, trošarina, davek na dobiček pravnih oseb)	0	-	-
	11	6	4
4. Infrastruktura, okolje, prostor			
4.1 30 in 45 minutna dostopnost (ceste) do pokrajinskih središč najvišjega ranga (vprašanje enakopravnosti centrov)	-	0	+
4.2 Velikost in opremljenost predvidenih središč pokrajin	-	+	0
4.3 Delež površine in prebivalstva v območjih varstva narave	+	0	0
4.4 Delež površin in prebivalstva v ogroženih območjih	+	0	0
4.5 Površina	0 (+)	0	-
	9,5	11	10
SKUPAJ KVANTITATIVNI	38,5	29,5	24,5
<i>Delimo z 18</i>	<i>2,13</i>	<i>1,76</i>	<i>1,36</i>
SKUPINE KVALITATIVNIH KAZALNIKOV			
1. Spodbujanje policentričnega razvoja	-	+	+
2. Ohranjanje regionalne pripadnosti prebivalcev	-	0	+
3. Umirjanje gravitacijskih vplivov večjih mest sosednjih držav	0	0 (+)	+
4. Čezmejno sodelovanje	+	0	-
5. Teritorialna in razvojna primerljivost z evropskimi regijami	+	0	-
6. Kvantitativno/kvalitativni kriterij učinkovitosti upravljanja kakovostnih storitev	-	0	+
SKUPAJ KVALITATIVNI	11	12,5	14
<i>Delimo s 6</i>	<i>1,83</i>	<i>2,08</i>	<i>2,33</i>
SKUPAJ	49,5	42,0	39,5
SKUPAJ – enakovredno	3,96	3,84	3,69

Opomba: - (-): 0,5, -: 1, 0 (-) 1,5, 0: 2, 0 (+): 2,5, + 3

Spodbujanje policentričnega razvoja

Za urbano omrežje in gospodarska središča Slovenije je značilno, da obstojata dva srednje velika mesta in večje število središč nacionalnega pomena (SPRS, 2004; Pogačnik in drugi, 2009). Z vidika enakomernejšega policentričnega urbanega razvoja je potrebno spodbujati prebivalstvenim in razvojnim potencialom ter geomorfološkim značilnostim prilagojen urbani razvoj, ki bo omogočal na eni strani skladnejši regionalni razvoj, pa tudi primerno dostopnost do storitev višjega reda.

Sodobno razumevanje policentričnega in regionalnega razvoja poudarja tudi pomen odličnosti pokrajine, regije. Vključno s predpostavko, da naj ima pokrajina univerzo in z njo povezane inštitute (prilagojene gospodarski sestavi pokrajine), podjetniške inkubatorje, podjetniške cone višjega reda. Vendar morajo imeti pokrajine dovolj človeških in drugih virov za kakovostno visoko šolstvo, vključno z zadostno gravitacijo potencialnih študentov.

Razen kvantitativnih meril za odločitev o rangi policentričnega urbanega razvoja je za odločanje pomembno tudi mnenje prebivalcev, ki se kaže v Spoznavnem zemljevidu vpetosti slovenskih mest v hierarhično omrežje centralnih krajev (na osnovi odgovorov 1291 anketiranih v letu 2002). Vrstni red po pogostosti odgovorov (od ravni državnega središča do regionalnega središča): 1. Ljubljana, 2. Maribor, 3. Koper, 4. Celje, 5. Novo mesto, 6. Murska Sobota, 7. Kranj 8. Nova Gorica. Odgovori se v celoti ujemajo z Vrišerjevo tipologijo (1990) centralnih naselij višje stopnje (5-7. stopnja).

Po mnenju Natka (2002) se regionalna pripadnost v zavesti ljudi izrazito kaže v navezanosti na omrežje centralnih krajev, kar bomo po njegovem mnenju morali tudi upoštevati pri upravni razdelitvi Slovenije na pokrajine. Vsaka drugačna delitev bo povsem umetna in je ljudje ne bodo »vzeli za svojo« (Natek, 2002, s. 213).

Ohranjanje regionalne pripadnosti prebivalcev

Zaradi geografske razbitosti Slovenije je za regionalno pripadnost prebivalcev praviloma značilna velika mozaičnost in mezuregionalna stopnja pripadnosti, kar se kaže tudi v množici dialektov. Obenem je na višji stopnji regionalne pripadnosti značilna njena zgodovinska pogojenost (Primorska, »Kranjska«...). Ohranjanje regionalne pripadnosti prebivalstva v sedanjem civilizacijskem trenutku v še večji meri izhaja tudi iz možnosti, da nudi prihodnja pokrajina dovolj priložnosti za bivanje in zaposlitev v vseh starostnih obdobjih in obeh spolih v različnih dejavnostih.

Kljub veliki mozaičnosti regionalne pripadnosti pa odgovori 1291 anketiranih prebivalk in prebivalcev Slovenije kažejo, da velika večina zagovarja 5-8 pokrajin in zgolj 6 % 13 ali več pokrajin. Vendar obenem sodijo, da naj bo domača pokrajina manjša, druge pokrajine pa naj bodo večje. To po mnenju M. M. Klemenčiča (2002) zahteva torej skrbno soočenje strokovnih argumentov z željami (predstavami) državljanov. Obenem poudarja, da se regionalna (pokrajinska) pripadnost in želja po delitvi Slovenije na pokrajine najmočnejše kaže v robnih (obmejnih) območjih Slovenije (Koroška, Prekmurje, Spodnje Posavje, Primorska itd.), pa tudi Zasavju.

Umirjanje čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav

V neposredni bližini teritorialne in prebivalstveno manjše Slovenije so večja mesta (Gradec, Celovec, Gorica, Trst, Reka, Pula, Zagreb), ki ob upoštevanju pravila EU o prostemu pretoku ljudi, blaga, storitev in informacij širijo gravitacijska območja in večplastni vpliv tudi na ozemlje naše države. Umirjanje čezmejnega vpliva sosednjih mest je mogoče doseči s krepitvijo za naše razmere optimalnega števila slovenskih mest širšega regionalnega pomena, s poudarkom tudi na krepitvi mest obmejnih območij.

Pokrajina naj bo oblikovana tako, da ne bo pod škodljivim vplivom velikega sosednjega mesta. Merila so zadostna velikost in opremljenost središča pokrajine, razvitost funkcij, zaposlitvene možnosti. Pokrajina naj ima optimalne možnosti za enakovredno čezmejno sodelovanje, kar ji zagotavlja zadostna konkurenčnost in kritična masa za uspešno vključevanje v evroregije. Zadostni regionalni razvojni potencial omogoča, da pokrajina ne bo postala periferija uspešnih čezmejnih regij. Pokrajina naj razvoja tudi tiste dejavnosti oziroma ponudbo, ki bo konkurenčna tudi v sosednjih pokrajinah in je možno doseči večjo sinergijo, pomembna je kakovostna prometna povezava z čezmejnimi območji.

Enakopravno čezmejno sodelovanje

Prednostni razvojni pomen bodočih pokrajin zahteva pri čezmejnem medregionalnem sodelovanju tako teritorialno oblikovanost, ki je ob upoštevanju značilnosti Slovenije v določeni meri primerljiva tudi s teritorialno oblikovanostjo v sosednjih državah. Na ta način je omogočeno bolj enakopravno sodelovanje. V sosednjih državah prevladujejo za evropske razmere srednje velike regije z naslednjim številom teritorialnih enot med državo in občinami:

- Avstrija: 9 dežel (Gradiščanska kot najmanjša z 280 00 prebivalci) in 99 okrajev;
- Italija: 20 dežel in 110 provinc;
- Madžarska: 7 regij in 19 županij;
- Hrvaška: 24 županij

Z vidika enakopravnega čezmejnega sodelovanja večje pokrajine omogočajo enakopravnejše in bolj samozavestno sodelovanje.

Vir: Teritorialne členitve v državah EU, 2008, Lex localis, Maribor.

Teritorialna in razvojna primerljivost z evropskimi regijami

Teritorialna oblikovanost pokrajin oziroma regij držav EU je zelo različna, saj izhaja iz specifičnih geografskih, razvojnih in zgodovinskih značilnosti posamezne države članice. Neposredna primerjava velikosti in obsega pokrajin oziroma regij med članicami EU dejansko ni mogoča, prav tako ni primeren neposreden prenos njihovih izkušenj. Vendar velja poudariti, da praviloma prevladujejo za slovenske razmere večje pokrajine z večjim razvojnim potencialom in večjo stopnjo avtonomije. Gre za razvojno močne makroregije z razvitimi storitvami višje stopnje, ki pa v večini primerov niso zaokrožene regionalne celote, temveč združujejo različna geografska in razvojna območja.

Učinkovitost opravljanja kakovostnih storitev

Temeljni namen in cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva. Poudarjena je decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javno finančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven (Vlaj, 2009).

Marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki žele ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. Prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev. Ideja minimalne življenjske velikosti lokalnih skupnosti izhaja iz dejstva, da zelo majhne skupnosti ne razpolagajo s sredstvi (finančnimi, človeškimi, tehnološkimi idr.), ki so potrebna za upravljanje zapletenih javnih služb (Vlaj, 2009). Upoštevati pa je potrebno tudi kriterij dostopnosti, ki daje prednost manjšim pokrajinam.

Prav tako pa velja ugotovitev, da razvojno in storitvena preskromna pokrajinska središča ne bodo imela dovolj velikega in močnega gravitacijskega vpliva ter prebivalcem pokrajine ne bodo omogočala učinkovitega opravljanja kakovostnih storitev.

Tabela 2: Razmejitev pristojnosti izvajanja gospodarskih javnih služb med državo, pokrajino in občino

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
1	na področju energetike:								
1.1	dejavnost systemskega operaterja prenosnega omrežja zemeljskega plina	30. člen EZ	D	D			D		
1.2	dejavnost systemskega operaterja skladišča zemeljskega plina oziroma terminala za utekočinjen plin (izbirni republiški gospodarski javni službi)	30. člen EZ	D		P		D		
1.3	organiziranje trga z zemeljskim plinom	30. člen EZ	D	D			D		
1.4	organiziranje trga z električno energijo	30. člen EZ	D	D			D		
1.5	dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina	30. člen EZ	O		P			P	
1.6	dobava zemeljskega plina tarifnim odjemalcem	30. člen EZ	O			O			O
1.7	distribucija toplote	33. člen EZ	O			O			O
1.8	oskrba z energetskega plini iz omrežja, razen z zemeljskim plinom	33. člen EZ	O			O			O

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
2	na področju varstva okolja:								
2.1	ravnanje z radioaktivnimi odpadki in njihovo odlaganje	148. člen ZVO-1	D	D			D		
2.2	sežiganje komunalnih odpadkov	148. člen ZVO-1	D		P		D		
2.3	ravnanje z živalskimi odpadki, ki niso po predpisih na področju veterinarstva stranski živalski proizvodi kategorije 1 in 2	148. člen ZVO-1	D	D			D		
2.4	zbiranje, predelava ali odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov	148. člen ZVO-1	D		P		D		
2.5	izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, dimnih vodov in prezračevalnih naprav v poslovnem ali drugem prostoru	148. člen ZVO-1	D		P		D		
2.6	oskrba s pitno vodo	149. člen ZVO-1	O		P	O		P	O
2.7	odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode	149. člen ZVO-1	O		P	O		P	O
2.8	zbiranje in prevoz komunalnih	149. člen	O			O			O

	odpadkov	ZVO-1							
2.9	odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov	149. člen ZVO-1	O		P	O		P	O
2.10	urejanje in čiščenje javnih površin	149. člen ZVO-1	O			O			O
2.11	obratovanje, vzdrževanje in spremljanje vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda	93. člen ZV-1	D O		P			P	
2.12	izvajanje izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja voda	95. člen ZV-1	D		P		D		
2.13	vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč	98. člen ZV-1	D		P		D		
2.14	obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin	81. člen ZV-1	D		P		D		
2.15	pokopališka in pogrebna dejavnost ter urejanje pokopališč	3. člen ZPPDUP	O			O			O
2.16	zagotovitev zavetišča za živali	27. člen ZZZiv	O		P			P	

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
3	na področju prometa:								
3.1	vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju, za zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest, nadzor nad stanjem javnih cest in njihovega varovalnega pasu ter vzpostavitev prevoznosti cest ob naravnih in drugih nesrečah (redno vzdrževanje javnih cest)	8. člen ZJC	D O	D	P	O	D	P	O
3.2	organiziranje vzdrževalnih del, ki se na javnih cestah opravljajo v mejah cestnega sveta in v daljših časovnih obdobjih zaradi izboljševanja in obnavljanja njihovih prometnih in varnostnih lastnosti (obnavljanje javnih cest)	44. člen ZJC	D O	D	P	O	D	P	O
3.3	redno vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet na področju pomorskih dejavnosti koprskega tovrnega pristanišča	44. člen PZ	D		P		D		
3.4	redno zbiranje odpadkov s plovil na področju pomorskih dejavnosti koprskega tovrnega pristanišča	44. člen PZ	D		P		D		
3.5	redno vzdrževanje objektov za varnost	44. člen PZ	D		P		D		

	plovbe in plovnih poti na področju pomorskih dejavnosti koprskega tovrnega pristanišča								
3.6	javne službe rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe in plovnih poti v drugih pristaniščih, namenjenih za javni promet, krajevnih pristaniščih, vojaških pristaniščih in izven območij naštetih pristanišč, razen pristanišč, ki ležijo na območju lokalne skupnosti	45. člen PZ	D		P		D		
3.7	vzdrževanje pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet	45. člen PZ	O		P		P		
3.8	zbiranje odpadkov s plovil	45. člen PZ	O			O			O
3.9	upravljanja s pristanišči in vstopno izstopnimi mesti	14. člen ZPCV	O		P		P		
3.10	javni linijski prevoz potnikov razen linijskega prevoza v mestnem prometu	50. člen ZPCP	D	D			D		
3.11	linijski prevozi v mestnem prometu (mestne občine)	32. člen ZPCP	O			O			O
3.12	obratovanja javnega letališča državnega pomena (če se ne more zagotoviti v in na način, ki je potreben za zagotovitev javnega interesa)	158. člen ZLet	D	D			D		
3.13	navigacijske službe zračnega prometa	163. člen ZLet	D	D			D		
3.14	služba letalskega prometa	3. člen ZZNSZP	D	D			D		
3.15	služba letalskih informacij	3. člen ZZNSZP	D	D			D		
3.16	služba letalskih telekomunikacij	3. člen ZZNSZP	D	D			D		
3.17	vzdrževanje javne železniške infrastrukture	11. člen ZZelP	D	D			D		
3.18	vodenje železniškega prometa na javni železniški infrastrukturi	11. člen ZZelP	D	D			D		

Tabela 3: Razmejitev pristojnosti izvajanja negospodarskih javnih služb med državo, pokrajino in občino

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
1	na področju kmetijstva, divjadi in lovstva:								
1.1	priprava strokovnih podlag za ohranitev in varstvo divjadi in njenega življenjskega okolja itn.	19. člen ZDLov	D	D			D		
1.2	javna služba na področju fitofarmaceutskih sredstev in naprav za nanašanje fitofarmaceutskih sredstev	33. člen ZFfs	D	D			D		
1.3	dejavnosti javne gozdarske službe	50. člen ZG	D	D	P		D	P	
1.4	dejavnosti javne službe v (morskem) ribištvu	34. člen ZMR-2	D	D			D		
1.5	dejavnosti javne službe v (sladkovodnem) ribištvu	44. člen ZSRib	D	D			D		

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
2	na področju vzgoje in izobraževanja ter raziskovalne dejavnosti:								
2.1	ustanavlja javne vrtce oziroma šole	40. člen ZOFVI	D O		P	O		P	O
2.2	ustanavlja poklicne šole, srednje tehniške in srednje strokovne šole, višje strokovne šole, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter dijaške domove	41. člen ZOFVI	D		P			P	
2.3	ustanavlja javno gimnazijo	41. člen ZOFVI	D		P			P	
2.4	osnovnošolsko izobraževanje	41. člen ZOFVI	O			O			O
2.5	predšolska vzgoja	41. člen ZOFVI	D O			O			O
2.6	javna glasbena šola	41. člen ZOFVI	O		P	O		P	O
2.7	ustanavlja javne zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami in javne šole za tujce	41. člen ZOFVI	D		P		D		
2.8	dejavnost študentskih domov	31. člen ZVis	D		D		D		
2.9	dejavnost visokega šolstva	43. člen ZVis	D	D			D		

2.10	dejavnost izobraževanja odraslih	15. člen ZIO	D O		P	O		P	O
2.11	dejavnost javne službe na področju raziskovalne dejavnosti	36. člen ZRRD	D	D	P		D		

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
3	na področju kulture in varstva narave								
3.1	zagotavlja pogoje za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin, ki se na trgu ne zagotavljajo v zadostnem obsegu ali kakovosti, ali zaradi dostopnosti najširšemu krogu uporabnikov	25. člen ZUIK 66. - 68. člen ZUIK	D O	D	P	O	D	P	O
3.2	knjižnične dejavnosti	2. člen ZKnj 27. člen ZKnj	D O	D	P	O	D	P	O
3.3	razvoj ljubiteljskih kulturnih dejavnosti	2. člen ZSLKD	D O	D	P	O	D	P	O
3.4	dejavnosti arhivov	7. člen ZVDAGA 53. člen ZVDAGA	D O	D	P	O	D	P	O
3.5	javna služba varstva kulturne dediščine	81. člen ZVKD	D O	D	P	O	D	P	O
3.6	dejavnost javne službe ohranjanja narave	7. člen ZON 113. člen ZON	D	D			D		
3.7	zagotavljanje lokalnih javnih služb ohranjanja narave	8. člen ZON	O		P	O		P	O
3.8	varovanje zavarovanih območij	59. člen ZON	O		P	O		P	O
3.9	varstvo pred požarom	3. člen ZVPoz	O		P	O		P	O
3.10	dejavnost gasilske službe	2. člen ZGas	O			O			O

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
4	na področju zdravstvene dejavnosti in zdravstvenega varstva:								
4.1	dejavnost zdravstvenega varstva na sekundarni in terciarni ravni	5. člen ZZDej	D	D	P		D	P	
4.2	dejavnost zdravstvenega varstva na primarni ravni	2. člen ZZDej	O		P	O		P	O
4.3	dejavnost preskrbe s krvjo	5. člen ZPKrv-1	D	D			D		

4.4	lekarniška dejavnost	1. člen ZLD	O			O			O
-----	----------------------	----------------	---	--	--	---	--	--	---

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
5	na področju socialnega varstva, dela in družine:								
5.1	dejavnost javne službe na področju socialnega varstva	42. člen ZSV	D O	D	P		D	P	
5.2	dejavnost zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti	1. člen ZZZPB	D	D	P		D	P	
5.3	izvajanje rejniške dejavnosti	2. člen ZIRD	D	D	P		D	P	
5.4	dejavnost obveznega zdravstvenega zavarovanja	69. člen ZZvZZ	D	D			D		

Tabela 4: Naloge regionalnega pomena

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
1	na področju regionalnega razvoja								
1.1	oblikovanje ciljev regionalnega razvoja in načrtovanje skladnega razvoja celotnega območja pokrajine in izvajanje regionalne strukturne politike	ZSRR		P			P		
1.2	sprejem in izvajanje regionalnega razvojnega programa	ZSRR		P			P		

				členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
2	na področju okolja in prostora								
2.1	določanje izhodišč in ciljev prostorskega razvoja pokrajine, načrtovanje prostorskih ureditev pokrajinskega pomena ter določanje izhodišč in usmeritev za načrtovanje na občinski ravni	ZPNačrt		P			P		
2.2	oblikuje in izvaja stanovanjski program pokrajine, skupaj z občinami gradi socialna in neprofitna stanovanja	SZ-1		P			P		
2.3	določa in koordinira izvajanje ukrepov za preprečitev zdravju škodljivih posegov v prostor, oblikuje in izvaja programe za ohranitev zdravega okolja	ZUreP		P			P		
2.4	pripravlja in izvaja programe s področja ohranjanja naravnih vrednot in ustanavlja parke pokrajinskega pomena	ZON		P			P		

2.5	sprejema in izvaja program varstva okolja	ZVO-1		P			P	
-----	---	-------	--	---	--	--	---	--

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
3	na področju prometa							
3.1	sprejema in izvaja načrt razvoja prometnega sistema v pokrajini ter sprejema letne programe ukrepov na področju cestnega prometa	ZVCP		P			P	
3.2	določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah in površinah za mirujoči promet pokrajinskega pomena	ZPCP		P			P	

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
4	na področju gospodarstva							
4.1	sprejme program in izvaja ukrepe za razvoj turizma	ZSRT		P			P	
4.2	podeli rudarsko pravico za nekatere mineralne surovine	ZRud		P			P	
4.3	lahko sprejme energetske koncepte pokrajine in koordinira lokalne energetske koncepte	EZ		P			P	

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
5	na področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane							
5.1	izdela in izvaja program kmetijske politike razvoja podeželja	ZKme		P			P	
5.2	sodeluje pri pripravi programa ribištva in izda mnenje na predlog programa ribištva	ZMR, ZSRib		P			P	

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
6	na področju visokega šolstva in znanosti			P			P	
6.1	sprejme pokrajinski program visokega šolstva	ZVisS		P			P	

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
7	na področju šolstva							
7.1	načrtuje in izvaja ukrepe za razvoj športa	ZSport		P			P	

	na območju pokrajine							
7.2	sprejme letni program izobraževanja odraslih	ZIO		P			P	

			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
8	na področju zdravja							
8.1	usklajuje delovanje nujne medicinske pomoči na njenem območju	ZZDej		P			P	
8.2	zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja	ZZDej		P			P	
8.3	ustanovi pokrajinski svet za zdravje	ZZDej		P			P	
8.4	ustanovi pokrajinski zavod za zdravstveno varstvo	ZZDej		P			P	
8.5	spremlja zdravstveno stanje v pokrajini	ZZDej		P			P	
8.6	sprejema in zagotavlja izvajanje pokrajinskega programa zdravstvenega varstva	ZZDej		P			P	
8.7	določa, koordinira in financira izvajanje ukrepov na področju javnega zdravja s poudarkom na varovanju in krepitvi zdravja	ZZDej		P			P	
8.8	sprejema in zagotavlja izvajanje regionalnih akcijskih programov na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programov zdravljenja in socialne rehabilitacije			P			P	

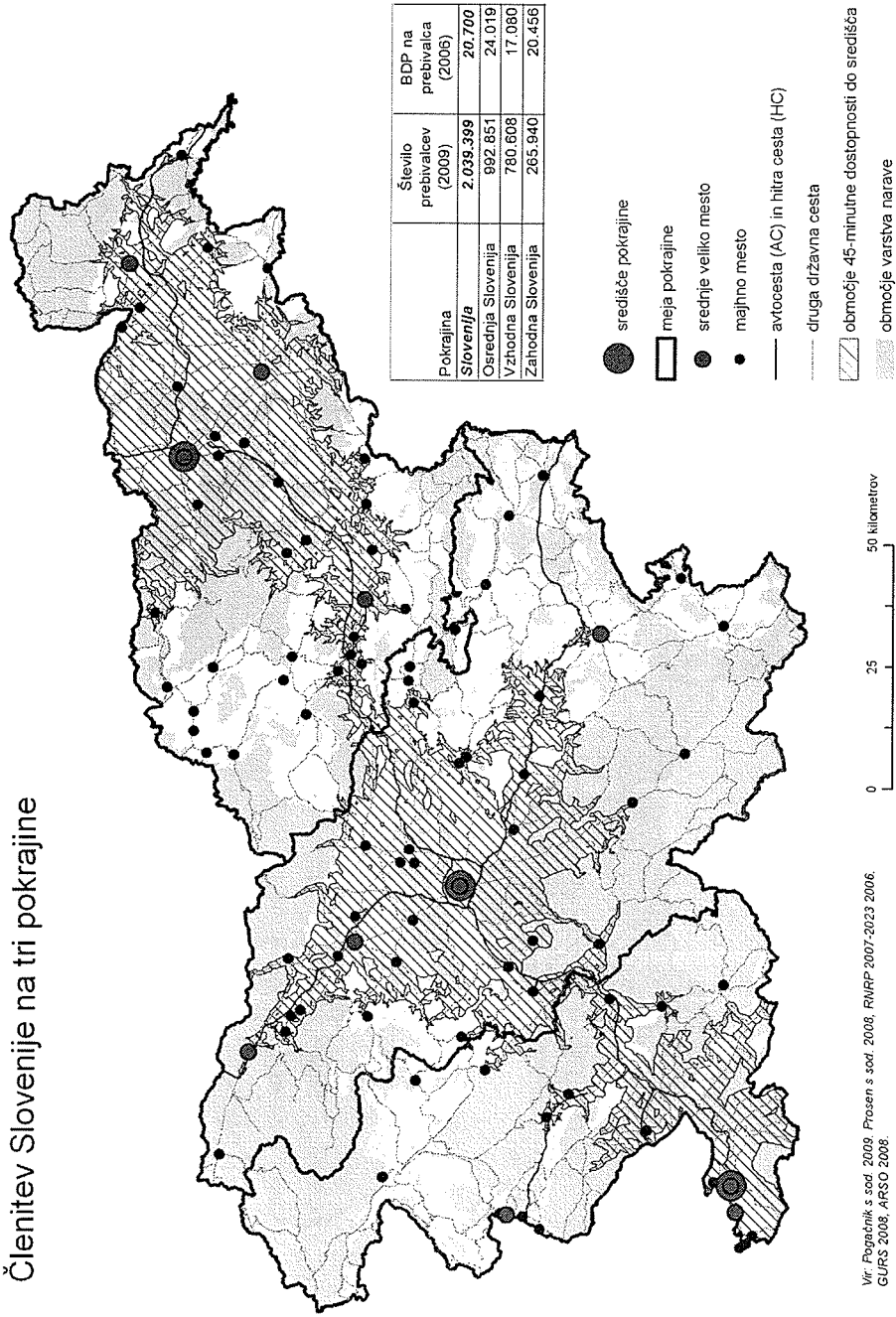
			členitev 3 pokrajine			členitev 6-8 pokrajin		
9	na področju dela, družine in socialnih zadev							
9.1	načrtuje in spremlja socialni razvoj v pokrajini	ZSV		P			P	
9.2	ustanovi, organizira in financira javno socialne varstvene zavode in zagotavljanje njihove mreže: • z državo soustanovi center za socialno delo, • dom za starejše, • varstveni delovni center, • dom za otroke, • ter druge socialnovarstvene zavode, sprejemališča, materinske domove, svetovalnice, stanovanjske skupine, centre za neodvisno življenje	ZSV		P			P	

	invalidov in druge oblike organizacij, • izvaja zakonske pravice do izbire družinskega pomočnika, • zagotavlja mrežo osebne pomoči in pomoči družini za dom.							
--	--	--	--	--	--	--	--	--

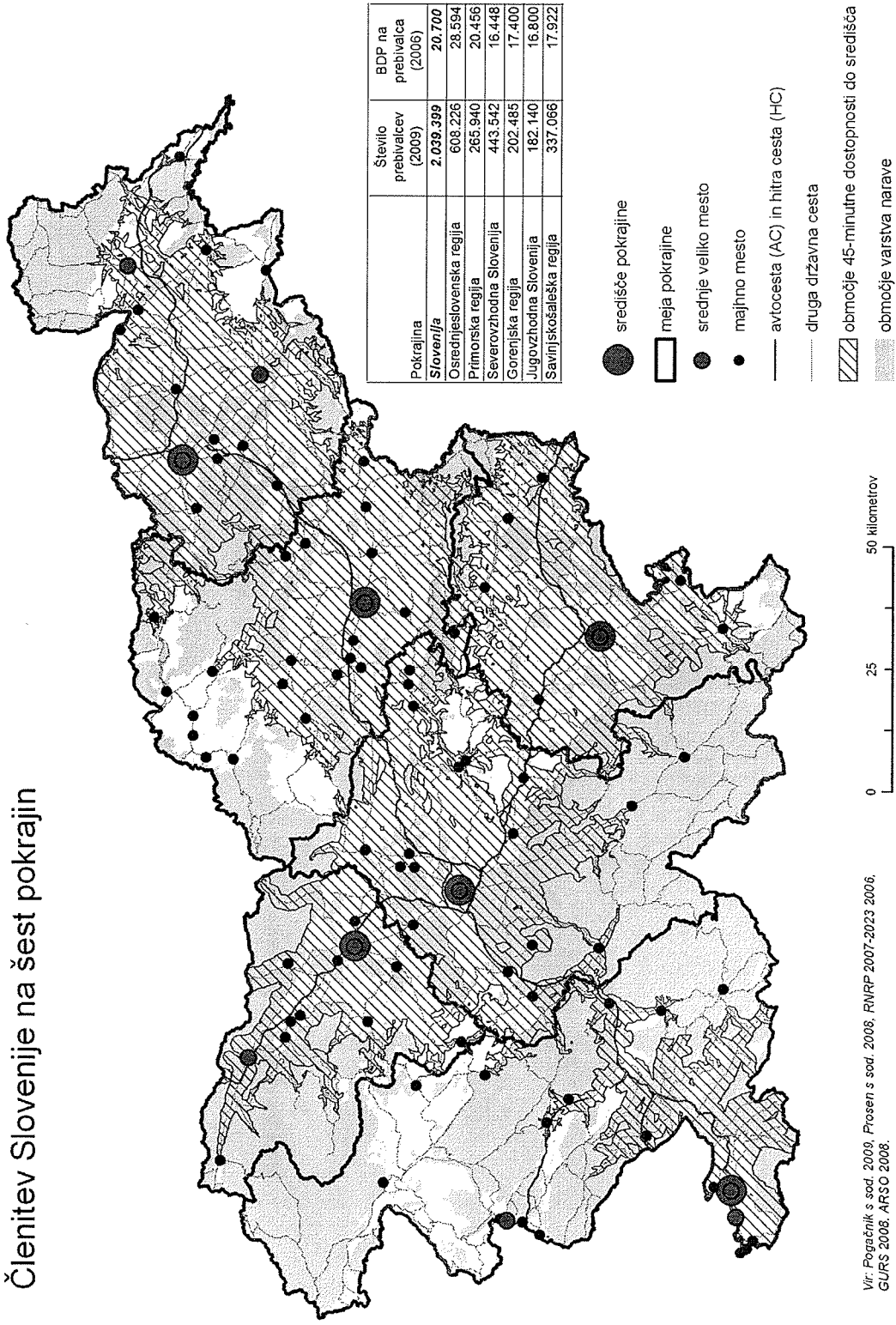
			členitev 3 pokrajine	členitev 6-8 pokrajin				
10	na področju zaščite in reševanja							
10.1	sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami,	ZVU		P			P	
10.2	vodi sile za zaščito, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah in ocenjuje škode, ki jih povzročijo naravne in druge nesreče, organizira in opremlja sile za zaščito, reševanje in pomoč, organizira in izvaja opazovanje, obveščanje in alarmiranje na območju pokrajine, organizira, razvija in usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe			P			P	
10.3	določa posebne ukrepe varstva pred požarom za naselja ali naravno okolje ter razglasa povečano požarno ogroženost na območju pokrajine, pripravlja in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu v času povečane požarne ogroženosti in ob velikih požarih	ZVPoz		P			P	

Teritorialne členitve Slovenije

Členitev Slovenije na tri pokrajine

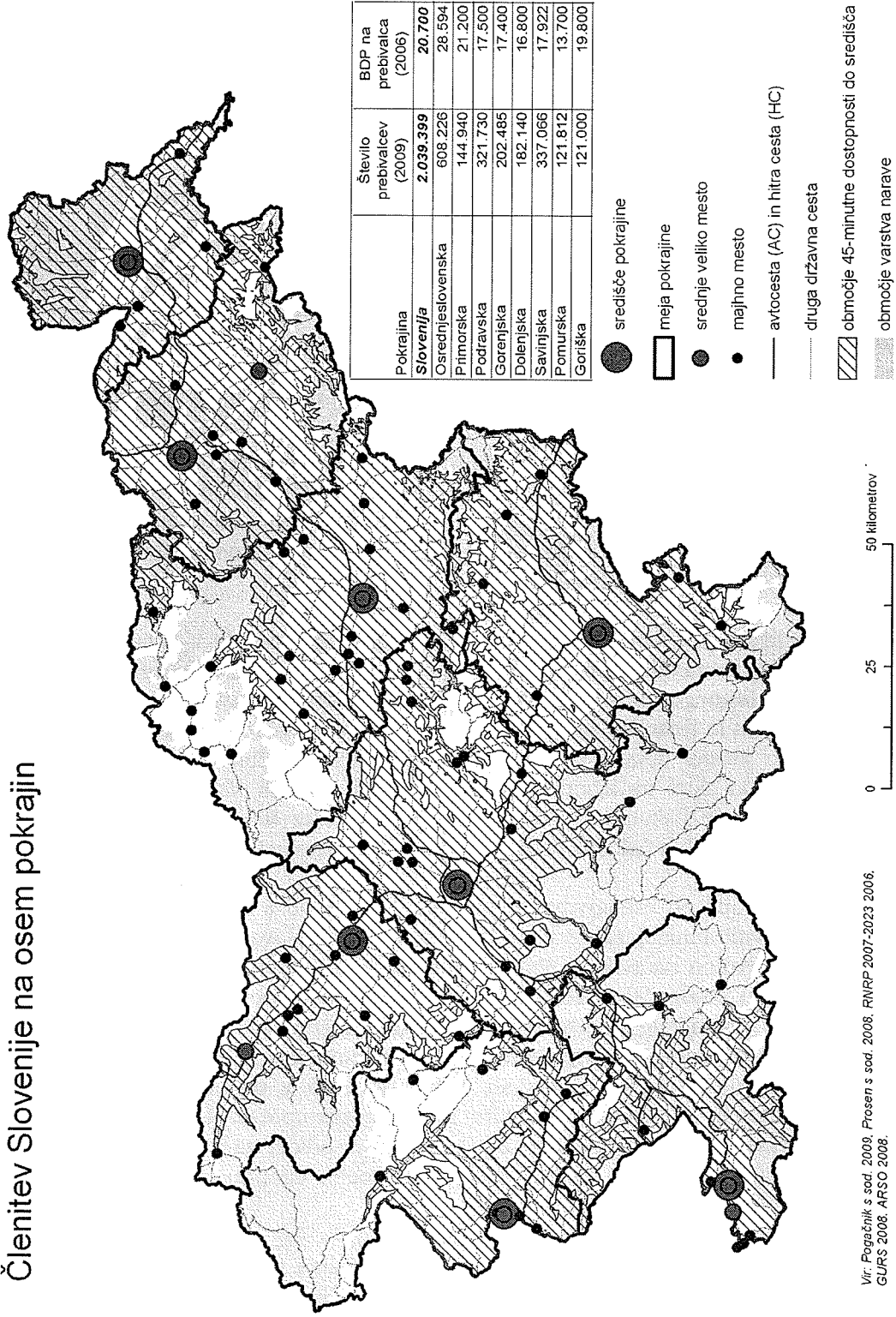


Členitev Slovenije na šest pokrajin



Vir: Fogačnik s sod. 2009, Prosen s sod. 2008, RNRP 2007-2023 2006, GURS 2008, ARSO 2008.

Členitev Slovenije na osem pokrajin



Vir: Pogodnik s sod. 2009, Prosen s sod. 2008, RNIIP 2007-2023 2006, GURS 2008, ARSO 2008.

6.3. PREDLOG TEMELJNIH NALOG POKRAJIN IN NADALJNE AKTIVNOSTI

Gradivo so za 3. sejo Sveta za decentralizacijo in regionalizacijo pripravili člani ožje strokovne skupine: prof. dr. Gorazd Trpin, prof. dr. Franc Grad, prof. dr. Dušan Plut, mag. Damjan Kavaš. Ožja strokovna skupina se je oprla tudi na pisna gradiva, ki so jih prispevali prof.dr. Stane Vlaj, prof.dr. Tone Jerovšek in prof.dr. Marjan Ravbar.

Izhodišče prispevka je bilo naslednje: v okviru naloge je potrebno pripraviti »optimalni« nabor nalog pokrajin in pri tem čimmanj upoštevati vprašanje števila pokrajin.

Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi v zadnjih letih narašča. V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v občinah in regijah.

Regionalizem in krepitev regionalne samouprave sta v središču procesa politične demokratizacije ter socialnega in gospodarskega razvoja v večini držav članic SE. Regionalizacija je povezana z globalnimi, evropskimi in nacionalnimi političnimi procesi, ki države silijo v reforme vseh temeljnih sestavin oblasti. Regionalizacija je del vseobsežnih političnih procesov v državi in ne izoliran vidik teh reform. Upoštevati mora ne le pravne temveč tudi gospodarske, politične in socialne dejavnike, kot tudi vidike evropske in mednarodne politike. Ima torej tudi evropsko dimenzijo v tem, da se nanaša na ravnovesje med subsidiarnostjo in centralizacijo na evropski ravni, in mednarodno dimenzijo v tem, da so regije priznane kot enote globalizacije.

Pokrajine so tiste upravopolitične strukture, ki naj bi prispevale k skladnejšemu razvoju Slovenije. Pokrajine morajo razpolagati z gospodarskimi, človeškimi in infrastrukturnimi viri za izkoriščanje lastnega razvojnega potenciala in pridobivanja sredstev EU. Tudi za naše pokrajine velja, da le finančno samostojne in s fiskalno avtonomnostjo stimulirane pokrajine lahko dosegajo želene učinke spodbujevalca razvoja v družbi. V primeru centralizirane prerazporeditve, ki sloni na izhodiščih dekoncentracije javnih funkcij in administrativnem sistemu prerazdelitve fiskalnih virov s strani države, brez fiskalne avtonomnosti bodočih pokrajin, o pravih učinkih fiskalne decentralizacije ni možno govoriti.

Menimo, da pokrajin ob ustanovitvi ne bi smeli obremeniti s preobsežnimi nalogami ter z izvajanjem državnih funkcij, saj se s tem lahko preusmeri delovanje pokrajin v napačno smer, ki ne bi bila razvojno naravnana. Pokrajinam moramo najprej dati vsebino, to so njihove izvirne naloge, ki omogočajo uveljavljanje interesov, ki se oblikujejo na regionalni ravni. Razmišljanja o pokrajinah kot temeljni strukturi za izvajanje državnih nalog vodijo k praznjenju njihove samoupravne vsebine in preobremenjevanju z državnimi nalogami. To pa seveda ne pomeni, da ne bi razmišljali o tej možnosti v bodočnosti, po uveljavitvi in stabilizaciji pokrajin in celotne strukture lokalne samouprave. Izhajajoč iz navedenega predlagamo temeljne naloge pokrajin ter, da se vlada odloči za postopen prenos državnih nalog v izvajanje pokrajinam in tudi postopno uvedbo enotirnega upravnega sistema na regionalni ravni.

Javna uprava (in s tem tudi pokrajine) izvaja tri temeljne funkcije regulatorno (oblastno), pospeševalno in servisno. V okviru regulatorne izvaja družbeno regulacijo, pri čemer postavlja abstraktna pravila ravnanja ter na njihovi podlagi na temelju realnih situacij oblikuje konkretna pravna razmerja oz. konkretna pravila ravnanja. Druga je pospeševalna funkcija, ki

predstavlja sklop neoblastnih ukrepov države in njenih institucij, s katerimi v skladu s politiko omogoča hitrejši razvoj določenih dejavnosti oziroma področij družbenega življenja. V okviru servisne funkcije pa zagotavlja javne dobrine in javne storitve, to je tiste dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za zadovoljevanje potreb posameznikov, pa jih iz različnih razlogov ni mogoče zagotoviti prek sistema tržne menjave.

Predlog temeljnih nalog pokrajin je pripravljen za koncept večjih pokrajin. Glede na dejstvo, da bi bile to velike ozemeljske enote z dovolj velikim gospodarskim in človeškim potencialom, so tudi naloge opredeljene predvsem na področjih, ki so temeljnega pomena za razvoj. Menimo, da bi pokrajine lahko izvajale nekatere servisne funkcije, ki po veljavni pravni ureditvi sodijo med državne gospodarske javne službe in to predvsem s področja velikih oskrbovalnih sistemov npr. energetike, kamor sodi tudi dobava električne energije tarifnim odjemalcem. Pokrajine bi lahko izvajale predelavo ali odstranjevanje določenih vrst odpadkov in podobno.

Vzpostavitev novega teritorialno upravnega sistema pa je tudi priložnost, da se ponovno prevetrijo naloge, ki jih opravljajo občine. Smiselno bi bilo, da se nekatere naloge prenese v opravljanje pokrajinam, hkrati pa se omogoči opravljanje določenih pristojnosti na obeh nivojih.

Načelno obstajajo več možnosti zakonske ureditve določitve pristojnosti pokrajine:

- ureditev v posebnem zakonu o določitvi nalog in pristojnosti pokrajine;
- splošna ureditev v zakonu o pokrajinah, ki bi okvirno opredeljevala naloge pokrajine;
- splošna opredelitev nalog pokrajine v zakonu o pokrajinah in v prehodnih ter končnih določbah tega zakona določitve vsaj nekaterih konkretnih nalog, kot jih določajo veljavni zakoni,
- ureditev pristojnosti s spremembami in dopolnitvami področne zakonodaje.

V skladu s 143. členom Ustave RS bi se na pokrajine prenesle:

- pristojnosti v zadevah širšega lokalnega pomena in
- zadevah regionalnega pomena ter
- v izvrševanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti, ki v skladu z zakonom, ki ureja pokrajine spadajo v področja nalog pokrajine.

Predlog temeljnih nalog pokrajin po področjih:

1. Na področju regionalnega razvoja bi bile pokrajine funkcionalne ozemeljske enote za izvajanje regionalne razvojne politike in usklajevanje trajnostnega razvoja na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega, okoljskega, kulturnega razvoja in razvoja človeških virov.
2. Na področju okolja in prostora bi pokrajine izvajale prostorsko načrtovanje, sprejele bi pokrajinski prostorski načrt. V sistemu prostorskih aktov bi bili ti umeščeni med državnimi prostorskimi akti na eni, ter občinskimi prostorskimi akti na drugi strani.
3. Na stanovanjskem področju bi pokrajina na podlagi pokrajinskega stanovanjskega programa izvajala stanovanjsko politiko, ki bi bila usmerjena predvsem v izgradnjo najemnih stanovanj.
4. Skrb za ohranjanje narave in varstvo okolja sta področji nalog, ki jih bodo izvajale tako pokrajine kot občine. Na področju voda bi pokrajine izvajale obvezno gospodarsko javno službo obratovanja, vzdrževanja in spremljanja stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda.

5. Na področju prometa bi v pristojnost pokrajin prešle regionalne ceste. Menimo, da bi bilo smiselno preategorizirati nekatere glavne ceste I. in II. reda in jih prenesti v pristojnost pokrajin. Pokrajine bi sprejemale svoje načrte razvoja prometnega sistema ter naloge, ki izhajajo iz prometne politike pokrajine.
6. Na področju gospodarstva bi pokrajine načrtovale svoj gospodarski razvoj in sprejemale regulatorne in pospeševalne ukrepe za njegovo usmerjanje in razvoj.
7. Na področju gospodarskih javnih služb bi pokrajine zagotavljale gospodarske javne službe na distribucijskih energetskih omrežjih, gospodarske javne službe varstva okolja regionalnega pomena ter gospodarske javne službe regionalnega pomena na področju prometa.
8. V sistemu priprave in sprejemanja nacionalnega programa razvoja podeželja bi bile pokrajine vključene v pripravo predloga nacionalnega programa razvoja podeželja, s čimer bi se omogočil ustrezen vpliv glede specifičnih potreb pokrajin.
9. Na področju visokega šolstva in znanosti bi pokrajine sprejemale raziskovalne in razvojne programe pokrajinskega pomena. Pokrajine bi lahko ustanovljale visokošolske in raziskovalne zavode, pri čemer bi njihova akreditacija in akreditacija njihovih programov ostala pristojnost države.
10. Na področju šolstva in športa bi pokrajine zagotavljale mrežo srednješolskih izobraževalnih zavodov in izvajale v razmerju do njih ustanoviteljske pravice. Pokrajine bi s pospeševalnimi ukrepi zagotavljale razvoj športa na svojem območju.
11. Na področju zdravja bi pokrajine zagotavljale mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni ravni, dejavnosti na terciarni ravni pa še vedno država. Menimo pa, da bi bilo predhodno reorganizirati bolnišnično mrežo, vključno z reorganizacijo Univerzitetnega kliničnega centra v Ljubljani.
12. Na področju dela, družine in socialnega varstva bi pokrajine izvajale naloge na socialnem področju s tem, da je potrebno delovno področje pregledati in oceniti ustreznost sedanje razporeditve nalog med državo in občinami. Na področju trga dela in zaposlovanja bi pokrajine opravljale naloge v zvezi z aktivno politiko zaposlovanja.
13. Pokrajine bi prevzele naloge na področju kulture, zlasti na tisti ravni, ki je po naravi in dosegu dejavnosti že sedaj regijskega značaja. V dogovoru z občinami bi bilo treba preveriti, ali bi na pokrajinski ravni prevzemali še dodatne obveznosti na področju kulture.
14. Pokrajine bi urejale zaščito, reševanje in pomoč na območju pokrajine v skladu s sistemom varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami na območju države.

Ob tem predlogu bi lahko bila v pomoč za dodatni razmislek preglednica pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti, ki jo je pripravil Svet Evrope po posameznih državah članicah glede njihove razdelitve med državo, občinami in regijami. Pristojnosti, ki se dele med posamezne oblasti, so: splošna uprava - varnost, policija, požarna varnost, civilna zaščita, sodstvo, civilni register, statistični urad, volilni register; izobraževanje - predšolska vzgoja, osnovno izobraževanje, srednje izobraževanje, poklicne in strokovne šole, višje šolstvo, izobraževanje odraslih; javno zdravstvo - bolnišnice, zdravstveno varstvo; socialno varstvo - otroško varstvo in vrtci, družinske socialne službe, socialni domovi, socialna varnost; stanovanja in urbanistično planiranje - stanovanja, urbanistično planiranje, regionalno prostorsko planiranje; okolje, javna snaga - voda in kanalizacija, zbiranje in odstranjevanje odpadkov, pokopališča in krematoriji, klavnice, varstvo okolja, varstvo potrošnikov; kultura, prosti čas in šport - gledališča in koncerti, muzeji in knjižnice, parki in javne površine, šport in prosti čas; promet, prevoz - ceste, prevoz, mestni cestni prevoz, mestni železniški prevoz, pristanišča, javna letališča; gospodarske javne službe - plin, ogrevanje, oskrba z vodo, kmetijstvo, gozdovi, ribolov, elektrika, ekonomska promocija, trgovina in industrija, turizem; druge funkcije - nacionalna obramba, zunanje zadeve, razvoj, kaznovanje, domača nega.

Kako ugotoviti in določiti konkretne naloge pokrajin

Slovenija uvaja v svojo upravno organizacijsko ureditev novi upravni sistem, to je drugo raven lokalne samouprave oziroma pokrajine. Uvedba novega upravnega sistema nujno poseže v položaj obstoječih upravnih sistemov, saj se vsi upravni sistemi nahajajo na istem teritoriju in nanašajo na iste ljudi. V konkretnem primeru to pomeni, da bo uvedba pokrajin močno posegla v obstoječo teritorialno ureditev državne uprave ter v položaj občin. Glede na to je treba, preden se pristopi k normativni in dejanski ureditvi pokrajin, izdelati funkcionalno analizo državne uprave s poudarkom na njenih teritorialnih enotah ter funkcionalno analizo sedanjih občin. Na ta način bi dobili ustrezno podlago za umestitev pokrajin oziroma njihovih funkcij v celotni sistem družbenega upravljanja, saj bodo pokrajine večino funkcij črpale iz obstoječih funkcij države in občin.

Funkcionalna analiza bi morala zajeti vse pristojnosti in naloge državne uprave in vse pristojnosti in naloge obstoječih občin. Te pristojnosti in naloge bi kategorizirali v okviru treh temeljnih sistemskih funkcij upravnih sistemov, to je regulatorne, servisne (javne službe) in pospeševalne oziroma razvojne. V okviru te kategorizacije bi jih bilo treba nadalje sistemizirati po posameznih področjih družbenega življenja. Na ta način bi dobili celotno kategorizirano in sistemizirano sliko funkcij obstoječih upravnih sistemov, v katero umeščamo novi upravni sistem, to je pokrajine.

Funkcionalna analiza regulatorne funkcije se izvede z analizo pravnih predpisov, saj mora imeti vsaka pristojnost ali naloga iz tega okvira neposredno podlago v državnem predpisu ali predpisu samouprave lokalne skupnosti. Na ta način bi dobili katalog državnih pristojnosti in nalog ter katalog občinskih pristojnosti in nalog. Iz teh katalogov bi lahko na podlagi okvirno določenih delovnih področij pokrajin izluščili njihove konkretne pristojnosti in naloge. Vzporedno z njimi bi morali določiti še konkretne naloge in pristojnosti, ki so imanentne pokrajini kot novemu upravnemu sistemu.

Funkcionalna analiza servisne funkcije bi morala zajeti naloge in organiziranost funkcionalnih upravnih sistemov (javnih služb) na državni in občinski ravni. Na podlagi te analize bi morali izoblikovati modele funkcionalnih upravnih sistemov na regionalni ravni. To pomeni, da bi morali določiti, katere javne službe se bodo izvajale na pokrajinski ravni in kakšne bi lahko bile njihove organizacijske oblike.

Podobno velja tudi za pospeševalno funkcijo. Najprej bi bilo treba analizirati vse vrste in oblike izvajanja pospeševalne dejavnosti na ravni države in na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti, nato pa bi morali opredeliti te dejavnosti in njihove organizacijske oblike na ravni pokrajine. Pri opredeljevanju teh dejavnosti in njihovih organizacijskih oblik bi bili lahke bolj svobodni in inovativni, saj pospeševalna funkcija ni tako močno vpeta v toge normativne okvire, kakor sta to regulatorna in servisna funkcija.

Rezultat tega dela bi bil večplasten. Kot prvi stranski rezultat bi dobili kategoriziran in sistemiziran pregled pristojnosti in nalog državne uprave, katerega nujno potrebujemo in ga o danes še nismo izdelali. Drugi stranski rezultat bi bile kategorizirane in sistemizirane pristojnosti in naloge občin, pri čemer bi se lahko oprli na obstoječi katalog pristojnosti občin. Glavni rezultat pa bi bile predlagane pristojnosti in naloge pokrajin, enako kategorizirane in sistemizirane kot pristojnosti in naloge državne uprave oziroma občin. Na tej podlagi bi lahko izdelali tudi organizacijsko zasnovo bodočih pokrajin.

Pristop k opisanemu delu bi bil lahko samo projekten. V ta namen bi morali ustanoviti posebno projektno skupino, ki bi vodila in koordinirala projektne aktivnosti. V prvi fazi bi moral izdelati podrobno metodologijo omenjene funkcionalne analize, nato pa bi morala koordinirati njen potek in na koncu oblikovati njene končne rezultate. Samo analizo bi neposredno izvajale organizacije, ki jih analiza zajema, pod stalnim vodstvom in usmerjanjem projektne skupine.

Predlog za nadaljnje delo pri regionalizaciji

Že uvodoma je bilo poudarjeno, da bi z ustanovitvijo pokrajin uvedli nov upravni sistem in s tem posegli v položaj obstoječih upravnih sistemov, to je v obstoječo teritorialno ureditev državne uprave ter tudi v položaj občin. Delo na tem področju mora potekati temeljito in preudarno, s tesnim medresorskim sodelovanjem. Menimo, da tudi pri konceptu večjih pokrajin, le - teh ne bi smeli obremeniti s preobsežnimi nalogami, pokrajinam bi morali najprej dati naloge, ki omogočajo uveljavljanje interesov, ki se oblikujejo na regionalni ravni.

Ožja strokovna skupina je glede na nalogo, da pripravi izhodišče za nadaljevanje procesa ustanavljanja pokrajin in da je potrebno dati prednost strokovni vsebinski pripravi izhodišč, pripravila naslednje predloge:

1. Najprej se pokrajinam določi institucionalni okvir, ki bo omogočal izvedbo pokrajinskih volitev. Zakon o pokrajinah bo lahko okvirno določal pristojnosti pokrajin, določal bo pokrajinske organe, način njihove izvolitve ter vseboval splošne določbe, ki pa bodo omogočile začetno delovanje pokrajin.
2. Glede na navedeno kompleksnost prenosa nalog na pokrajine, pa bi bila nato lahko zagotovljena postopnost pri spreminjanju področne zakonodaje, ki bi pokrajinam prinesla vsebino njihovega delovanja in ustrezno financiranje. S projektnim pristopom v katerem bi imela vodilno vlogo pristojna ministrstva, pa bi se zagotovilo kakovostno in odgovorno delo pri prenosu nalog.
3. Ob ustreznem političnem konsenzu pa bi bile nato lahko ustanovljene pokrajine.

Glede na podane pripombe na predlagano gradivo bi lahko na strateškem svetu preučili še več možnosti. Po prvi varianti naj bi zakon o pokrajinah, poleg njihovega celotnega institucionalnega okvira, določil tudi vse njihove naloge in pristojnosti, pri čemer jih večinoma ne bi prenesel v njihovo izvajanje že ob sami uveljavitvi zakona. Naloge in pristojnosti naj bi se prenašale postopno s spreminjanjem materialnih predpisov, ki določajo pristojnosti države in občin.

Pri obravnavi te možnosti je treba slediti pripombam, ki opozarjajo, da pristojnosti pokrajin ne nastajajo zgolj s prenosom državnih in občinskih pristojnosti, ker mora imeti pokrajina tudi lastne originalne pristojnosti. Poleg tega tudi pristojnosti med državo, občinami in pokrajinami niso razdeljene enkrat za vselej, ampak se v procesu družbene dinamike spreminjajo v skladu z družbenimi potrebami in spremembami v družbenem okolju. Morda bi veljalo razmisliti, ali ne bi v tej fazi poizkusili opredeliti originalne naloge in pristojnosti pokrajin in jih kot takšne opredeliti v njihovem institucionalnem zakonu. Od tu naprej pa bi bilo treba sprejeti odločitve, ali poleg teh nalog in pristojnosti v zakonu že takoj navedemo sedanje državne in občinske naloge in pristojnosti, za katere je že sedaj bolj ali manj jasno, da bi jih morale izvajati pokrajine.

Predlagano gradivo tako ne daje dokončnih odgovorov na zastavljena vprašanja, ampak nakazuje možnosti njihove rešitve. Izbira med različnimi možnostmi je pristojnost strateškega sveta, ki bi moral razrešiti naslednje dileme:

1. Ali so predlagane temeljne naloge ustrezne oziroma ali bi jih bilo treba razširiti ali zožiti?
2. Ali je potrebna funkcionalna analiza vseh upravnih sistemov pred izdelavo zakona o pokrajinah
3. Ali v zakonu urediti zgolj institucionalni vidik pokrajin, ki bi se šele kasneje napolnil z nalogami in pristojnostmi?
4. Ali v zakonu poleg institucionalnega vidika urediti tudi originalne naloge in pristojnosti pokrajin?
5. Ali v zakonu poleg institucionalnega vidika opredeliti tudi vse originalne naloge in pristojnosti ter državne in občinske naloge, ki bodo prešle na pokrajine, ter postopek njihovega prehoda?

7. LITERATURA IN VIRI

1. A modern regional policy for the United Kingdom. London: HM Treasury, DTI, Office of the Deputy Prime Minister, 2003.
2. A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013. Stockholm: The Ministry of Enterprise, Energy and Communications, 2007.
3. Armstrong H., Taylor J.: The Economics of Regional Policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999.
4. Bachtler J. et. al: Regional Development and Policy in the Transition Countries. Glasgow: European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2001.
5. Bachtler J., Yuill D.: Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm? Glasgow: European Policies Research Centre University of Strathclyde, 2001.
6. Brezovnik B., Trpin G., Oplotnik Ž. J., Železnik M.: Analiza predlaganega prenosa nalog v pristojnost pokrajin in predloga financiranja pokrajin. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2009.
7. Commission of the European Communities 2000, The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers: Working Paper No. 8: The Mid-Term Evaluation of Structural Funds Interventions, Brussels.
8. Commission of the European Communities 2006, The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers, Draft Working Paper No. 10: Indicators for monitoring and evaluation: A practical guide, Brussels.
9. Commission of the European Communities 2007, The New Programming Period 2007-2013: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the programming period, Working Document No. 5.
10. Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult? Brussels: EURADA, 1999.
11. Davies S., Kah S., Woods.: Regional Dimensions of the Financial and Economic Crisis, European Policy Research Papers, No 70, Glasgow: University of Strathclyde: EPRC, 2010.
12. De Rider P.: The Regional State Aid Maps for 2007-2013: Less and better targeted regional aid. Competition Policy Newsletter. Number 1, 2008, str. 13-17.
13. Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators. Paris: OECD, 2009.
14. Grad F., Vlaj S., Toplak J., Zagorc S., Kaučič, I.: Pravnosistemska izhodišča zakonske ureditve pokrajine. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2009.
15. How Regions Grow: Trends and Analysis. Paris: OECD, 2009.
16. Kuddo A.: Employment Services and Active Labor Market Programs in Eastern European and Central Asian Countries. Washington: The World Bank, 2009.
17. Kušar S.: Manj razvita območja kot element politike skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji: pretekle izkušnje in prihodnji izzivi. Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani. Dela 24 (2005), str. 113-124.
18. Malačič J. et al.: Študije o kazalcih ustvarjalnosti slovenskih regij. Ljubljana: Univerza v Ljubljani: Ekonomska fakulteta, 2006.
19. Milunovič V.: Financiranje in premoženje pokrajine. V: Vlaj, S. (ur.), Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin, Fakulteta za upravo, junij 2006. Dostopno preko http://www.fu.uni-lj.si/ic/posvet_regionalizacija.asp.
20. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013.
21. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Slovenia. Paris: OECD, 2009.
22. OECD Rural Policy Reviews: Finland. Paris: OECD, 2009.

23. OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark. Paris: OECD, 2009.
24. OECD Territorial Reviews: Finland. Paris: OECD, 2005.
25. OECD Territorial Reviews: Sweden: Preliminary version. Paris: OECD, 2010.
26. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.
27. Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies. Paris: OECD, 2010.
28. Pogačnik A., Zavodnik Lamovšek A., Drobne S., Žaucer T., Trobec B., Soss, K.: Analiza konceptov regionalizacije Slovenije s predlogom območij pokrajin. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, 2009.
29. Ravbar M.: Učinkovitost in vplivi investicij na regionalni in prostorski razvoj – Ekonomsko geografska analiza investicijskih aktivnosti v obdobju 2000-2006. Ljubljana: Geografski inštitut Bojana Melika ZRC SAZU, 2008.
30. Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Paris: OECD, 2009.
31. Slovenske regije v številkah 2010. Ljubljana: SURS, 2010.
32. Spremembe operativnih programov kohezijske politike Cilja 1 v Sloveniji: predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem. Ljubljana: SVLR, April 2010.
33. Strateško poročilo o izvajanju Nacionalnega strateškega referenčnega okvira v Sloveniji za obdobje 2007-2013 za leto 2009. Ljubljana: SVLR, 2009.
34. Tervo H.: Regional policy lessons from Finland. V: Felsenstein D., Portnov B.A. (ed.): Regional disparities in small countries. Berlin: Springer-Verlag, 2005.
35. Vanhove N.: Regional Policy: A European Approach: Third edition. Aldershot: Ashgate Publishing, 1999.
36. Vesna E.: Razlike v razvitosti območij glede na gostoto naseljenosti in upoštevanje tega kriterija pri izvajanju razvojnih politik v kmetijstvu: Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, 2007.
37. Vlaj S.: Pokrajine – nova upravno-teritorialna struktura v RS. XIII. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 20.–22. september 2006. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
38. Vlaj S.: Pokrajine in decentralizacija Slovenije. V: Vlaj, S. (ur.), Posvet o regionalizaciji – uvedba pokrajin, Fakulteta za upravo, junij 2006. Dostopno preko http://www.fu.uni-lj.si/ic/posvet_regionalizacija.asp.
39. Vlaj S.: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001.
40. Wishlade F., Michie R: Pandora's Box and the Delphic Oracle: EU Cohesion Policy and State Aid Compliance, IQ-Net Thematic Paper, 24(2), Glasgow: University of Strathclyde: EPRC, 2009.
41. Wishlade F.: Measure for Measure: Recent developments in EU competition policy and regional aid control, European Policy Research Papers, No 65, Glasgow: University of Strathclyde: EPRC, 2009.
42. Yuill D, McMaster I., Mirwaldt K.: Regional Policy under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, European Policy Research Papers, No 71, Glasgow: University of Strathclyde: EPRC, 2010.
43. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 93/05, 127/06 - ZJZP),
44. Žohar F.: Reform of Financing of Municipalities in Slovenia: Financial Theory and Practice 32 (2), 2008, str. 159-179.

REGIONALNA POLITIKA IN REGIONALNE DRŽAVNE POMOČI

Na podlagi člena 87(3)(a) in člena 87(3)(c) Pogodbe lahko Komisija šteje kot združljivo s skupnim trgom državno pomoč, dodeljeno za spodbujanje gospodarskega razvoja nekaterih manj razvitih območij v Evropski uniji. Ta vrsta državne pomoči se imenuje državna regionalna pomoč.

Cilj regionalnih državnih pomoči je znižanje vstopnih stroškov vlagateljem, katerih naložba bo imela ugodne učinke na izboljšanje relativnega položaja manj razvitih območij (upravičenih območij) v primerjavi z območji v sosesčini glede gospodarske razvitosti, zaposlenosti in kakovosti življenja.

Regionalna pomoč je lahko uspešen dejavnik samo, če se uporablja zmerno in sorazmerno ter je osredotočena na najbolj prikrajšane regije Evropske unije. Zlasti dovoljene zgornje meje pomoči morajo odražati sorazmerno resnost problemov, ki vplivajo na razvoj zadevnih regij. Poleg tega morajo prednosti pomoči glede razvoja manj razvitih regij presegati izhajajoče izkrivljanje konkurence. Pomembnost koristi pomoči bo verjetno različna glede na uporabljeno odstopanje, zato je za najmanj razvite regije iz člena 87(3)(a) lahko sprejemljivo večje izkrivljanje konkurence kot za regije iz člena 87(3)(c).

S 1. januarjem 2007 so začele veljati Smernice o regionalnih državnih pomočeh (UL C št. 54 z dne 4.3.2006, str.13; v nadaljnjem besedilu: Smernice 2007-2013). V skladu s Smernicami 2007-2013 so v obdobju 2007-2013 do regionalnih državnih pomoči upravičena naslednja območja:

1. Območja (a): območja, ki so v neugodnem gospodarskem položaju glede na povprečje ES (BDP/preb < 75% povprečja ES)
2. Območja (c): območja, ki so v neugodnem gospodarskem položaju glede na državno povprečje. Določena so v dvostopenjskem procesu: 1. določitev največjega obsega prebivalstva za državo članico, kar naredi Komisija in 2. izbor upravičenih regij

Državna regionalna pomoč pomeni pomoč za naložbe, dodeljena večjim družbam, ali, pod določenimi omejenimi pogoji, pomoč za tekoče poslovanje, ki sta obe namenjeni manj razvitih regijam, da bi se tako zmanjšale regionalne razlike. Prav tako štejejo kot regionalna pomoč povečane stopnje pomoči za naložbe, ki presegajo stopnje, dovoljene na drugih območjih, in so dodeljene malim in srednje velikim podjetjem, ki imajo sedež v manj razvitih regijah.

V nekaterih zelo omejenih, natančno določenih primerih so lahko strukturni razvojni problemi regije tako resni, da regionalna pomoč za naložbe skupaj z obsežnim režimom horizontalne pomoči ne zadostuje za sprožitev procesa regionalnega razvoja. Samo v takih primerih se lahko regionalna pomoč za naložbe dopolni z regionalno pomočjo za tekoče poslovanje. Vedno več je dokazov za obstoj pomembnih ovir za ustanavljanje novih podjetij v Skupnosti, ki so še večje na prikrajšanih regijah. Zato se je Komisija odločila, da bo v teh smernicah uvedla nov instrument pomoči, ki naj bi spodbujal ustanavljanje majhnih podjetij v prikrajšanih regijah z različnimi zgornjimi mejami pomoči glede na zadevne regije.

Na splošno mora biti regionalna pomoč dodeljena v okviru večsektorske sheme pomoči, ki je sestavni del regionalne razvojne strategije z jasno določenimi cilji. Takšna shema lahko

pristojnim organom omogoči, da v skladu s svojim interesom za zadevno regijo sestavijo prednostno listo naložbenih projektov. Kadar je izjemoma predvidena dodelitev posamične ad hoc pomoči enemu samemu podjetju ali je pomoč omejena na eno področje dejavnosti, mora država članica dokazati, da projekt prispeva h koherentni regionalni razvojni strategiji in da, ob upoštevanju narave in velikosti projekta, ne bo povzročil nesprejemljivega izkrivljanja konkurence. Če se zdi, da je pomoč, dodeljena po shemi pomoči, neupravičeno osredotočena na določen sektor dejavnosti, lahko Komisija to shemo pomoči pregleda v skladu s členom 17 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (13) in lahko v skladu s členom 18(c) te uredbe to shemo pomoči odpravi.

DOLOČITEV OBMOČIJ UPRAVIČENIH DO REGIONALNIH DRŽAVNIH POMOČI

Skladno z načelom, da ima regionalna pomoč naravo izjeme, Komisija meni, da mora biti celoten obseg prebivalstva regij prejemnic pomoči v Skupnosti bistveno manjši od celotnega obsega prebivalstva regij, ki ne prejemajo pomoči. Ob upoštevanju zaključkov različnih Evropskih svetov, ki so pozivali k zmanjšanju celotne stopnje državnih pomoči, in skladno z razširjeno zaskrbljenostjo glede izkrivljajočih učinkov pomoči za naložbe za velike družbe, Komisija meni, da bi moral biti celoten obseg prebivalstva iz smernic o regionalni pomoči za 2007–2013 omejen na to, kar je potrebno za vključitev najbolj prikrajšanih regij kot tudi omejeno število regij, ki so v neugodnem položaju glede na državno povprečje v zadevni državi članici. V skladu s tem se je odločila, da bo določila mejo za celoten obseg prebivalstva na 42 % prebivalstva obstoječe Skupnosti 25 držav članic, ki je podobna meji, določeni na osnovi Skupnosti 15 članic iz leta 1998. Ta meja bo zagotovila ustrezno raven koncentracije regionalne pomoči v EU-25 in hkrati omogočila zadostno stopnjo prožnosti za pristop Bolgarije in Romunije, katerih celotno ozemlje bo predvidoma upravičeno do regionalne pomoči. Ne glede na to se je Komisija, da bi zagotovila zadostno stopno stalnosti za obstoječe države članice, odločila, da uporabi še dodatno varovalko in s tem zagotovi, da nobena država članica ne bo izgubila več kot 50 % svojega obsega prebivalstva v obdobju 2000–2006. Skupaj z varovalko je celoten obseg prebivalstva 43,1 % EU-25, oz. 46,6 % EU-27.

Območja po členu 87(3)(a)

V skladu s tem Komisija meni, da so določeni pogoji izpolnjeni, če ima regija, ki je geografska enota, uvrščena na raven NUTS II, bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca, merjen po standardih kupne moči (SKM), nižji od 75 % povprečja Skupnosti. BDP na prebivalca (20) vsake regije in povprečje Skupnosti, ki se uporabljata pri analizi, določi Statistični urad Evropskih skupnosti. Da bi zagotovili največjo možno koherenco med določanjem regij, upravičenih do odstopanja iz člena 87(3)(a) po smernicah o regionalni pomoči, in regij, upravičenih do konvergenčnih ciljev po pravilih o strukturnih skladih, je Komisija uporabila iste podatke o BDP na prebivalca za določanje regij iz člena 87(3)(a), kot se uporabljajo za določanje konvergenčnih regij po pravilih o strukturnih skladih.

Zaradi posebnih razvojnih problemov, s katerimi se najbolj oddaljene regije spopadajo zaradi svoje oddaljenosti in posebnih omejitev pri združevanju v notranji trg, Komisija meni, da regionalna pomoč za najbolj oddaljene regije iz člena 299(2) Pogodbe (22) prav tako spada v področje uporabe odstopanja iz člena 87(3)(a), ne glede na to, ali imajo zadevne regije BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja Skupnosti.

BDP na prebivalca nekaterih regij presega 75 % povprečja Skupnosti samo zaradi statističnega učinka širitve. To so regije na ravni NUTS-II, ki imajo BDP na prebivalca več kot 75 % povprečja EU-25, vendar manj kot 75 % povprečja EU-15. Da se zagotovi, da prehitra sprememba intenzivnosti pomoči in razpoložljivosti pomoči za tekoče poslovanje ne spodkoplje preteklega napredka teh regij, Komisija meni, da bi morale te regije prehodno, do 31. decembra 2010, ostati upravičene do odstopanja iz člena 87(3)(a). Leta 2010 bo Komisija pregledala stanje teh regij na podlagi triletnega povprečja zadnjih podatkov o BDP, ki so na voljo od Eurostata. Če bo relativna BDP na prebivalca katere koli od teh regij padel pod 75 % povprečja EU-25, bodo zadevne regije še naprej upravičene do odstopanja po členu 87(3)(a). V nasprotnem primeru bodo od 1. januarja 2011 regije statističnega učinka postale upravičene do pomoči po odstopanju iz člena 87(3)(c).

Območja po členu 87(3)(c)

Regionalna pomoč, zajeta v odstopanju iz člena 87(3)(c), pa mora biti sestavni del dobro opredeljene regionalne politike države članice in upoštevati načelo geografske koncentracije. Ker je namenjena regijam, ki so manj prikrajšane od tistih iz člena 87(3)(a), morata biti geografski obseg izjeme in dovoljena intenzivnost pomoči strogo omejena. Torej je lahko ponavadi samo majhen del nacionalnega ozemlja države članice upravičen do te pomoči. Da bi državnim organom omogočili dovolj svobode pri izbiri upravičenih regij ter pri tem ne ogrozili učinkovitosti sistema nadzora, ki ga Komisija izvaja pri tovrstnih oblikah pomoči, in enakega obravnavanja vseh držav članic, je treba izbiro regij, upravičenih do pomoči na podlagi obravnavane izjeme, opraviti z dvostopenjskim procesom, sestavljenim iz, prvič, določitve največjega obsega prebivalstva za vsako državo članico za takšno pomoč, kar opravi Komisija, in, drugič, izbire upravičenih regij.

Glavno načelo, ki vodi dodelitev števila upravičenega prebivalstva, je, da se jih razdeli glede na opaženo stopnjo nesorazmerja med regijami v posamezni državi članici in med različnimi državami članicami. Ta nesorazmerja so zajeta z dvema kazalnikoma: z bruto domačim proizvodom na prebivalca v standardu kupne moči (BDP na prebivalca v SKM) in s stopnjo brezposelnosti. Metoda izračuna nesorazmerja, ob čemer ne upošteva regij iz člena 87(3)(a), ki prejema pomoč, niti regij statističnega učinka in regij gospodarskega razvoja ter regij z nizko gostoto prebivalstva. Podatki, uporabljeni v izračunu, so povprečja zadnjih treh let, za katera so na voljo.

Merila upravičenosti držav članic za izbiro regij morajo biti dovolj prožna, da upoštevajo široko raznolikost primerov, v katerih je lahko dodelitev državne regionalne pomoči morda upravičena, vendar pa morajo biti hkrati pregledna in ustrezno zagotavljati, da dodelitev regionalne pomoči ne bo izkrivljala trgovanja in konkurence v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi. Zato Komisija meni, da so naslednje regije lahko upravičene do izbire, ki jo opravijo zadevne države članice za dodelitev regionalne pomoči za naložbe v skladu z odstopanjem po členu 87(3)(c):

(a) regije »gospodarskega razvoja«¹⁴;

¹⁴ To so regije, ki so imele BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU-15 ob sprejetju smernic o regionalni pomoči iz leta 1998, vendar pa zaradi svojega gospodarskega razvoja ne izpolnjujejo več tega pogoja na osnovi povprečja EU-15. Ker so bile te regije (27) prej deležne sorazmerno visoke stopnje pomoči, Komisija meni, da je treba državam članicam, če to želijo, omogočiti prožnost pri nadaljnji podpori za te regije za obdobje teh smernic v skladu z odstopanjem iz člena 87(3)(c).

- (b) regije z nizko gostoto prebivalstva; pri teh območjih gre predvsem za geografske regije NUTS-II z gostoto prebivalstva pod 8 prebivalcev na kvadratni kilometer ali geografske regije NUTS-III z gostoto prebivalstva pod 12,5 prebivalca na kvadratni kilometer. Vendar je pri izbiri teh območij dopustno odstopanje z naslednjimi omejitvami: i) prožnost pri izbiri območij ne sme povzročiti povečanja obsega prebivalstva; ii) v delih regij NUTS-III, ki izpolnjujejo pogoje za prožnost, mora znašati gostota prebivalstva manj kot 12,5 prebivalca na kvadratni kilometer; iii) mejiti morajo na regije NUTS-III, ki izpolnjujejo merilo nizke gostote prebivalstva;
- (c) regije, ki so mejna območja z vsaj 100 000 prebivalci in se nahajajo v regijah NUTS-II ali NUTS-III, ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-25 ali ki imajo stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja (oba podatka izračunana na osnovi podatkov Eurostata za zadnja 3 leta);
- (d) regije NUTS-III z manj kot 100 000 prebivalcev, ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-25 ali stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja (oba podatka izračunana na osnovi podatkov Eurostata za zadnja 3 leta);
- (e) otoki in druge podobno geografsko izolirane regije (34), ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-25 ali stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja (oba podatka izračunana na osnovi podatkov Eurostata za zadnja 3 leta);
- (f) otoki z manj kot 5 000 prebivalci in druge skupnosti z manj kot 5 000 prebivalci, ki so podobno geografsko izolirane;
- (g) regije NUTS-III ali njihovi deli, ki mejijo na regijo, upravičeno do podpore po členu 87(3)(a), ter regije NUTS-III ali njihovi deli, ki imajo kopensko mejo ali morsko mejo, krajšo od 30 kilometrov, z državo nečlanico Evropskega gospodarskega prostora ali Efte.
- (h) v utemeljenih primerih lahko države članice določijo tudi druge regije, ki so mejna območja z vsaj 50 000 prebivalci, ki so sredi velike strukturne spremembe ali resno nazadujejo v primerjavi z drugimi primerljivimi regijami. Naloga držav članic, ki želijo uporabiti to možnost, bo pri tem dokazati, da je dodelitev regionalne pomoči za naložbe v zadevni regiji utemeljena, s pomočjo priznanih gospodarskih kazalcev in primerjavami s stanjem na ravni Skupnosti.

Poleg tega, da se omogoči državam članicam večja prožnost za obravnavo zelo lokaliziranih regionalnih nesorazmerij pod nivojem NUTS-III, lahko države članice določijo tudi druga majhna področja, ki ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev, če imajo vsaj 20 000 prebivalcev. Naloga držav članic, ki želijo uporabiti to možnost, bo pri tem dokazati, da predlagana območja sorazmerno bolj potrebujejo gospodarski razvoj kot druga območja v dani regiji, s pomočjo priznanih gospodarskih kazalcev, kot so BDP na prebivalca, stopnje zaposlenosti oziroma brezposelnosti ali lokalni kazalci produktivnosti ali spretnosti. Regionalno pomoč za ta območja za MSP bo odobrila Komisija, veljal pa bo tudi zadevni dodatek za MSP. Vendar pa zaradi možnega izkrivljanja konkurence zaradi »učinka prelitja« v bolj uspešne okoliške regije Komisija ne bo odobrila pomoči za naložbe velikih družb na teh območjih ali pomoči za naložbe z upravičenimi odhodki, ki presegajo 25 milijonov EUR.

Če povzamemo, za Območja po členu 87(3)(c) ne obstoji enoten kriterij na ravni EU in je predvsem od držav članic odvisno katera območja bodo pridobila status območja po členu 87(3)(c), vendar mora biti končno število prebivalstva, ki jih imajo vključena območja v skladu z mejami, ki jih je določila Komisija.

V naslednji tabeli je prikazan končni rezultat določanja obsega dodeljevanja regionalnih državnih pomoči po državah.

Tabela 10: Obseg dodeljevanja regionalne pomoči glede na prebivalstvo, primerjava obdobj 2000-2006 in 2007-2013

Država	Obdobje 2000 – 2006			Obdobje 2007 – 2013			
	Člen 87(3)(a)	Člen 87(3)(c)	Skupaj	Člen 87(3)(a)	Statistični učinek	Člen 87(3)(c)	Skupaj
EU-27	38.2	16.9	55.1	32.2	3.4	10.8	46.4
EU-25	34.2	18	52.2	27.7	3.6	11.8	43.1
AT	3.4	24.1	27.5	0	3.4	19.1	22.5
BE	0	30.9	30.9	0	12.4	13.5	25.9
CY	0	100	100	0	0	50	50
BG	100	0	100	100	0	0	100
CZ	88.4	11.6	100	88.6	0	0	88.6
DE	17.3	17.6	34.9	12.5	6.1	11	29.6
DK	0	17.1	17.1	0	0	8.6	8.6
EE	100	0	100	100	0	0	100
EL	100	0	100	36.6	55.5	7.9	100
ES	58.4	20.8	79.2	36.2	5.8	17.7	59.6
FI	13.7	28.5	42.2	0	0	33	33
FR	2.7	34.0	36.7	2.9	0	15.5	18.4
HU	100	0	100	72.2	0	27.8	100
IE	26.5	73.5	100	0	0	50	50
IT	33.6	10	43.6	29.2	1.0	3.9	34.1
LT	100	0	100	100	0	0	100
LU	32	0	32	0	0	16	16
LV	100	0	100	100	0	0	100
MT	100	0	100	100	0	0	100
NL	0	15	15	0	0	7.5	7.5
PL	100	0	100	100	0	0	100
PT	66.6	33.4	100	70.1	3.8	2.8	76.7
RO	100	0	100	100	0	0	100
SE	0	15.9	15.9	0	0	15.3	15.3
SI	100	0	100	100	0	0	100
SK	88.6	11.4	100	88.9	0	0	88.9
UK	8.6	20.1	28.7	4.0	0.6	19.3	23.9

Vir: Patrick DE RIDDER: The Regional State Aid Maps for 2007-2013: Less and better targeted regional aid, 2008, str. 15.

OBMOČJA UPRAVIČENA DO REGIONALNE DRŽAVNE POMOČI V REPUBLIKI SLOVENIJI V NOVI FINANČNI PERSPEKTIVI

Trenutno ne vemo, kakšna bodo pravila v novi finančni perspektivi. Pričakujemo lahko naslednje:

- nadaljnji pritisk na zmanjševanje upravičenega števila prebivalstva s ciljem koncentracije pomoči, predvsem v območjih iz člena 87(3)(c), kar je bil namen Komisije že v obdobju 2007-2013, ko naj bi ostali le »phasing out« regije in redko poseljene regije,
- območja iz člena 87(3)(a) bodo obdržala status,
- državam članicam se upravičeno število prebivalstva ne bo zmanjšalo za več kot 50 %,
- navezava na programski pristop in na nacionalno regionalno politiko bo ostala.

Slovenija kot celota ne bo upravičena do statusa Cilja 1, temveč se bo upravičenost regij do sredstev EU kohezijske politike določila na ravni 2 NUTS-2 regij.

Odprta vprašanja:

- Kakšen bo status slovenskih NUTS-2 regij: ali bo Vzhodna Slovenija upravičena do statusa Cilj 1?
- Kakšen bo status regij, ki izgubijo status Cilj 1: ali bodo avtomatsko upravičene do statusa 87(3)(c)?
- Na kateri ravni bomo določili upravičenost do statusa območja iz člena 87(3)(c), če ne bo celotna Slovenija upravičena: NUTS-2, NUTS-3, NUTS-4 ali NUTS-5: tudi vprašanje povezovanja območij v večje teritorialne enote ter vprašanje dosegljivosti ustreznih podatkov?
- Katere kriterije (kazalnike) bomo uporabili za določitev upravičenih območij? Pomembno je tudi, da območje potrebuje pomoč in da je regionalna državna pomoč ustrezen odgovor na socio-ekonomski položaj območja.

Cilji:

- želimo, da je čim večji delež ozemlja upravičen do statusa iz člena 87(3)(c),
- v kolikor bi Goriška regija izpadla iz statusa, bi želeli, da dobi status vsaj Posočje,
- druga problemska območja Koroška, Bela Krajina, Kočevsko, Pomurje) so v Vzhodni Sloveniji, za katero ugotavljamo (glej v nadaljevanju), da bo tudi v naslednji finančni perspektivi v celoti v statusu 87(3)(a).

METODA DOLOČITVE UPRAVIČENIH OBMOČIJ V SLOVENIJI V NOVI FINANČNI PERPEKTIVI

Izhodišča:

- ker ne vemo, koliko se bo zakonodaja EU na področju regionalnih državnih pomoči spremenila, izhajamo iz trenutno veljavne zakonodaje in Smernic o državni regionalni pomoči za 2007 – 2013 (2006/C 54/08) (Smernice),
- za izračune BDP in brezposelnosti se upošteva povprečje EU-27,
- pri podatkih se upošteva povprečje zadnjih treh razpoložljivih let (za BDP 2005 – 2007; za brezposelnost 2006 – 2008),
- za ugotovitev statističnega učinka se izračuna podatke na EU-25,
- za BDP v PPS se uporabijo preračuni UMAR, dokler ni na voljo podatkov Eurostata (predvidoma do marca 2010),
- za brezposelnost po Anketi o delovni sili (Anketa) ni podatkov. Anketno brezposelnost po regijah zato ocenimo tako, da upoštevamo ista relativna razmerja med regijami kot so pri registrirani stopnji brezposelnosti in iz relativnih razmerij preračunamo stopnjo brezposelnosti.

Rezultati:

1. Člen 87(3)(a)

Kriterij: BDP na preb. v obdobju 2005-2007 na ravni NUTS-2 je manjši od 75 % EU-27.

Glede izpolnjevanja tega kriterija je celotna **Vzhodna Slovenija** v statusu člena 87(3)(a), ki obsega 54 % prebivalstva Slovenije (BDP na preb. 2005-2007 je 72,8 % EU-27). Izpade pa Zahodna Slovenija.

2. Člen 87(3)(c)

Glede Zahodne Slovenije sta mogoča dva scenarija:

- Celotna Zahodna Slovenija dobi status območja po členu 87(3)(c)

25. člen Smernic pravi: države članice prejmejo dodelitev enako prebivalstvu vseh regij, ki so bile upravičene do pomoči po odstopanju iz 87(3)(a) člena, ter ne spadajo pod ureditve za regije statističnega učinka iz točke 3.3. Smernic. To so regije gospodarskega razvoja, ki zaradi razvoja ne zadostijo več kriteriju pod 75 % povprečja. Glede na to Zahodna Slovenija ni več upravičena pod 87(3)(a), postane upravičena pod 87(3)(c) členu. Torej bi tako Slovenija dobila za celotno območje države status, in sicer: za Vzhodno Slovenijo status po členu 87(3)(a) – 54 % prebivalstva in za Zahodno Slovenijo status po členu 87(3)(c) – 46 % prebivalstva Slovenije.

Pojavi pa se naslednja dilema:

Če bi bila Slovenija še vedno kot celota NUTS-2, bi bila celotna Slovenija upravičena pod 87(3)(c) členom. Vendar se je Slovenija po določitvi regionalne karte za to finančno perspektivo (2007-2013) razdelila na dve regiji in morda bi EK v tem primeru štela, da Zahodna Slovenija, ki že v tej finančni perspektivi presega evropsko povprečje po BDP na prebivalca, ne bi bila upravičena do 87(3)(c) člena. V tem primeru bi bili do posebnega

statusa lahko upravičeni posamezni deli v skladu z deležem prebivalstva, ki ga določi Komisija in nadaljnjimi določbami Smernic (glej v str. 4). Zato je drugi scenarij naslednji:

- Določitev deleža prebivalstva, ki ima lahko status 87(3)(c) člena (določi Komisija) in v skladu s tem določitev območij na podlagi kriterijev iz Smernic

Odrpito je vprašanje, kolikšen delež prebivalstva Zahodne Slovenije bo v statusu člena 87(3)(c) in v prehodnem obdobju. Pri Irski npr. je šlo iz celotne države 50 % prebivalstva v »status c« in še 25 % v prehodno obdobje (prehoden dodaten obseg za 2007 – 2008 po členu 87(3)(c)).

Postopek je naslednji: po odštetju prebivalstva iz uporabe objektivnih meril iz 3.2. in 3.3. (ne upošteva se regij iz 87(3)(a) člena, niti regij statističnega učinka in regij gospodarskega razvoja ter regij z nizko gostoto prebivalstva) in upoštevanju zgornje meja prebivalstva iz 3.1. Smernic, je razlika na voljo za porazdelitev med državami na podlagi delitvenega ključa, ki upošteva BDP in brezposelnost – po natančni formuli, ki upošteva stopnjo nesorazmerja med regijami v posamezni državi članici in med različnimi državami članicami.

Za Zahodno Slovenijo je metoda izračuna nesorazmerja med regijami v državi članici in med različnimi državami članicami naslednja:

Prvi korak

Kriteriji: BDP na prebivalca na ravni NUTS 3 mora biti pod 85 % državnega povprečja **ali** stopnja brezposelnosti več kot 115 % državnega povprečja **ali samo** stopnja brezposelnosti več kot 150 % državnega povprečja.

V tem primeru po kazalniku BDP izpolnjuje kriterije **Gorenjska regija** (84,8 %). Po kazalniku brezposelnosti ne izpolnjuje nobena regija.

Drugi korak

Upošteva se še relativni položaj glede na povprečje EU-27. V tem primeru je po formuli za BDP mejna vrednost glede na povprečje EU-27 90,7 in za brezposelnost 142,7.

Po kazalcu BDP bi lahko prišle v poštev se Goriška in Obalno-kraška (Gorenjska je že v prejšnjem koraku in tudi sedaj). Po kazalcu brezposelnosti pa nobena. Skupaj je to 21 % prebivalstva.

Tretji korak

Prebivalstvo iz teh območij nato štejejo kot odstotki za delitveni ključ po prebivalstvu.

Torej že po teh korakih pridejo v status gorenjska, goriška in obalno-kraška regija, vendar je vprašanje, koliko prebivalstva v okviru statusa 87(3)(c) člena bi nam Komisija namenila.

Poleg tega Smernice določajo, da morajo biti merila upravičenosti držav članic za izbiro regij dovolj prožna, da upoštevajo široko raznolikost primerov, v katerih je lahko dodelitev državne regionalne pomoči morda upravičena. V skladu s tem pa lahko država članica določi območja

s statusom 87(3)(c) člena na ravni NUTS 3 ali pa tudi manjša, ki imajo tudi različno intenzivnost pomoči.

3. Člen 87(3)(c) – prožna merila

Člen 30(c)

Kriterij 30(c) Smernic določa: regije, ki so mejna območja z vsaj 100.000 prebivalci in se nahajajo v regijah NUTS 2 ali NUTS 3, ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-27 ali ki imajo stopnjo brezposelnosti višjo od 115 % državnega povprečja.

V regijah: gorenjska, goriška in obalno-kraška bi glede na to določbo prišle v poštev UE ali občine stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja. Vendar nobena UE niti občina ne presega te mejne vrednosti (leto 2008), zato tega kriterija ne moremo upoštevati.

Člen 30(g)

Kriterij 30(g) Smernic določa: regije NUTS 3 ali njihovi deli, ki mejijo na regijo, upravičeno po členu 87(3)(a) ter regije NUTS 3 ali njihovi deli, ki imajo kopensko ali morsko mejo, krajšo od 30 km z državo nečlanico Evropskega gospodarskega prostora ali EFTe.

Na regijo, upravičeno po členu 87(3)(a), mejijo: **Obalno-kraška, Goriška in Gorenjska regija** (Gorenjska za eno malenkost, vendar meji).

Člen 31

Člen 31. Smernic določa da lahko države članice določijo tudi druga majhna področja, ki ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev, če imajo vsaj 20 000 prebivalcev. Naloga držav članic, ki želijo uporabiti to možnost, bo pri tem dokazati, da predlagana območja sorazmerno bolj potrebujejo gospodarski razvoj kot druga območja v dani regiji, s pomočjo priznanih gospodarskih kazalcev, kot so BDP na prebivalca, stopnje zaposlenosti oziroma brezposelnosti ali lokalni kazalci produktivnosti ali spretnosti.

Glede na ta določila bi lahko izločili Belo Krajino in Kočevsko, ki imata več kot 20.000 prebivalcev in visoko stopnjo brezposelnosti. Problem bi bil s Posočjem, ki ima le okoli 19.000 prebivalcev.

Potencialna območja po členu 87(3)(c) so prikazana tudi v Tabeli 2.

Tabela 2: Potencialna območja po členu 87(3)(c):

Kriteriji	Potencialna območja v Sloveniji ¹⁶	Površina v %	Višina pomoči ¹⁵
(a) regije gospodarskega razvoja	Zahodna Slovenija	46	Osrednjeslovenska: 10% bruto ekvivalent dotacije (BED) Obalno-kraška: 15% BED Goriška: 15% BED Gorenjska: 15% BED
(b) regije z nizko gostoto prebivalstva	-	-	-
(c) regije, ki so mejna območja z vsaj 100 000 prebivalci in se nahajajo v regijah NUTS-II ali NUTS-III, ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-25 ¹⁷ ali ki imajo stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja ¹⁸	-	-	-
(d) regije NUTS-III z manj kot 100 000 prebivalcev, ki imajo BDP na prebivalca nižji od povprečja EU-25 ali stopnjo brezposelnosti višjo kot 115 % državnega povprečja	-	-	-
(e) otoki in druge podobno geografsko izolirane regije	-	-	-
(f) otoki z manj kot 5 000 prebivalci in druge skupnosti z manj kot 5 000 prebivalci, ki so podobno geografsko izolirane	-	-	-
(g) regije NUTS-III ali njihovi deli, ki mejijo na regijo, upravičeno do podpore po členu 87(3)(a), ter regije NUTS-III ali njihovi deli, ki imajo kopensko mejo ali morsko mejo, krajšo od 30 kilometrov, z državo nečlanico Evropskega gospodarskega prostora ali Efte	Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška	21	Gorenjska: 15% BED Goriška: 15% BED Obalno-kraška: 15% BED
(h) v utemeljenih primerih lahko države članice določijo tudi druge regije, ki so mejna območja z vsaj 50 000 prebivalci, ki so sredi velike strukturne spremembe ali resno nazadujejo v primerjavi z drugimi primerljivimi regijami 3.1. druga majhna območja, ki ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev, če imajo vsaj 20 000 prebivalcev (zelo lokalizirana regionalna nesorazmerja pod nivojem NUTS-III)	-	-	-
	Če Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška regija po nobenemu od predhodnih kriterijev ne bi bila upravičena, potem bi lahko uporabili ta kriterij za določitev Bele Krajine in Kočevskega (visoka brezposelnost). Bela krajina ima skoraj 27.000 preb., Kočevsko 31.000 preb., problem bi bil pa s Posočjem, ker ima samo 19.000 prebivalcev.	2,85	

¹⁵ Višina pomoči velja za velika podjetja, za mala se zgornje meje povišajo za 20 % in za srednja za 10%.

¹⁶ Lahko da bo cela Zahodna Slovenija v tem statusu, če se bo Zahodno Slovenijo štel kot regijo gospodarskega razvoja. V nasprotnem primeru bo potrebno za regije NUTS 3 iz Zahodne Slovenije poiskati upravičenost po členu 87(3)(c) v okviru »prožnih meril«.

¹⁷ Za potrebe analize smo upoštevali EU-27.

¹⁸ Gorenjska, goriška in obalno-kraška imajo nižji BDP na preb. od povprečja EU-27. Vendar so to NUTS-III regije v NUTS-II regiji, ki pa je nad povprečjem EU-27, zato nobena ne izpolnjuje kriterijev.

ZAKLJUČEK

Na osnovi kriterijev predvidevamo, da bo v naslednji finančni perspektivi Vzhodna Slovenija v upravičena do statusa 87(3)(a) in Zahodna Slovenija upravičena do statusa 87(3)(c) kot regija gospodarskega razvoja.

V kolikor Zahodna Slovenija ne bi bila upravičena (ker se je Slovenija po sprejetju regionalne karte za sedanjo finančno perspektivo razdelila na 2 NUTS-2 regiji od katerih je Zahodna Slovenija že takrat presegala povprečje EU), potem bi lahko postale upravičene Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška regija na osnovi točke g (kot mejna območja regij 87(3)(a) člena).

Če nam nikakor ne bi uspelo v status 87(3)(c) pripeljati Gorenjske, Goriške in Obalno-kraške regije, potem je možnost še v okviru člena 31. kot »druga majhna območja, ki ne izpolnjujejo zgoraj navedenih pogojev, če imajo vsaj 20 000 prebivalcev«. Vendar bi na ta način ustrezali le Bela Krajina in Kočevsko, ki imata več kot 20.000 prebivalcev. Izpadlo bi Posočje, ki ima le 19.000 prebivalcev.

PRILOGA 2

ANALIZA VPLIVA ENERGETSKE POLITIKE NA REGIONALNI RAZVOJ

1. Opis programskih dokumentov¹

Na podlagi energetskega zakona (sprejetega leta 1999, ki je bil večkrat dopolnjen, nazadnje leta 2007 (EZ UPB2, 2007)) in zlasti okoljevarstvene politike so bili sprejeti oziroma so v procesu priprave in sprejetja ostali ključni dokumenti slovenske energetske politike:

- Resolucija o nacionalnih energetskih ukrepih (ReNEP, 2004),
- Analiza energetskih strategij in dolgoročne energetske bilance RS za obdobje 2001 do 2020 (2003)
- Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije (NANUNE, 2007, v pripravi),
- Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije (OP ENLES 2007 – 2013),
- Operativni program za okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 (2007),
- Operativni program zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (2007, v pripravi),
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007-2013) in
- Indikativni razvojni načrt energetskega sektorja (2005).

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Resolucija o nacionalnem energetskega programu (2004)²

Resolucija o nacionalnem energetskega programu (2004) (v nadaljevanju ReNEP) predstavlja glavni dokument energetske politike, ki opredeljuje vizijo ravnanja z energijo v širšem pomenu, zagotavlja konkurenčno in okolju prijazno oskrbo z energenti, električno energijo in energijskimi storitvami ter poskuša spremeniti razumevanje vloge in pomena energije pri zagotavljanju blaginje. Pri oblikovanju ReNEP se bo bili upoštevani ambiciozni cilji Slovenije glede zniževanja emisij TGP za 8 % do obdobja 2008 - 2012 v skladu s Kjotskim protokolom. V obdobju od leta 2000 do leta 2015 je v ReNEP ob porasti BDP za 60 % predvideno zniževanje energetske intenzivnosti za 30 % oziroma 2,3 % letno. Poleg prikaza analize stanja proizvodnje in porabe energije je opisano razmerje sektorja do drugih področij, na primer okolja in prostora. Tako so izpostavljeni regionalno prostorski problemi energetskega sektorja, ki so:

- otežena gradnja ali rekonstrukcija zaradi ekstremnih zahtev pod pretvezo zaščite okolja;
- liberalizacija trga = sprostitvev podjetniških pobud za izgradnjo energetskih objektov – razmejitev javnega in podjetniškega interesa;
- neupoštevanje državnih prioritet na lokalni ravni;
- vprašanje razlastitve in omejitve lastninske pravice za energetske infrastrukture, ki ni GJS;
- različen postopek umestitve v prostor za objekte, ki (ni)so GJS;
- potencialna gradnja EU energetskih koridorjev (daljnovodi, plinovodi, naftovodi).

¹ Smiselno delno povzeto po Marot N., 2009, Analiza energetske infrastrukture, v Gulič A. et al., 2009, Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Zaključno poročilo projekta – Priloga 2, Zaključno poročilo za ključno aktivnost št. 2 na temo Strokovne podlage o družbenih danostih LUR, naročnik RRA LUR, Ljubljana. <http://rralur-prostor.uirs.si/Poročila/Zaključnaporočilazaključneaktivnostiprojekta/tabid/84/language/sl-SI/Default.aspx>.

² <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200457&stevilka=2669>.

V omenjem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi udejanjanja energetske politike ter regionalnim razvojem.

V besedilu je bil poudarjen pomen obvezne izdelave lokalnih energetskih konceptov in podana možnost povezave programov za več občin v regionalne energetske programe. Poleg tega je bil omenjen potencialno pozitiven vpliv proizvodnje toplote iz OVE, ki poleg manjših vplivov na okolje, izboljšanja lokalne kakovosti zraka, preprečevanja oziroma upočasnjevanja podnebnih sprememb, povečevanja zanesljivost oskrbe, pospešuje regionalni razvoj in razvoj podeželja ter ohranja in ustvarja nova delovna mesta. Obenem je bil nakazan pozitiven vpliv proizvodnje biogoriv na regionalni razvoj ter ohranjanje kmetijskih površin in na kakovost njihovega izkoriščanja.

Potencialno pozitiven vpliv proizvodnje toplote iz OVE in biogoriv na regionalni razvoj v omenjenem dokumentu ni bil podrobneje utemeljen.³

1.2 Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije

Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije (OP ENLES 2007–2013) upošteva priporočila Akcijskega načrta za biomaso, COM(2005)628 in je primarno namenjen dvigu deleža OVE, v tem primeru izrabe lesne biomase, pri oskrbi s toploto in proizvodnji električne energije. Kot izvedbeni program natančneje razčlenjuje naloge Nacionalnega programa varstva okolja oziroma Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Povečana raba lesa v modernih individualnih, skupinskih in industrijskih kurilnih napravah za ogrevanje, procesno toploto in proizvodnjo električne energije je za Slovenijo pomembna za izboljšanje zanesljivosti in konkurenčnosti oskrbe z energijo, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in varstva okolja, kar je potrebno upoštevati pri načrtovanju energetskih aktivnosti zlasti v občinah z večjim potencialom lesne biomase oziroma povečati izkoristek rabe lesa, kjer se že uporablja v te namene, saj je zaradi starejših tehnologij izraba energenta največkrat zelo slaba.

Kar zadeva (ne)posredne vplive udejanjanja programa na regionalni razvoj se za Slovenijo predvideva, da bodo učinki izrabe lesne biomase za pridobivanje energije vidni na družbenoekonomskem in okoljskem področju. Kot najpomembnejše družbenoekonomske vplive omenjeni dokument opredeljuje nova delovna mesta, povečan prihodek v regijah ter dodatne dejavnosti na kmetijah. Poleg tega se v programu spodbuja razvoj zbirnih centrov in distribucije lesnih goriv še posebej v manj razvitih regijah in na lokacijah, na katerih niso potrebni večji dodatni posegi v prostor.

1.3 Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije

Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije (NANUNE, 2007) je bil pripravljen za doseganje energijskih prihrankov, predvidenih z Direktivo 2006/32/ES in drugimi strateškimi dokumenti, na primer z Akcijskim načrtom za energetsko učinkovitost: Realizacija potencialov (COM(2006)545). Opredeljuje različne instrumente (sektorsko specifični, večsektorski in horizontalni ukrepi) v vseh sektorjih, s katerimi bo Slovenija v obdobju 2008 do 2016 prihranila najmanj 9 % končne energije glede na izhodiščno rabo, najmanj 4.233 GWh oziroma povprečno 941 GWh, kar bo vplivalo tudi na izboljšanje deleža OVE. Večina načrtovanih instrumentov - finančne spodbude, pri katerih je določitev prihrankov energije najenostavnejša, na primer davki -

³ Poleg tega, v času ko je omenjeni dokument nastajal njegovim pripravljalcem verjetno niso bili znani negativni vplivi proizvodnje biogoriv, ki se izražajo v dodatnem obremenjevanju okolja (pregnojenje, zakislitev zemlje, zmanjšanje biotske raznovrstnosti itd.), zmanjšanju prehranske varnosti ter v zviševanju cen hrane.

se v Sloveniji že uporablja. Viri za izvajanje so javna in zasebna sredstva, vključeni so številni akterji, od porabnikov, podjetij za oskrbo z energijo, lokalnih skupnosti in državnih institucij, ki naj bi kot javni sektor služile za vzor in spodbujale tudi s promocijo in dajanjem informacij.

Razen deklarativne navedbe, da vrsta ukrepov iz akcijskega načrta predstavlja vključitev vidikov trajnostnega energetskega razvoja v regionalni razvoj, utemeljitev (ne)posrednih vplivov udejanjanja akcijskega načrta za učinkovito rabo energije na regionalni razvoj v dokumentu ni zaslediti.

1.4 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (2007-2013)

Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (2007-2013) je bil sprejet z namenom črpanja evropskih kohezijskih sredstev v obdobju od leta 2007 do leta 2013. Program obsega več razvojnih prioritet, med njimi tudi Trajnostno energijo. Program upošteva NEP in je predvsem gospodarski, saj se osredotoča na tri glavna investicijska področja: energetska sanacijo in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju, povečanje URE v vseh sektorjih in na sodobne distribuirane (lokalne) sisteme za energetska oskrbo s poudarkom na uporabi OVE in soproizvodnji. V podpori so predvideni demonstracijski in vzorčni projekti ter intenzivno osveščanje, informiranje, usposabljanje in energetska svetovanje. Program naj bi med drugim prispeval k izboljšanju bivalnih pogojev prebivalcev in regionalnemu razvoju, kar lahko predstavlja priložnost tudi za črpanje sredstev za projekte opredeljene v regionalnih razvojnih programih namenjenih URE in OVE v javnem sektorju. Do leta 2014 naj bi tako prihranili 620 GWh energije na leto, proizvodnja energije iz OVE pa bi se povečala za 510 GWh.

V dokumentu je velikokrat omenjena navezava na področje regionalnega razvoja, podobno kot na nekatera ostala področja, ki imajo pomen horizontalnega povezovanja (trajnostni razvoj, enakost med moškimi in ženskami, varovanje okolja). Navezava na področje regionalnega razvoja se pojavlja bolj ali manj na deklarativni ravni, brez poskusa opredelitve narave in zakonitosti povezav med področjema energetike in regionalnega razvoja.

1.5 Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012

Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (2003) opredeljuje ključne instrumente za doseganje kjotskih ciljev, obveznosti posameznih sektorjev in postopke izvajanja spremljanja programov. Slovenija mora po zakonu o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov zmanjšati emisije vseh TGP za 8 % v prvem ciljnem 5-letnem obdobju (2008 - 2012) glede na izhodišče emisije. OP prispeva tudi k uresničevanju prve, druge in pete razvojne prioritete Strategije razvoja Slovenije. Ukrepi in cilji so predstavljeni po šestih področjih glede na prispevek TGP k nacionalnim emisijam v letu 2004: proizvodnja električne energije in toplote (32 %, 96 % prispeva premog), industrija in gradbeništvo (14 %), raba energije v široki rabi (14 %), promet (25 %), odpadki (3 %) in ponor (gozdovi, 50 %). Ukrepi so podobni dosedaj navedenim programom, na primer spodbujanje SPTE preko zagotovljenih fiksnih cen električne energije ali večja energetska učinkovitost rabe električne energije v gospodinjstvih in storitvenih dejavnostih (spodbujanje nakupa varčnih gospodinjskih aparatov, zmanjšanje porabe električne energije za ogrevanje in pripravo tople sanitarne vode ...) in se nanašajo tako individualnega porabnika kot na javni sektor.

Na podlagi ReNEP je bil sprejet Indikativni razvojni načrt energetskega sektorja (2005), ki s pomočjo grobih tehničnih in ekonomskih osnov opredeljuje minimalni obseg objektov državnega pomena za proizvodnjo električne energije in infrastrukturnih omrežij za doseg usmeritev nacionalnega energetskega programa. Možna sta dva scenarija razvoja: premog in zemeljski plin. Oba predvidevata dodatno izgradnja hidroelektrarn na spodnji in kasneje na srednji Savi ter

posamezne obrate sproizvodnje. Razlika je v obsegu termoelektrskih objektov. Po drugem scenariju naj bi bila dodatno zgrajena termoelektrarna z inštalirano močjo 400 MW na enim izmed izbranih lokacij (Kidričevo, Lendava, Trbovlje ali Anhovo).

Tudi v tem dokumentu ni zaslediti poskus opredelitve razmerja med področjem energetike in regionalnim razvojem.

1.6 Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013)

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013) temelji na Strategiji razvoja Slovenije (SRS) in glavni razvojni dokument predvideva ključne nacionalne razvojno-naložbene projekte. To so projekti, v katere bodo država in razvojne regije usmerile razvojne pobude in sredstva ter s tem pripomogle k hitrejšemu doseganju ciljev SRS. Na področju energetike so predvideni: projekt trajnostne energije in ekonomije vodika (drugi najdražji od vseh 35 projektov ReNRP), modernizacija električnega omrežja ter gradnja novih energetskih zmogljivosti.

Pri vseh v resoluciji opredeljenih projektih na področju energetike (trajnostna energija in ekonomija vodika, hidroelektrarna Spodnja Sava, ČHE Kozjak) je bil na deklarativni ravni izpostavljen pozitiven prispevek k skladnemu regionalnemu razvoju.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

V Sloveniji je spremljanje tako regionalne kot lokalne energetske statistike zanemarljivo oziroma praktično ne obstaja, večino kazalnikov tako najdemo le za državno raven (glej SURS – Letna energetska statistika⁴). Za izvedbo poglobljene analize vseh segmentov energetskega sektorja je potrebno podatke pridobiti od samih proizvajalcev oziroma distributerjev, kar je včasih lahko zamudno oz. neizvedljivo početje. Regionalni energetski programi v Sloveniji zaenkrat še ne obstajajo.

Javna agencija RS za energijo že od leta 2005 pripravlja letna poročila o stanju na področju energetike v Sloveniji. Zadnje poročilo je bilo pripravljeno za leto 2008⁵. Tudi v njem ni zaslediti regionalne dimenzije obravnave energetike. Podobno velja za indikativne elektroenergetske bilance, ki jih na letni ravni pripravlja ELES⁶ ter za analize poslovanja družb energetskih dejavnosti⁷, ki jih na letni ravni pripravlja Energetska zbornica Slovenije.

Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja energetike v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)⁸. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah energetike na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Slika 1 prikazuje primer regionalnega načrtovanja za področje energetike na primeru Ljubljanske urbane regije.

Slika 1: Zasnova prostorskih ureditev za področje energetike v LUR

⁴ http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2643.

⁵ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/PorAE_2008_slo.pdf.

⁶ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/ELES_Bilanca_2007.pdf.

⁷ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/EZS_2008.pdf.

⁸ <http://rralur-prostor.urs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.urs.si/>.

2.1 Ocena vključenosti področja razvoja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja energije vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju infrastrukture. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja razvoja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	– velike rezerve pokrajine v energetskih virih in resursih (geotermalna voda, premog, biomasa, hidroenergetski potencial) – energetsko manj zahtevna proizvodnja – že zgrajeno magistralno plinovodno omrežje – zgrajena infrastruktura za skladiščenje naftnih derivatov ter dobavo (naftovod) in predelavo nafte	– velike možnosti načrtnega in trajnostnega koriščenja bogatih alternativnih virov (geotermalna voda, biomasa, hidroenergija) – možnost izgradnje novih energetskih in spremeljajočih dejavnosti ter nadgradnje obstoječih (Nafta) - ob predvidenih velikih tranzitnih energetskih načrtih (plinovod, 400 KV DV)	– nedorečenost in nestimuliranje celovitega trajnostnega koriščenja vodonosnikov geotermalne vode – dotrajanost elektroenergetnega omrežja in nedograjena 110 kV daljnovodne zanke – ni izdelanih omembe vrednih analiz ali študij s področja oskrbe z energijo	– prevelika skušnjava, da se bogate alternativne vire (geotermija, biomasa, vodna energija) izkorišča nenačrtno in okoljsko problematično in tako neobnovljivo in netranjnostno – umeščanje velikih energetskih prenosnih omrežij v okoljsko občutljivi prostor brez dovolj usklajenih tras	– preučitev prostorsko-lokacijske atraktivnosti, razpoložljivosti in sprejemljivosti obnovljivih virov energije – posameznih območij lokalnih okoljih	– izdelava strategije trajnostne izrabe vodonosnikov termalne vode – preučitev prostorsko-lokacijske atraktivnosti, razpoložljivosti in sprejemljivosti obnovljivih in alternativnih virov energije – koriščenje energije iz hidropotenciala reke Mure – spodbujanje izdelave energetskih zasnov za območja večje in zgoščene energetske porabe – dograjevanje 110 KV elektroenergetske pomurske zanke – preučitev možnosti koriščenja plina iz bodoče tranzitne povezave Rusija – Italija – Izgradnja sistemov za izkoriščanje sončne energije

						-tovarna za proizvodnjo bioetanola v Ormožu -tovarna za proizvodnjo biodizla -izkoriščanje geotermalne energije v Pomurju -izgradnja vrtnice z reinjekcijo Kamensčak-Ljutomer -geotermija – sanacija vrtin in optimalni reševanje problemov odpadne geotermalne vode -obnovljivi viri energije – vir ogrevanja v G. Radgoni -projekt pridobivanja električne energije in toplote iz bioplina preko skupnega zbirnega mesta v kraju Podgrad -energetsko izkoriščanje odpadkov v živilsko predelovalni industriji -Pomurje – energetsko trajnostna regija
Podravska	-regija razpolaga z naravnim potencialom vodnih virov, zlasti območij podzemne in termalne vode	-v Podravju obstaja še veliko priložnosti za večjo rabo obnovljivih virov energije, tako biomase kot tudi -geotermalne energije	-	-	-	- obrat energetske izrabe alternativnega goriva - toplarna -postavitev rafinerije za proizvodnjo biodiesla v Sloveniji -obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije v Sp. Podravju -lokalna energetska agencija

						-sončna prihodnost na osnovi porazdeljenih fotonapetostnih elektrarn majhnih in srednjih moči v urbanih okoljih -posodobitev kurilnih naprav v EO RVZ -trigeneracija -nadgradnja in povezovanje lokalne energetike v MO Ptuj -ZELENA ENERGIJA – projekt predelave odpadkov -sanacija (toplotna izolacija) vroečevoda – Daljinsko ogrevanje Kidričevo -proizvodnja bioplina -energetsko varčna izgradnja stanovanj za potrebe specifičnih skupin prebivalstva -izvedba varčne gradnje pasivnih hiš, nizkoenergetskih stavb in eko-gradnje javnih stavb -tovarna za proizvodnjo bioetanola v Ormožu
Koroška	-	-	-	-	- spodbujanje pridobivanja obnovljivih virov energije, biomasa - izraba lesnih produktov v energetske namene	- tehnološko razvojni projekti za predelavo lesa in integralno izrabo lesne biomase - kotlarna in sušilnik na lokaciji LESNA TIP Otiški vrh - optimizacija in integracija

						žagarskih kapacitet s pripravo lesa na lokaciji žage Gozdnega gospodarstva in žage Lesna v Otiškem vrhu - plinifikacija Dravske doline - posodobitev elektroenergetske infrastrukture na območju železarne Ravne - daljinski sistem ogrevanja na lesno biomaso
Savinjska	-	- Slovenija ima pomembno vlogo v povezovanju severnega in zahodnega dela Evrope, ki je energetsko pasiven, z deželami južne in vzhodne Evrope in Azije, kjer so pomembna nahajališča energetskih surovin. Savinjska regija predstavlja potencialni koridor za izgradnjo mednarodnih energetskih omrežij. Termoelektrarna Šoštanj pomeni v teh povezavah pomembno	- regija še ni v celoti izkoristila možnosti izrabe lokalnih naravnih virov energije, ki so lokalnega pomena. Ni še izdelana celovita analiza teh možnosti in niso še izdelani vsi potrebni lokalni načrti oskrbe z energijo, ki jih določa Energetski zakon RS - kazalci učinkovitosti rabe energije kažejo, da je Slovenija glede porabe energije na enoto bruto domačega	- tranzit energije preko slovenskega ozemlja, lahko predstavlja za Slovenijo pomembno gospodarsko dejavnost. V kolikor tranzitna omrežja ne bodo pravočasno zgrajena, bo za Slovenijo to izgubljena priložnost	- zagotavljanje ustrezne stopnje energetske neodvisnosti, ob varčni rabi energije ter izrabi obnovljivih virov energije - doseči prihranke energije v stavbah	- Tehnološki center za alternativne in obnovljive vire energije - Rekonstrukcija kompresorske postaje - Gradnja elektroenergetskih enot - kongregacijskega energetskega sistema - Sanacija kislinske polirnice in nevtralizacije - Optimizacija rabe energije v Cinkarni Celje - Ravnanje z vodami v Cinkarni Celje - Recikliranje sodobnih materialov - Javna razsvetljava - Sistem daljinskega ogrevanja na lesno biomaso Bočna - Geotermalna vrtna Mozirje - Izkoriščanje biomase za

		podporno točko (v tehničnem smislu) - v regiji se nahajajo še veliki potenciali neizrabljenih obnovljivih virov energije, (biomasa, geotermalna, manjši vodotoki, sončna energija, itd.) ki ji lahko zagotavljajo določeno stopnjo samooskrbe zlasti na lokalni ravni. Z intenzivnejšimi vzpodbudami na državni, pa tudi na regionalni ravni, bi bilo možno pospešiti njihovo izrabo - Slovenija ima pomembno vlogo v povezovanju severnega in zahodnega dela Evrope, ki je energetsko pasiven, z deželami južne in vzhodne Evrope in Azije, kjer so pomembna nahajališča energetskih surovin. Savinjska regija predstavlja	proizvoda potrata v primerjavi z razvitejšimi deželami. Ta ugotovitev velja tudi za Savinjsko regijo -energetski objekti s svojim delovanjem predstavljajo velik poseg v prostor. Škodljivi polutanti zraka, ki nastajajo pri izgorevanju fosilnih goriv onesnažujejo človekovo okolje. Količino in obseg emisije polutantov je možno zmanjšati z izbiro čistejših goriv in uporabo sodobnejših energetskih naprav in postrojev.		ogrevanje naselja Mestinje - Uporaba lesne biomase za individualna kurišča - Izkoriščanje odpadne toplote dimnih plinov - Proizvodnja absorpcijskih sprejemnikov sončne energije - Neoporečna lakirnica - Predelava sadre v tržno zanimive produkte - Razvoj sistemov za varčevanje z energijo in njihove aplikacije - Inovativni modeli izrabe in prikazovanja tematike sonca in sončne energije v Sončnem parku - Predelava in trženje biomase - Implementacija demonstracijskih in investicijskih projektov na področju obnovljivih virov in učinkovite rabe energije ter trajnostnega mestnega prometa za lokalne skupnosti na področju delovanja Energetske agencije (KSSENA) - Energetska agencija za Savinjsko, Šaleško in Koroško - trajnostni energetski razvoj lokalnih skupnosti na področju
--	--	---	---	--	---

Spodnje posavska	– obstoječe energetske lokacije – usposobljen obstoječi kader na področju pridobivanja in izkoriščanja	potencialni koridor za izgradnjo mednarodnih energetskih omrežij. Termoelektrarna Šoštanj pomeni v teh povezavah pomembno podporno točko (v tehničnem smislu) – v regiji se nahajajo še veliki potenciali neizrabljenih obnovljivih virov energije, (biomasa, geotermalna, manjši vodotoki, sončna energija, itd.) ki ji lahko zagotavljajo določeno stopnjo samooskrbe zlasti na lokalni ravni. Z intenzivnejšimi vzpodbudami na državni, pa tudi na regionalni ravni, bi bilo možno pospešiti njihovo izrabo	– velika razpršenost stanovanjskih in drugih objektov (ekonomsko neučinkovito daljinsko ogrevanje)	– veliko različnih interesnih skupin s svojimi lobiji – negativno javno mnenje glede že obstoječih energetskih	– zagotoviti aktivnosti za povečanje učinkovite rabe energije in zanesljivosti oskrbe z energijo	– podpora projektom, ki predvidevajo izkoriščanje obnovljivih virov energije za namene pridobivanja toplotne in/ali električne energije. – delovanje izobraževalnega	Savinjske in Šaleške – Sončna cesta - arhitekturne aplikacije fotovoltaike – Postavitev 1 velike sončne elektrarne v Sloveniji
------------------	--	---	---	--	---	--	---

	različnih virov energije – že preizkušeni načini ogrevanja na OVE (npr. Kostak – toplotna črpalka, Tanin – lesna biomasa ...) – investicije v teku (HESS) – že pripravljene projekti oz. projekti v pripravi – uvrščeni investicijski projekti v resolucijo nacionalnih razvojnih projektov (skladišče zemeljskega plina, drugi blok NEK in tudi 400 kV daljnovod Krško-Beričevo) – ustanovljeno lokalno partnerstvo	-	– šibko gospodarstvo – neizkoriščeni potenciali OVE – prevelika poraba energije glede na proizvedeno dodano vrednost – premalo razvita infrastruktura za prenos ZP-zemeljski plin	objektov (NEK – skladišče NSRAO) – administrativne ovire – težko umeščanje v prostor, dolgi postopki pridobivanja različnih dovoljenj ipd. – dnevno politično dogajanje v Sloveniji – zviševanje okoljevarstvenih standardov	– postati najmočnejša energetska regija v Sloveniji na področju električne energije iz virov z nizkimi oz. brez emisij CO₂	središča in razvojno-informativne svetovalne pisarne v Posavju za področje energetike – izdelava pilotnih projektov uporabe OVE – povečanje učinkovitosti rabe končne energije – izdelava študije za daljinsko ogrevanje z uporabe odvečne energije – izgradnja skladišča zemeljskega plina na Senovem v Rudniku Senovo – podpora projektu izgradnje povečanja prenosnega omrežja električne energije s postavitvijo 400 kV daljnovoda Krško-Beričevo – nadaljevanje gradnje HESS (HE Blanca, HE Krško, HE Brežice, HE Mokrice). – priprava na zamenjavo starih plinskih turbin v TEB – oblikovanje II. elektroenergetskega stebra s sedežem v Posavju	
Zasavska	-	-	-	– nesoglasja vodilnih struktur v regiji glede razvojnih prioritet v regiji (energetika, ekologija,	– Zagotavljanje potreb po električni energiji v RS s proizvodnjo do 2.500 GWh – Dvig konkurenčnosti	– Izgradnja plinsko parne elektrarne (PPE) ali Izgradnja termoelektrarne na trda goriva (TET TG)	

						proizvodnje električne energije - Uporaba okoljsko sprejemljivih energentov - Ohranitev in razvoj energetske dejavnosti v Zasavju				
LUR	-		-		-		-			Biomasa – prototipni projekt v pilotnem naselju - izvedba nadgradnje sistema daljinskega ogrevanja z lesno biomaso ali drugimi obnovljivimi viri v Kočevju - pridobivanje električne in toplotne energije s pomočjo bioplina - projekti za energetsko izrabo bioplina in drugih obnovljivih virov na obstoječih deponijah - projekt energetske oskrbe naselij z obnovljivimi viri energije ter učinkovito, varno in okolju prijaznejšo energijo (plinifikacija Šentjerneja in drugih lokalnih središč) - medpodjetniški center tehnološkega parka šolskega centra biotehnike in turizma (objekti in oprema za koriščenje različnih surovin za
JV Slovenija	-		-		- obnovljivi viri energije; območje je izredno bogato z lesno maso, na območjih z prevladujočo govedorejsko proizvodnjo tudi izraba bioplina - energijski potencial prostora omogoca razvoj zdravilnega turizma					- zagotavljanje kvalitete oskrbe z električno energijo - zagotavljanje drugih virov energije za ogrevanje in tehnološke potrebe

						pridobivanje energije) - izgradnja kotlovnice za uporabo lesne biomase, izkoriščanje bioplina za pridobivanje elektricne in toplotne energije
Obalno kraška					-	- Regionalna energetska zasnova in ukrepi za učinkovitejšo rabo energije
Notranjsko kraška					-	- Center odličnosti za obnovljive vire energije in varovanja okolja
Severno Primorska	- možnost koriščenja raznolikih trajnostnih virov energije (sonce, veter, biomasa),	- razvoj obnovljivih virov energije	- neizkoriščeni trajnostni viri energije		-	- Trajnostna raba obnovljivih virov energije - Kvalitetna oskrba z električno energijo, raba obnovljivih virov energije in - uvajanje novih tehnologij za boljši izkoristek oz. boljše parametre v energetiki
Gorenjska		- alternativni viri energije	-		-	- posodobitev elektro omrežja (13 RTO postaj, naložbe v KBV, 13 daljnovodov, med drugim - posodobitev na trasi Jesenice – Kranjska gora ter elektrifikacijo večjih novih širitvenih - območij, kot so letališče na Brniku, ZN Lesce, Brdo-Kranj ter posameznih drugih projektov),

						-sanacijo HE Moste oz. kasneje njeno širitev, ko bo dosežen dogovor med partnerji, -projekte učinkovite rabe energije, ki vključujejo sisteme sproizvodnje na osnovi različnih energetskih virov, -daljinskega ogrevanja, energetske racionalizacije javnih objektov, ipd., -projekte plinifikacije, ki pa se financirajo na koncesijskih osnovah. -zbirni center biomase in kotlarne
--	--	--	--	--	--	---

Na osnovi pregleda vsebin s področja energetike v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

1. Področje energetike je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na ReNEP in na redke pripravljene lokalne energetske koncepte.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd. tako, da so nekateri projekti že v začetni fazi udejanjanja RRP 2007-2013 postali neuresničljivi (napr. predlagane tovarne za proizvodnjo bioetanola in biodizla itd.).
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja energetike in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja energetike v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem neustrezno načrtovanje energetike na državni ravni. V ReNEP, ki predstavlja temeljni dokument energetske politike, umanjajo podrobno opredeljene izvedbene aktivnosti z nosilci odgovornosti, roki, viri financiranja, ustreznimi kadrovskimi zmogljivostmi, organiziranostjo dela in drugimi pogoji za izvedbo načrta in doseganje zastavljenih ciljev. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju energetike, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v energetiki.

Umanjkanje sodobnih razvojnih ciljev in usmeritev na področju energetike na državni in regionalni ravni (regionalni energetske programi) vzpostavlja razmere, ki so odrazile tudi v naboru projektov v okviru RRP 2007-2013.

Za celovitejšo oceno uspešnosti povezovanja področja razvoja energetike in regionalnega razvoja bi potrebovali rezultate spremljanja in vmesnega vrednotenja programov, ukrepov in projektov opredeljenih v RRP in njihovih izvedbenih načrtih.

3. Zaključne ugotovitve

V Sloveniji je spremljanje tako regionalne kot lokalne energetske statistike zanemarljivo oziroma praktično ne obstaja, večino kazalnikov tako najdemo le za državno raven (glej SURS – Letna energetska statistika).

Javna agencija RS za energijo že od leta 2005 pripravlja letna poročila o stanju na področju energetike v Sloveniji. Tudi v njih ni zaslediti regionalne dimenzije obravnave energetike. Podobno velja za indikativne elektroenergetske bilance, ki jih na letni ravni pripravlja ELES ter za analize poslovanja družb energetske dejavnosti, ki jih na letni ravni pripravlja Energetska zbornica Slovenije.

Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja energetike v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije). Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah energetike na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Vključevanje vidika regionalnega razvoja je v državnih sektorskih razvojnih programih za področje energetike opravljeno na bolj ali manj deklarativen način brez poskusa opredelitve narave in zakonitosti povezav med področjema energetike in regionalnega razvoja. Način navezovanja na področje regionalnega razvoja je podoben nekaterim drugim področjem, ki imajo pomen horizontalnega povezovanja (trajnostni razvoj, enakost med moškimi in ženskami, varovanje okolja) med sektorskimi politikami.

Na regionalni ravni zaenkrat še ne obstajajo programi, ki bi celovito obravnavali in usmerjali področje razvoja energetike (tim. regionalni energetske programi). Zaradi tega se v okviru priprave in izvajanja RRP 2007-2013 pojavljajo številni problemi kot sledi:

1. Področje energetike je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na ReNEP in na redke pripravljene lokalne energetske koncepte.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd. tako, da so nekateri projekti že v začetni fazi udejanjanja RRP 2007-2013 postali neuresničljivi (napr. predlagane tovarne za proizvodnjo bioetanola in biodizla itd.).
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja energetike in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja energetike v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem neustrezno načrtovanje energetike na državni ravni. V ReNEP, ki predstavlja temeljni dokument energetske politike, umanjajo podrobno opredeljene izvedbene aktivnosti z nosilci odgovornosti, roki, viri financiranja, ustreznimi kadrovskimi zmogljivostmi, organiziranostjo dela in drugimi pogoji za izvedbo načrta in doseganje zastavljenih ciljev. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju energetike, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v energetiki.

Umanjkanje sodobnih razvojnih ciljev in usmeritev na področju energetike na državni in regionalni ravni (regionalni energetske programi) vzpostavlja razmere, ki so odrazile tudi v naboru projektov v okviru RRP 2007-2013.

Literatura in viri

1. Elektro Slovenija, 2007, Indikativna elektroenergetska bilanca za leto 2007, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/ELES_Bilanca_2007.pdf
2. Energetska zbornica Slovenije, 2009, Poslovanje družb energetskih dejavnosti v letu 2008, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/EZS_2008.pdf.
3. Javna agencija RS za energijo, 2008, Poročilo o stanju na področju energetike v Sloveniji v letu 2008, Ljubljana, <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>.
4. Marot N., 2009, Analiza energetske infrastrukture, v Gulič A. et al., 2009, Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Zaključno poročilo projekta – Priloga 2, Zaključno poročilo za ključno aktivnost št. 2 na temo Strokovne podlage o družbenih danostih LUR, naročnik RRA LUR, Ljubljana. <http://tralur->

prostor.urs.si/Poročila/Zaključnaporočilazaključneaktivnostiprojekta/tabid/84/language/sl-SI/Default.aspx.

5. Ministrstvo za gospodarstvo, 2004, Resolucija o nacionalnem energetskega programu, Ljubljana, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200457&stevilka=2669>.
6. Ministrstvo za gospodarstvo, 2009, Zelena knjiga za Nacionalni energetski program Slovenije, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/Zelena_knjiga_NEP_2009.pdf.
7. Ministrstvo za okolje in prostor, 2007, Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije, Ljubljana.
8. Vlada RS, 2006, Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013), Ljubljana, <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>.
9. Vlada RS, 2008, Nacionalni akcijski načrt za energetska učinkovitost za obdobje 2008-2016, Ljubljana, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/akcijski_nacrt_energetska_ucinkovitost.pdf.
10. Vlada RS, 2009, Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012, Ljubljana, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/op_toplogredni_plini2012_1.pdf.
11. Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008, Operativni program za okoljske in prometne infrastrukture (2007 - 2013), Ljubljana, http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_ROPI_koncna.pdf.

ANALIZA VPLIVA POLITIKE RAZVOJA INFORMACIJSKE DRUŽBE NA REGIONALNI RAZVOJ

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem desetletju je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje razvoja informacijske družbe v Sloveniji. Temeljni poudarki so bili predvsem na oblikovanju programskih ciljev, usmeritev in politik razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije, infrastrukture in storitev na nacionalni ravni. Med njimi izpostavljamo predvsem: Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Državni razvojni program 2001-2006, Strategijo Republike Slovenije v informacijski družbi, Strategijo razvoja Slovenije v obdobju 2007-2013, si2010 Strategijo razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji in Strategijo razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006⁹

V aktualnem desetletju se je pozornost je razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT), informacijsko-komunikacijske infrastrukture (IKI) in informacijske družbe (ID) najbolj izrazito izpostavila v enem od temeljnih strateških razvojnih dokumentov Slovenije, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006 (SGRS). V omenjenem dokumentu je bilo zelo jasno zapisano, da »prehod v informacijsko družbo v osnovi ni le tehnološki, ampak izrazito razvojni problem z globokimi gospodarskimi, kulturnimi in socialnimi razsežnostmi, ki zahtevajo mobilizacijo človeških in materialnih potencialov ter najširši družbeni konsenz. Ob neupoštevanju teh značilnosti bo težko izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja informacijska družba ter se hkrati izogniti neugodnim posledicam za gospodarstvo (zmanjšanje konkurenčnosti) ali posameznika« (UMAR, 2001, str. 10).

SGRS je na področju IKI opredelila naslednje ključne usmeritve:

1. liberalizirati trg telekomunikacijskih storitev ob zagotavljanju varnosti poslovanja udeležencev na trgu in privatizirati dominantnega operaterja;
2. čimprej posodobiti telekomunikacijsko omrežje, vključno z naročniškimi zankami, s skupnimi vlaganji zasebnega sektorja, zunanjih investorjev oziroma strateških partnerjev in države;
3. zagotoviti dostop do javnega telekomunikacijskega omrežja na osnovi odprtega univerzalnega dostopa in zagotoviti medomrežne povezave;
4. omogočiti hiter dostop do interneta po konkurenčnih cenah celotnemu prebivalstvu, vključiti širše segmente družbe v izkoriščanje storitev interneta in posebej spodbujati dostop za posebne skupine (mladi, starejši, invalidi).

⁹ UMAR, 2001, Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf.

SGRS je na področju razvoja in uvajanja novih storitev predlagala naslednje usmeritve in aktivnosti:

1. Ustanavljanje poslovno-podpornih mrež, ki bi zlasti majhnim in srednje velikim podjetjem na enem mestu ponujale vrsto specializiranih storitev, potrebnih za poslovanje.
2. Oblikovanje skladov tveganega kapitala, ki vzpodbujajo inovativnost in nastanek podjetij, ki ponujajo nove tehnologije in storitve.
3. Oblikovanje tehnoloških parkov in inkubatorjev, v okviru katerih bodo delovala podjetja, ki razvijajo podporo e-poslovanju, nove storitve in tehnologije.
4. Pospeševanje elektronskega poslovanja med državno upravo in podjetji ter med državno upravo in državljani, ki bo posledično bolj podprlo tudi elektronsko poslovanje med podjetji.
5. Pritegnitev neposrednih tujih investicij v razvoj novih storitev zaradi prenosa specifičnih menedžerskih, marketinških in organizacijskih znanj.

V omenjem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi razvoja ID, IKT in IKI ter regionalnim razvojem.

1.2 Državni razvojni program 2001-2006¹⁰

V programu 1: Informacijska družba se je Državni razvojni program 2001-2006 (v nadaljevanju DRP 2001-06) zavzel za povečanje zmogljivosti IKI na raven razvitejših držav EU. Da bi Slovenija zmanjšala zaostanek za državami EU, so ključne usmeritve države za uvajanje ter vzpostavitev predpogojev za učinkovito delovanje podjetij in države v razmerah ID naslednje:

- pospešeno vlaganje v izobraževanje in strokovno usposabljanje ob posebnem upoštevanju znanj in veščin, ki jih zahtevajo sodobna ID in potrebe po vseživljenjskem izobraževanju;
- načrtovanje potrebnih kadrov na področju ID (razpoložljivi kadri, sedanje potrebe, prihodnje potrebe) in na tej podlagi oblikovanje politike do uvoza manjkajočih kadrov;
- povečanje vlaganj v raziskave in razvoj tehnik/tehnologij, ki spodbujajo prehod v ID;
- povečanje vlaganj v razvoj informacijskih dejavnosti in institucij, ki podpirajo prehod v ID;
- deregulacija telekomunikacij, vzpostavitev sodobne IKI in razvoj novih storitev;
- pospešeno uvajanje sodobne in učinkovite državne uprave, ki bo zagotavljala čimveč storitev gospodarskim subjektom in državljanom prek IKI in na ta način spodbujala e-poslovanje med širšo populacijo;
- oblikovanje strategije za bistveno povečanje vsebine, ki se tiče Slovenije na internetu.

Podprogrami oziroma projekti so segli horizontalno na tri področja: javno upravo, gospodarstvo in civilno družbo. Vsebinska smernica vseh treh področij se sklada s smernicami Državnega programa Slovenija v informacijski družbi. Vsebinsko nadgradnjo predstavljajo skupni projekti aplikacij v ID, posebna pozornost pa je posvečena tudi zagotavljanju IKI v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah ter v splošnih knjižnicah.

¹⁰ Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, Državni razvojni program 2001-2006, Ljubljana, <http://www.sigov.si/arr/9razno/1dr3.html>.

Tudi v tem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi razvoja ID, IKT in IKI ter regionalnim razvojem.

V analitičnem delu dokumenta je v okviru Razvojne prednostne naloge: Informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja bila opravljena SWOT analiza, ki je kot priložnost izpostavila pomen doseganja skladnosti razvoja ID na celotnem področju Slovenije.

V okviru Razvojne prednostne naloge: Krepitev skladnega regionalnega razvoja pa je kot priložnost bila izpostavljena razvoj cestnega in informacijskega križa, kar bo olajšalo medregionalno sodelovanje in prispevalo k hitrejšemu razvoju tako Republike Slovenije kot celote, kakor tudi njenih regij. V okviru iste prednostne naloge je kot nevarnost bil poudarjen problem neurejene prometne in informacijske infrastrukture, ki lahko povzroči zaostajanje težje dostopnih regij.

V delu dokumenta kjer so navedeni razvojni cilji in prednostne naloge se v okviru opisa podprograma DP e-Slovenija, gospodarstvo in civilna družba opredeljeni razvojni cilji, ki tesneje povezujejo problematiko razvoja ID in regionalnega razvoja. »S projekti želimo vzpostaviti enakomeren regionalni razvoj ter vzpodbuditi uporabo novih tehnologij tudi pri nepriviligiranih skupinah« (Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, str. 151).

1.3 Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi¹¹

Leta 2003 je Vlada RS dodatno okrepila prizadevanja za razvoj informacijske družbe in začela z aktivnostmi za pripravo Strategije Republike Slovenije v informacijski družbi (v nadaljevanju RSvID), ki opredeljuje razvoj informacijske družbe kot družbe, ki temelji na znanju.

SRsvID opredeljuje naslednja nosilna ciljna področja:

1. Povečanje dostopnosti IKT infrastrukture z zagotavljanjem ustrezne regulative.
2. Inovativno razpoznavanje in oblikovanje novih tržnih možnosti z vključevanjem raziskovalno razvojnih iniciativ. Povečevanje sodelovanja med izobraževalno raziskovalnimi ustanovami in gospodarstvom na področju IKT.
3. Ustvarjanje pogojev za razvoj "intelektualno intenzivnih" gospodarskih dejavnosti (IKT industrije).
4. Uporaba IKT v šolskih in izobraževalnih ustanovah tako s strani učencev kot učiteljev. Uvajanje ustrezno usklajenih in dopolnjenih interdisciplinarnih učnih vsebin, povezanih z razvojem informacijske družbe na vseh ravneh izobraževanja.
5. Omogočanje dostopa do storitev ID najširšemu krogu prebivalcev, usposabljanje in ustvarjanje novih načinov dela.
6. Oblikovanje digitalnih vsebin na kulturnem in širšem družbenem področju ter s tem ohranjanje kulturne dediščine in jezika.
7. Intenzivno uvajanje elektronskih storitev v javni upravi ter omogočanje elektronskega poslovanja javne uprave z državljani in gospodarstvom.
8. Uvajanje elektronskega poslovanje na ravni lokalne samouprave.

¹¹[http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/\\$file/Strategija_RSvID_\(2003-02-13\).pdf](http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/$file/Strategija_RSvID_(2003-02-13).pdf).

9. Zmanjševanje digitalnega razkoraka z zagotavljanjem vključenosti vseh prebivalcev, predvsem pa tistih, ki predstavljajo na trgu delovne sile obrobne in socialno izključene skupine ali skupine s posebnimi potrebami.

Kot izhodišča temeljnih usmeritev za učinkovito izvajanje nalog razvoja informacijske družbe je SRSvID opredelila:

1. Transverzalni pristop, s katerim bo Vlada RS spodbujala in izvajala medresorsko in interdisciplinarno programsko sodelovanje tako na horizontalni, kot na vertikalni ravni.
2. Regionalni pristop, s katerim bo Vlada RS posebno pozornost namenila razvoju integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo in pri tem sledila regionalnim razvojnim prioritetam, regionalnim značilnostim in strukturam lokalne samouprave ter tako prispevala k uravnoteženemu regionalnemu razvoju.
3. Integracijski pristop, s katerim bo Vlada RS spodbujala in gradila strateška partnerstva za razvoj ID na ravni infrastrukture in na ravni oblikovanja ter posredovanja vsebin, informacij in storitev, predvsem s ciljem povečevanja socialne vključenosti, demokratizacije in s tem zmanjševanja digitalnega razkoraka.

Poudarjanje pomena regionalnega pristopa ter priprave integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo pomeni veliko prelomnico v načinu razmišljanja in osnovo za vsebinsko povezovanje vidikov razvoja IDužbe in regionalnega razvoja. Do udejanjanja omenjene usmeritve pa v praksi ni prišlo. Za nobeno od statističnih / razvojnih regij v Sloveniji ni bila pripravljena omenjena strategija, kmalu za tem pa je prišlo tudi do ukinitve Ministrstva za informacijsko družbo (MID), ki je v začetku tega desetletja predstavljajo ključen »agens movens« na področju spodbujanja pospešenega razvoja ID v Sloveniji.

1.4 Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013¹²

Za obdobje 2006–2013 določa nadaljnji razvoj IDužbe predvsem Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013 (krajše SRS), sprejeta v letu 2005, ki opredeljuje "povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva, razširjanjem uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije ter z učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v učenje, izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj" kot enega od nacionalnih razvojnih ciljev za to obdobje. Hkrati se problematika informacijske družbe implicitno nanaša na vse ključne prednostne razvojne naloge ter na njih temelječe reformne ukrepe, ki so opredeljeni v Okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji.

Na podlagi teh usmeritev posamezni organi izvajajo načrte za nadaljnji razvoj posameznih sektorjev, ki vključujejo tudi posamezna področja ID. Ti načrti so:

1. e-zdravje 2010 – Strategija informatizacije slovenskega zdravstvenega sistema 2005–2010 (Ministrstvo za zdravje)¹³.
2. Strategija RS za prehod z analogne na digitalno radiofuzijo (Ministrstvo za gospodarstvo)¹⁴.

¹² http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf.

¹³ http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja/zdravstveno_varstvo/sluzba_za_informatiko/e_zdravje_2010/.

¹⁴ http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_prehoda_A-D_SI.pdf.

3. Strategija Republike Slovenije za uvajanje fiksnih brezžičnih sistemov na ozemlju Republike Slovenije (Ministrstvo za gospodarstvo)¹⁵.
4. Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v Republiki Sloveniji (Ministrstvo za gospodarstvo)¹⁶.
5. Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010 (Ministrstvo za javno upravo)¹⁷.
6. Nacionalna strategija e-izobraževanja 2006–2010 (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo)¹⁸.

V omenjeni splošni razvojni strategiji in z njo povezanimi sektorskimi strategijami ni opredeljenih usmeritev, ciljev in ukrepov, ki bi neposredno izražali vplive razvoja ID kot celote in njenih posameznih podsistemov na regionalni razvoj.

Izjema je Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v kateri je izkazano zavzemanje za spodbujanje priprave integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo (IRSID) v okviru katerih naj bi se oblikovala javnozasebna partnerstva za razvoj širokopasovnih omrežij na krajevno/območni ravni. (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 15). V istem dokumentu je poudarjen pomen priprave in izvajanja IRSID v obdobju izvajanja aktualne finančne perspektive. Še posebej upošteva pomen regionalnega načrtovanja in zagotavljanja sinergij med posameznimi ukrepi, ki maksimirajo učinke vloženih sredstev (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 30).

V Nacionalni strategiji e-izobraževanja 2006–2010 je nakazan pomen regionalnega sodelovanja s trditvijo, da sta uvedba in razvoj e-izobraževanja v prvi vrsti odvisna od tehnološkega razvoja, ta pa od političnega interesa oz. vladnih in regionalnih pobud (MVZT, 2006, str. 4).

Hkrati je na ravni države poteka izvajanje Državnega razvojnega programa za obdobje 2007–2013 (krajše DRP) in Nacionalnega strateškega referenčnega okvira za obdobje 2007–2013¹⁹ (krajše NSRO) za črpanje sredstev strukturnih skladov, kjer področja, ki se navezujejo na ID, pomenijo prednostne razvojne usmeritve v operativnih programih za črpanje sredstev Evropskega sklada za krepitev regionalnih razvojnih potencialov in Evropskega socialnega sklada.

Ta strategija je formalno povezala in uskladila prednostne naloge in dejavnosti na ravni države ter tako omogočila doseganje zastavljenih ciljev evropske in nacionalne strategije razvoja. V NSRO in z njo povezanih operativnih programih za krepitev regionalnih razvojnih potencialov²⁰, na razvoj okoljske in prometne infrastrukture²¹ ter za razvoj človeških

¹⁵http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_FWS-Vlada_RS_jan_2006.pdf

¹⁶http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf

¹⁷http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf

¹⁸http://profesor.gess.si/marjana.pograjc/%C4%8Dlanki_VIVID/Arhiv2006/Papers/DELKokalj2006.pdf

¹⁹http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/NSRO_Slovenija_POTRJENO.pdf

²⁰http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitev_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRJENO_27_08_07.pdf

virov²² je problematika spodbujanja razvoja ID ustrezno vključena ni pa zaslediti neposrednejše povezave med usmeritvami, cilji in ukrepi razvoja ID in spodbujanjem regionalnega razvoja.

Ob tem je potrebno izpostaviti, da tudi predhodna vrednotenja omenjenih programov^{23, 24, 25} niso ugotovila omenjene pomanjkljivosti.

1.5 Si 2010 Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji²⁶

Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji (si2010) pomeni krovno politično usmeritev slovenske vlade na tem področju do leta 2010. Strategija po svoji zgradbi sledi evropski pobudi i2010, v kateri so predstavljene poglobitve strateške usmeritve Evropske unije. Poleg evropskih usmeritev Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji upošteva tudi vse pomembne nacionalne strateške dokumente, pri čemer lahko posebej poudarimo Strategijo razvoja Slovenije, Državni razvojni program 2007–2013 in Resolucijo razvojnih projektov 2007–2023, v katerih sta predstavljena razvoj in učinkovita uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij kot ena od ključnih sredstev za doseganje ciljev večje in hitre rasti ter razvoja Republike Slovenije.

Namen Strategije razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji je, s pomočjo učinkovite uporabe IKT, spodbuditi konkurenčnost in produktivnost, zagotoviti uravnotežen družbeni in regionalni razvoj ter izboljšati kakovost življenja celotne družbe in vsakega posameznika. Struktura strategije si2010 je zasnovana v skladu z usmeritvami i2010, kar omogoča jasno povezavo med evropskimi in nacionalnimi prednostnimi nalogami.

Tudi v tem dokumentu ni zaslediti povezave med razvojem ID in regionalnim razvojem.

1.6 Strategija razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji

Strategija razvoja širokopasovnih omrežij (v nadaljevanju SRŠO)²⁷ pomeni nadaljevanje programiranja ID v Sloveniji, ki izhaja iz strategije RSvID, upošteva usmeritve Nacionalnega programa razvoja telekomunikacij (NPRT) in je ciljno usmerjeno v razvoj širokopasovnih omrežij. Neposredni učinki Strategije v okviru akcijskega načrta bodo segali v obdobje do leta 2013. V tem srednjeročnem obdobju, ki obenem pomeni zaokrožitev črpanja sredstev iz Strukturnih skladov v programskem obdobju 2007 - 2013, bo na podlagi izvedenih projektov v partnerstvu javnih (proračun RS in sredstva iz strukturnih skladov EU) in zasebnih investicij

²¹http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_POTRJENO_27_08_07.pdf.

²²http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP-ESS-POTRJENO_21_11_07.pdf.

²³http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_ESRR_KONCNO.pdf.

²⁴http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_ESS_4_poro_cilo_-_KONCNO.pdf.

²⁵http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_KS_razlicica_14.12.2006_KONCNO.pdf.

²⁶http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.

²⁷http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf.

v širokopasovna omrežja uporabnikom omogočen dostop do širokopasovnih povezav na celotnem ozemlju Slovenije z najprej funkcionalno zadovoljivo hitrostjo, nato pa tudi z večjimi hitrostmi. Končni dolgoročni cilj je povezava večine prebivalcev z visoko zmogljivim omrežjem. Posredni učinki Strategije pa se bodo odražali v perspektivi po letu 2013, ko bo dostopnost do širokopasovnih povezav za vse državljane v vseh teritorialnih enotah med temeljnimi predpogoji za konkurenčnost in gospodarsko rast države.

Omenjena strategija v poglavju v katerem predlaga ukrepe za razvoj širokopasovnih omrežij nakazuje vlogo in pomen lokalne samouprave pri razvoju širokopasovnih omrežij. »Internet je demokratični medij in kot tak omogoča uresničevanje nacel regionalizma, saj je omrežna ekonomija po svoji osnovni opredelitvi policentrična. Nacelo subsidiarnosti terja, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni. Omrežna ekonomija uveljavlja pojav t.i. globalnega paradoksa, kjer se mali krajevni igralci vključujejo v svetovno (globalno) povezano omrežje. Informacijsko komunikacijske tehnologije uresničujejo nacelo subsidiarnosti skozi zagotavljanje osebne svobode, ki jo implicira virtualnost« (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 28).

V zaključnem delu dokumenta, kjer je predstavljen akcijski načrt razvoja širokopasovnih omrežij pa ni nobenih indecev, ki bi nakazovali upoštevanje lokalnih posebnosti, različnih stopenj razvitosti in potreb po posameznih regijah.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Uvodoma je potrebno ugotoviti, da v Sloveniji ne razpolagamo z novejšo enovito in vseobsežno analizo stanja na področju razvoja ID, telekomunikacijskega omrežja in storitev, ki bi služila kot neodvisna strokovna osnova za pripravo nacionalnih strateških dokumentov na omenjenem področju. Analize oz. ocene stanja se praviloma opravijo ob pripravi posameznih strateških dokumentov.

Obenem je potrebno izpostaviti, da rezultati opravljenih ocen niso regionalizirani na ravni statističnih oz. razvojnih regij temveč obstajajo le na ravni države.

Tudi uradni statistični podatki, ki se zbirajo na Statističnem uradu RS (v nadaljevanju SURS) za področje telekomunikacij oz. širše za področje spremljanja razvoja ID niso zbrani, urejeni in predstavljeni tudi za regionalno raven. Morebitno degrupiranje pridobljenih statističnih podatkov z nacionalne na regionalno raven in njihova uporaba ne bi bila reprezentativna zaradi tega, ker je vzorec za njihovo zbiranje prirejen državni ravni. Nekatere najnovejše izbrane kazalnike ID na ravni države si je moč ogledati v Statističnem letopisu Republike Slovenije za leto 2009.

V nadaljevanju prikazujemo nekatere ocene stanja na področju razvoja telekomunikacij oz. ID predstavljene v dokumentu Si2010.

2.1 Ocena razvoja informacijske družbe v Sloveniji v si2010 Strategiji razvoja informacijske družbe v Sloveniji

Si2010 ugotavlja, da smo na področju ID v Sloveniji pred naslednjimi izzivi:

1. Nizka stopnja konkurence na nekaterih trgih elektronskih komunikacij, kot so npr. zakupljeni vodi, širokopasovna omrežja in notranji klici v fiksnem omrežju.
2. Slaba pokritost podeželja s širokopasovnimi omrežji.

3. Nujnost prehoda na digitalno radiodifuzijo.
4. Nizka uporaba IKT v učnem procesu ter nizka raven znanja in veščin s tega področja.
5. Pomanjkljiva ponudba e-vsebin in e-storitev v slovenskem jeziku na nekaterih področjih (npr. znanost, izobraževanje, kultura, e-poslovanje in podpora potrošnikom ...).
6. Zagotavljanje ustreznega sistema za arhiviranje digitalnih podatkov za zagotavljanje dolgoročnega obstoja digitalne dediščine.
7. Pomanjkljiva uveljavitev e-poslovanja v podjetjih, predvsem malih in srednjih podjetjih,
8. nezadostna sistemska uveljavitev interoperabilnosti in odprtih standardov za zagotavljanje medsebojne povezljivosti sistemov in uporabniških programov.
9. Pomanjkanje znanja in zaupanja prebivalstva v poslovanje na internetu.
10. Nizka stopnja uporabe e-storitev javnega sektorja za posameznike (si2010, 2007, str.17).

Si2010 je v svojem analitičnem okviru predstavil tudi rezultate SWOT analize, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

Preglednica 1: SWOT analiza razvoja informacijske družbe

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI
– primerjalno visoka stopnja penetracije IKT (internetni uporabniki, mobilna telefonija) glede na države EU – relativno hiter razvoj elektronskih komunikacij – digitalizirano omrežje do central (100 %) – postopna liberalizacija trga elektronskih komunikacij – geografski položaj Slovenije – relativna učinkovitost nacionalnega telekomunikacijskega operaterja – visoka stopnja vlaganja v telekomunikacijsko infrastrukturo v preteklih letih – javna gospodarska družba, ki je v preteklosti zagotovila osnovne storitve elektronskih komunikacij na celotnem območju države – sposobna IKT na vseh področjih (HW, SW, TK) s celotnim spektrom znanja za razvoj in uvajanje e-storitev in e-poslovanja – razmeroma visoka raven znanja in veščin glede uvajanja IT in e-poslovanja v podjetja	– nizka stopnja konkurence na nekaterih trgih IKT – relativno zaostajanje elektronskih komunikacijskih storitev glede na potrebe gospodarstva – ponudba elektronskih komunikacijskih storitev je osredotočena na ekonomsko močnejše regije (slaba pokritost slabše dostopnih območij s širokopasovnimi povezavami) – ozka opredelitev univerzalnih storitev (kot to dopuščajo predpisi EU) – nedorečenost financiranja univerzalnih storitev – nizka uporaba IKT v učnem procesu – pomanjkljiva ponudba e-vsebin in s tem nizka stopnja opravljanja storitev javnega sektorja za podjetja prek spleta – pomanjkljiva ponudba e-vsebin in e-storitev v slovenskem jeziku na nekaterih področjih (npr. znanost, izobraževanje, kultura, e-poslovanje, podpora potrošnikom ...) – nezadostna podpora uvajanju e-poslovanja v podjetja in javne ustanove (zdravstvo, pravosodje...) – nepovezanost posameznih sistemov IT zaradi pomanjkanja povezljivosti
PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
– Slovenija kot križišče elektronskih komunikacijskih poti za sosednje države – široka uvedba e-poslovanja v segmentu B2B in B2C (predvsem MSP) za bistveno povečanje produktivnosti, zmanjšanje stroškov in povečanje konkurenčnosti poslovanja – raziskave in razvoj nišnih inovativnih izdelkov in storitev IT, ki temeljijo na dobrem lastnem znanju slovenske IKT v okviru nacionalnih tehnoloških platform IKT – razvoj in vzpostavitev pilotskih interdisciplinarnih e-storitev in izdelkov z vidika testiranja uporabe in integracije različnih IT tehnologij ter z vidika uvajanja inovativnih storitev za različne uporabnike – povezovanje slovenskega kulturnega prostora ter povečanje in olajšanje dostopa do znanja z vzpostavitvijo enotnega portala v slovenskem jeziku za dostop do slovenskih znanstvenih, izobraževalnih in kulturnih e-vsebin	– potek glavnih elektronskih komunikacijskih vodov okoli Slovenije – nevarnost razslojevanja glede na digitalno ločnico (angl. digital divide) – koncentracija prebivalstva v mestih – nepriljubljenost Slovenije za multinacionalna podjetja – izguba konkurenčnosti gospodarstva zaradi neuvajanja IKT in e-poslovanja v podjetja – izguba varnosti, zasebnosti in s tem zaupanja v internet in s tem izguba njegove komercialnega potenciala – izguba raziskovalno-razvojnega zmogljivosti s področja IKT zaradi globalizacije raziskovalno-razvojnega dejavnosti in svetovne konkurence – izguba digitalne kulturne dediščine zaradi neustreznega sistema za arhiviranje digitalnih objektov

(si2010, 2007, str.17-18)

2.2 Ocena prednosti in pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti, ki izhajajo iz analize Regionalnih razvojnih programov za obdobje 2002 – 2006

V okviru projekta »Integrirane regionalne strategije za informacijsko družbo« (Rogina, D., 2003)²⁸ je bila med drugim opravljena analiza regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP) slovenskih statističnih regij za obdobje 2002 – 2006 z vidika integriranih strategij za informacijsko družbo.

Osnovne ugotovitve so, da je »veliko ključnih problemov slovenskih regij skupnih. Regije so v analitičnih delih preveč podajale dostopne statistične podatke in se premalo osredotočile na opredelitev specifičnih problemov, komparativnih prednosti in jasni opredelitvi prednostnih nalog, ki bi izhajale iz ekstrapolacije razvojnih trendov. Prioritete so preširoko zastavljene in zajemajo celotne ekonomsko-socialno-prostorske sklope.

Kar zadeva zastopanosti vsebin ID, so v grobem prisotne tako v strateškem kot v izvedbenem delu dokumentov. Metodološko ne moremo govoriti o enotnem načinu zastopanja vsebin ID, saj lahko zasledimo različno stanje:

1. RRP so strukturno razdrobljeni z velikim številom glavnih programov in podprogramov,
2. poleg eksplicitnih omemb informacijske družbe so njene vsebine prisotne tudi v ostalih podprogramih (med drugim vseživljenjsko učenje, podprogrami razvoja človeških virov, programi socialnega razvoja, podprogrami na področju urejanja prostora in okolja, vključevanja novih tehnologij in internacionalizacija podjetij). Zaradi horizontalne narave informacijske družbe je le-ta seveda smiselno prisotna tudi v ostalih podprogramih, vendar jih zaradi nespecifičnosti v prejšnjem poglavju nismo posebej navajali,
3. RRP vsebujejo samo en podprogram, ki horizontalno opredeljuje uvajanje informacijske družbe«(ibidem, str. 43).

Ugotovljeno je še bilo, da struktura nosilcev projektov po posameznih podprogramih ne zagotavlja njihove izvedbe v programskem obdobju do l. 2006. Ocenjeno je bilo tudi, da je z vidika priprave IRSID je pozitivno, da se regije zavedajo pomembnosti informacijske družbe pri izboljševanju lastne konkurenčne sposobnosti «(ibidem, str. 43).

Poleg tega je v okviru omenjenega projekta bila opravljena SWOT analiza spodbujanja razvoja ID v odnosu do regionalnega razvoja, kot je le-ta bil opredeljen v prejšnji generaciji regionalnih razvojnih programov. Rezultati SWOT analize so podani v preglednici 2.

²⁸ http://www.bistrahisa.si/projekti/delo_na_daljavo/studije_analize/IRSID_publikacija.pdf.

Preglednica 2: SWOT analiza spodbujanja razvoja informacijske družbe v odnosu do regionalnega razvoja

PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
- Vpetost Slovenije v Evropski prostor - Sprejeta vladna strategija Republika Slovenija v informacijski družbi - Izgradnja informacijske družbe je horizontalna prednostna naloga v ključnih strateških dokumentih (SGRRS, EPD) - Harmonizacija zakonodaje z EU - Sprejete in delno implementirane strategije za uvajanje ePoslovanja v državni upravi - Čezmejni status slovenski regij – priložnost za navezavo strateških partnerstev - Vsi RRP vsebujejo vsebine informacijske družbe, vendar večinoma v analitičnem in programskem delu	- Strategija regionalnega razvoja Slovenije ne omenja informacijske družbe - Navidezna demonopolizacija telekomunikacij - Regije v strateških usmeritvah/ciljih ne omenjajo informacijske družbe - Večinoma nekonkurenčno gospodarstvo s pomanjkanjem podjetniških iniciativ za razvoj IKT podjetij - Nezmožnost tekmovanja z »inteligentnimi« EU regijami - Nizka stopnja znanj za izvajanje storitev, ki jih omogočajo IKT – nevarnost pridobiti poceni delo - Zanemarljivo število subjektov, ki pospešujejo te oblike dela – doseganje kritične mase - Neuveljavljeni sistemi svetovanja in zagotavljanja novih oblik dela - Pridobivanje »poceni« namesto »kakovostnega« dela
PREDNOSTI	SLABOSTI
- Sprejete in delno uresničene strategije za uvajanje ePoslovanja v lokalnih skupnostih - Vzpostavljena partnerstva za izvajanje regionalnih projektov - Želja po izgradnji regionalne identitete	- Slabo razvita IKT infrastruktura, predvsem v ruralnih regijah - Pomanjkanje zavedanja o pomembnosti širokopasovnih podatkovnih omrežij - Pomanjkljivo poznavanje internetnih tržišč - Nezastopanost vsebin informacijske družbe pri opredeljevanju vizij in strateških ciljev v RRP - Vsebine informacijske družbe opredeljene samo kot široka programska izhodišča - Nerealna opredeljenost nosilcev, finančnih virov in terminskih okvirjev za izvajanje projektov v RRP - nizka izobrazbena raven v večini slovenskih regij /nizka stopnja splošne računalniške pismenosti - razpršenost in pomanjkanje finančnih virov za izvajanje projektov z eVsebinami

2.3 Ocena vključenosti področja razvoja informacijske družbe v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja razvoja ID v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja ID, IKT in IKI vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti. Poleg tega v spodnjo preglednico 3, ni vključena sestavina SWOT analize »nevarnosti«, ker nobeden izmed obravnavanih regionalnih razvojnih programov ni opredelil nevarnosti na področju razvoja ID, IKT ali IKI.

Preglednica 3: Ocena vključenosti področja razvoja informacijske družbe v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Cilji	Projekti
Pomurska	-	- regionalni kulturno-informacijski center	- pomanjkanje strokovnjakov s področja informacijskih tehnologij - neobstoje enotnega informacijskega sistema med podpornimi ustanovami - neobstoje skupnega regijskega portala za informiranje o razvoju regije	-	- E-Center za E-Regijo - računalniško prebivalstva - Pomurje na spletu – Javno pomursko brezžično omrežje
Podravska	- sodobna umetniška produkcija z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije	- s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije vzpostaviti infrastrukturno in informacijsko podporno okolje za izvajanje vsebin in	- nekatere informacijske povezave ruralnih območij	- povečanje števila prebivalcev, ki imajo širokopasovni dostop do interneta - razširitev mreže IKT točk	- skupna informacijska infrastruktura širšega Mariborskega področja (SIIMP) - Tehnološko razvojno informacijsko središče – TRIS - Tehnološki center "Omrežja, medijske komunikacije in informacijske tehnologije"

		programov s področja kulture, izobraževanja, znanosti in raziskovalne dejavnosti kot - knjižnice informacijska vozlišča				- informacijska mreža za podporo razvoja na znanju temelječe družbe
Koroška	-	-	- ni enotnega informacijskega sistema med podpornimi institucijami	-		- izgradnja gospodarskega središča NOORDUNG v okviru katerega se vzpostavi infrastruktura za informacijsko odpiranje regije - regionalno širokopasovno omrežje, z izgradnjo IKT infrastrukture za prenos znanja bo ublažena periferna geografska lega regije in zagotovljena informacijska povezanost z globalno mrežno ekonomijo
Savinjska	- Informacijsko telekomunikacijska tehnologija je kompatibilna s širšim okoljem	-	-	-		- Skupen informacijski sistem za občine - programska oprema - Skupen ekološki informacijski sistem za občine - Izgradnja širokopasovne optične in brezžične infrastrukture za izobraževalne in raziskovalne institucije - Internet city - Informacijski projekt E-VAS
Spodnje posavska	-	- intenzivnejša uporaba informacijske komunikacijske tehnologije v regiji - razvoj sodobnih	-	-		- razvoj enotnega informacijskega sistema za obveščanje o možnostih podpornega okolja z namenom poznavanja in koriščenja podpornih sistemov za potencialne podjetnike in že obstoječa podjetja

			informativskih in komunikativskih sistemov kot osnova za znanstveno raziskovanje, socialno dostopnost in gospodarski razvoj				- usposabljanje za IKT in e-učenje
Zasavska	-	-	-	-	-	-	- ustanovitev informacijskega centra - razvoj in izgradnja digitalizacijske infrastrukture - pospešitev uvajanja elektronskega poslovanja v gospodarstvu in javni sferi - pospešitev razvoja in uporabe interneta - vzpostavitev e-storitev na področju e-poslovanja
LUR	-	-	-	-	-	-	- informacijski portal za občane - elektronsko - poslovanje z občani - širokopasovno IKT omrežje - inovativna lokalna skupnost
JV Slovenija	-	-	-	-	-	-	- prenos sodobnejših tehnologij (vzpostavitev Centra informacijskih tehnologij v Kostelu) in razvoj podjetništva na podeželju - izobraževanje za uporabo informacijske komunikacijske tehnologije - vzpostavitev regionalne mreže multimedijjskih centrov - informacijski centri

					- povečanje števila internetnih priključkov v regiji - razvoj informacijsko komunikacijskih tehnologij - razvoj regionalne IKT hrbenice - informacijsko komunikacijska podpora na področju okolja in urejanja prostora
Obalno kraška	-	- razvoj E-dostopnosti, E-učenja in omožanje poceni dostopa do informacijsko komunikacijskih tehnologij (IKT)	- neenakomerna in neustrezna razvojnost javne, turistične, informacijsko-komunikacijske infrastrukture	-	- Integralni turistični informacijski sistem - Turistični informacijski centri - Trženje in informiranje obiskovalcev Notranjsko-kraške regije - Projektno učenje za mlajše odrasle
Notranjsko kraška	-	-	- Šibka informacijska infrastruktura - Premalo informacijskih in informacijskih točk za domače in tuje goste	-	- večnamenski objekti, informacijsko komunikacijska tehnologija (IKT) - telecentri na podeželju - razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture - E- Gorenjska - regijski prostorski razvoj in GIS - IKT park Kranj
Severno Primorska	-	- informacijsko-komunikacijska tehnologija	- odsotnost regionalnega informacijskega sistema in podatkovne baze	-	
Gorenjska	- tehniška znanja in tradicija (IKT) - nekaj razvojnih jeder (nad) nacionalnega pomena z inovativnimi programi uveljavljenimi blagovnimi znamkami (IKT tehnologije)	- uporaba IKT na vseh področjih - lega na stičišču treh držav (priložnost za prekomerne podjetniške in podpirne povezave (npr. e & IKT))	- ni enotnega informacijskega sistema med podpornimi ustanovami, ni skupnega regijskega portala za informiranje o razvoju Gorenjske, ni GIS in Indok centra	-	

Vsi regionalni razvojni programi za obdobje 2007 – 2013 so predlagali projekte s katerim nameravajo spodbuditi razvoj ID ter z njo povezane sodobne IKT in IKI. Poudarki so predvsem na razvoju sodobne regionalne informacijske infrastrukture in storitev tako v podjetniškem sektorju kot tudi v sektorju uprave in civilne družbe. Poglobljenost analitičnega dela v katerega vključujemo tudi opravljene SWOT analize se razlikuje po statističnih regijah. Pri vseh pa vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja ID in regionalnim razvojem.

Seveda pa za to dejstvo ne gre kriviti RRA, ki so pripravile RRP-je, temveč predvsem državo, ki po pripravi Strategije Republike Slovenije v informacijski družbi (2003) – v kateri je predvidela pripravo in udejanjanje integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo – v poznejših dokumentih ni uspela tesneje sinergijsko povezati področja razvoja ID in regionalnega razvoja.

Za celovitejšo oceno uspešnosti povezovanja področja razvoja ID in regionalnega razvoja bi potrebovali rezultate spremljanja in vmesnega vrednotenja programov, ukrepov in projektov opredeljenih v RRP in njihovih izvedbenih načrtih.

3. Analitična predstavitev zemljevidov Slovenije, ki prikazujejo gostoto pokritosti ozemlja s širokopasovnimi priključki

V prejšnjem poglavju smo ugotovili, da v Sloveniji ne razpolagamo z novejšo enovito in vseobsežno analizo stanja na področju razvoja ID, telekomunikacijskega omrežja in storitev. Narejeni pa so bili nekateri parcialni projekti, ki omogočajo omejen vpogled v razmerje med razvojem ID in regionalnim razvojem.

Naj v tem okviru na kratko predstavimo rezultate projekta »Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki« (Miklavčič, Lojze et al., 2006)²⁹ so predstavljali eno od temeljnih strokovnih podlag za pripravo Strategije razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

Objektni cilj naloge je bila pridobitev in analiza podatkov o razširjenosti širokopasovnega dostopa v posamezna naselja države, oblikovanje baze podatkov o ponudbi širokopasovnih dostopov in podatkov o pokritosti ozemlja ter grafični prikaz (kartografska upodobitev) zaključkov raziskave.

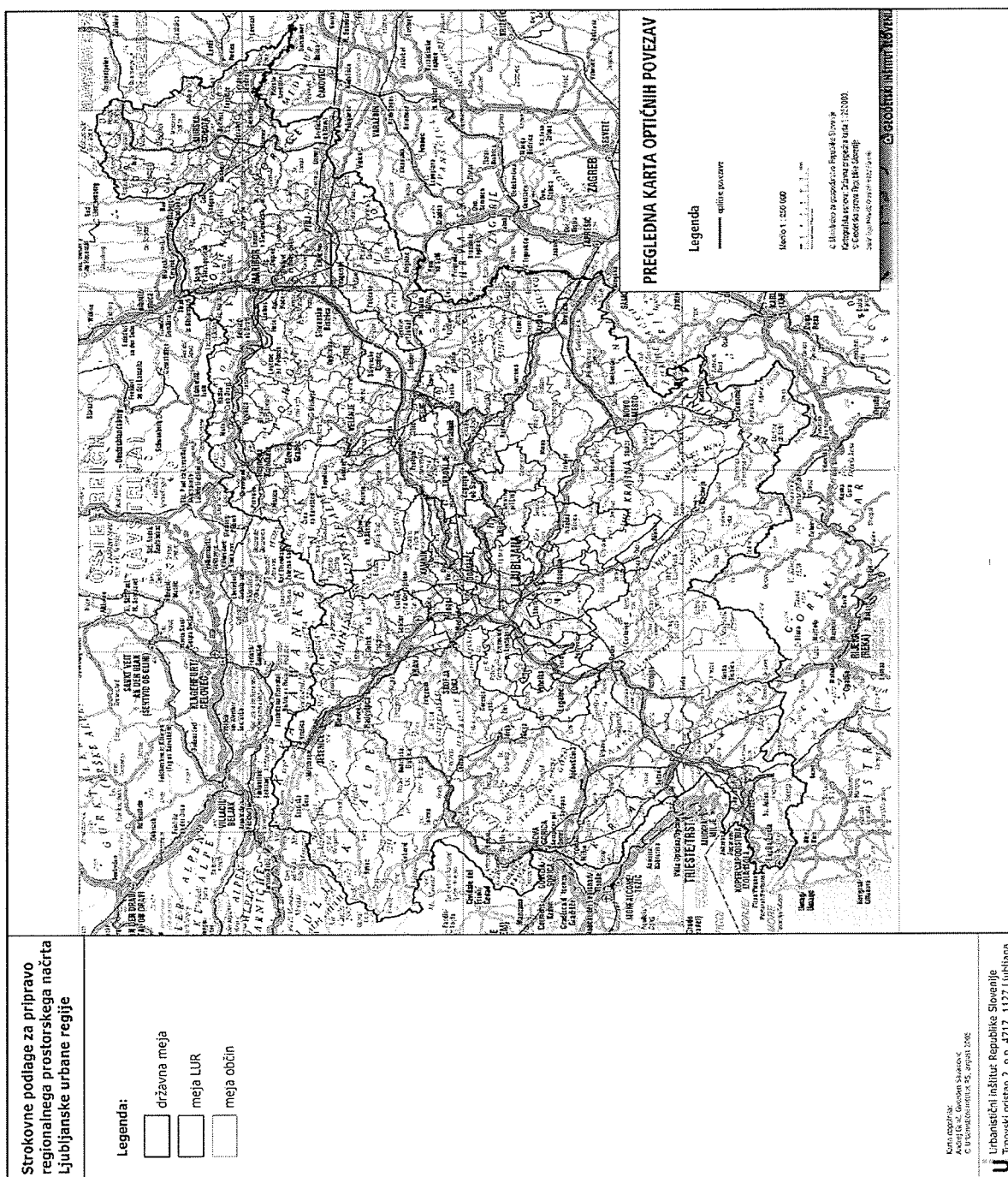
Karte so izdelane na podlagi analize zbranih podatkov operaterjev širokopasovne internetne infrastrukture, javno dostopnih podatkov in telefonskih poizvedovanj ter prikazujejo stanje v l. 2006. Za potrebe prikaza in tvorjenja tabel pokritosti naselij s širokopasovnim internetnim dostopom je bila izvedena prostorska analiza pridobljenih podatkov. Rezultati analize so prikazani na šestih preglednih kartah:

1. Pregledna karta optičnih povezav.
2. Pregledna karta dostopnosti širokopasovnih priključkov.
3. Pregledna karta nedostopnosti širokopasovnih priključkov.
4. Pregledna karta dostopnosti ADSL širokopasovnih priključkov.
5. Pregledna karta dostopnosti VDSL širokopasovnih priključkov.

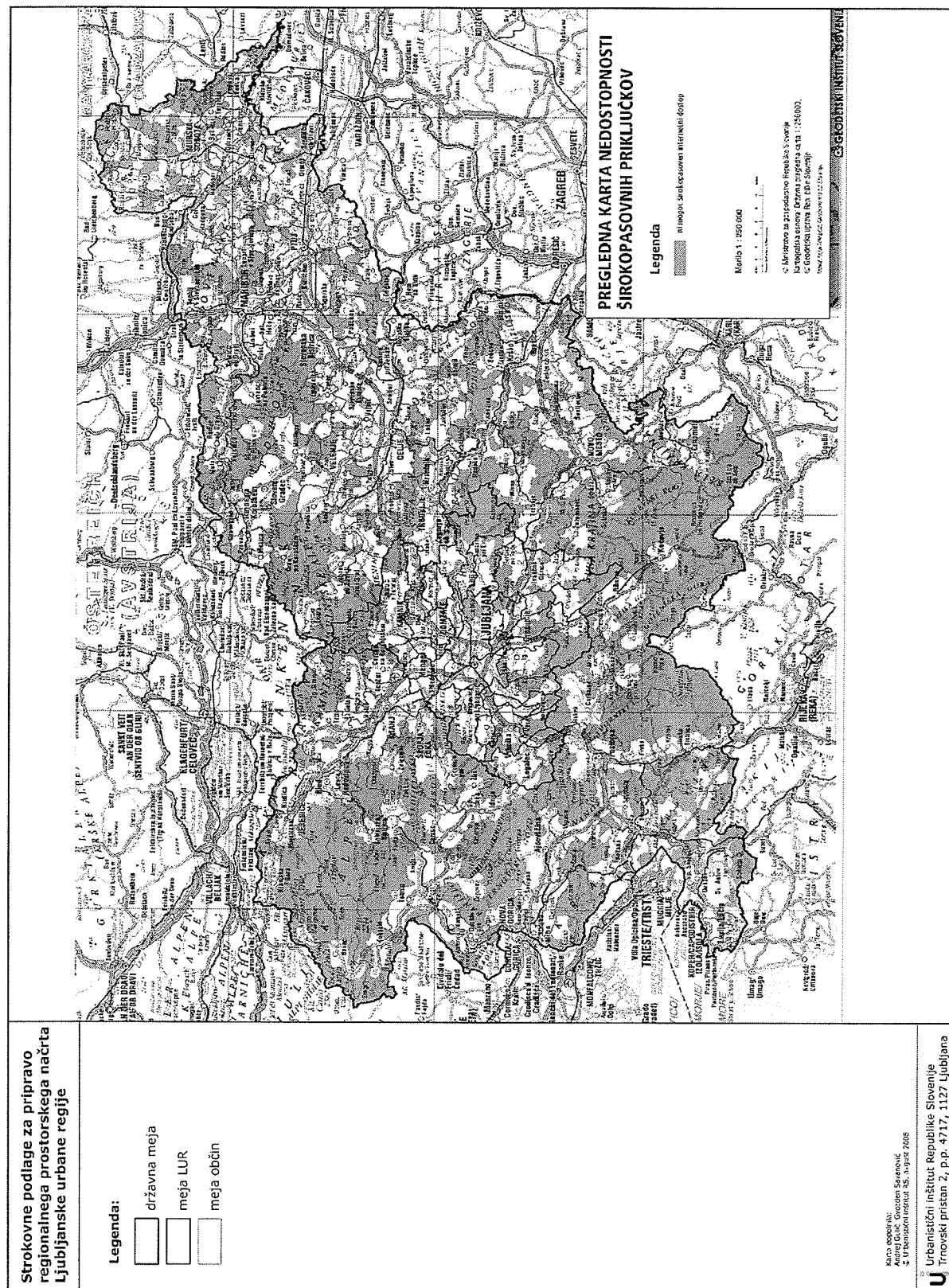
²⁹ Miklavčič, Lojze et al., 2006, Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana.

6. Pregledna karta dostopnosti kabelskih širokopasovnih priključkov (Miklavčič, Lojze et al., 2006, str. 2).

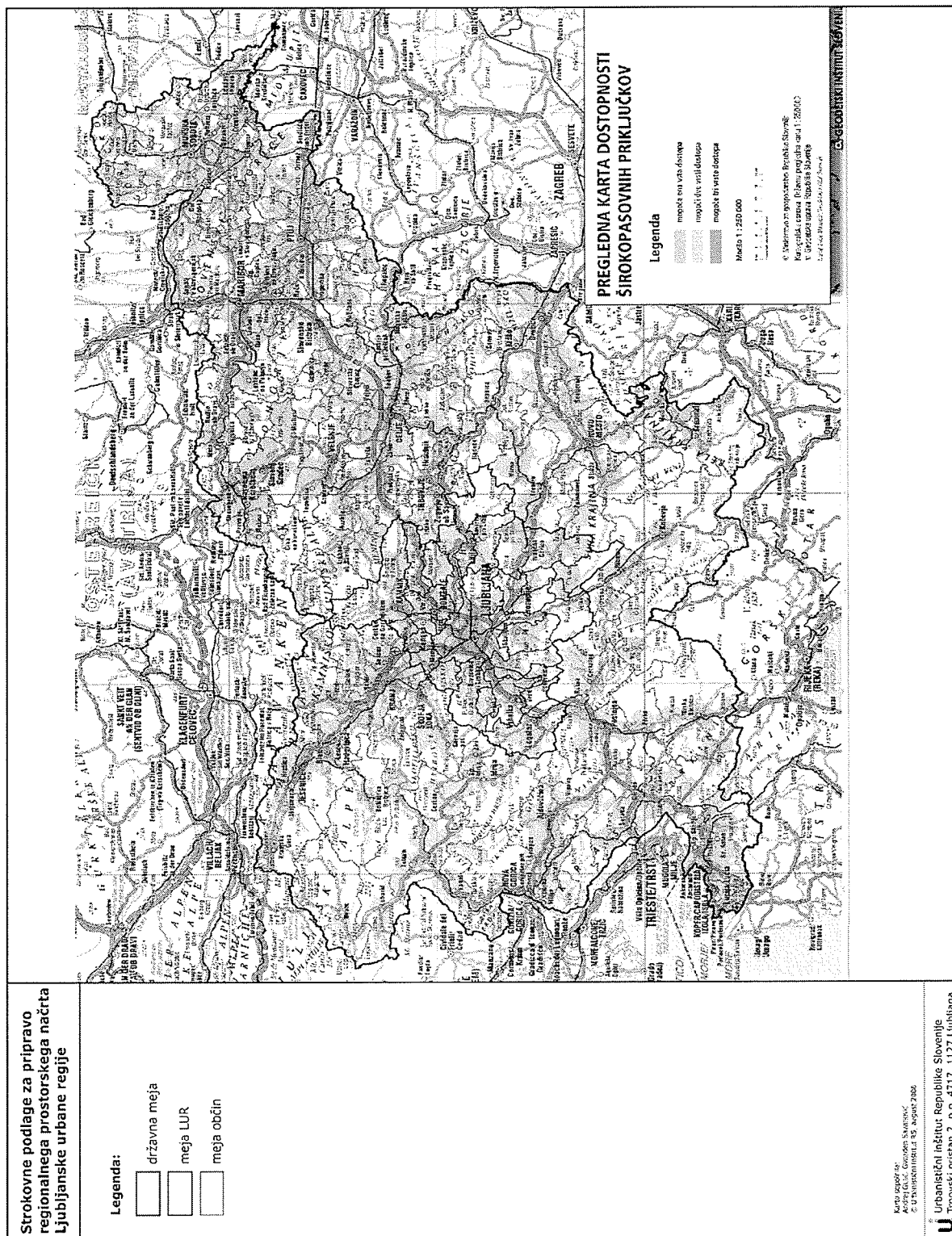
Informacije iz zgoraj navedenih kartografskih predstavitev niso bile opisane in komentirane v zgoraj omenjenem projektu niti v predstavljeni Strategiji razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.



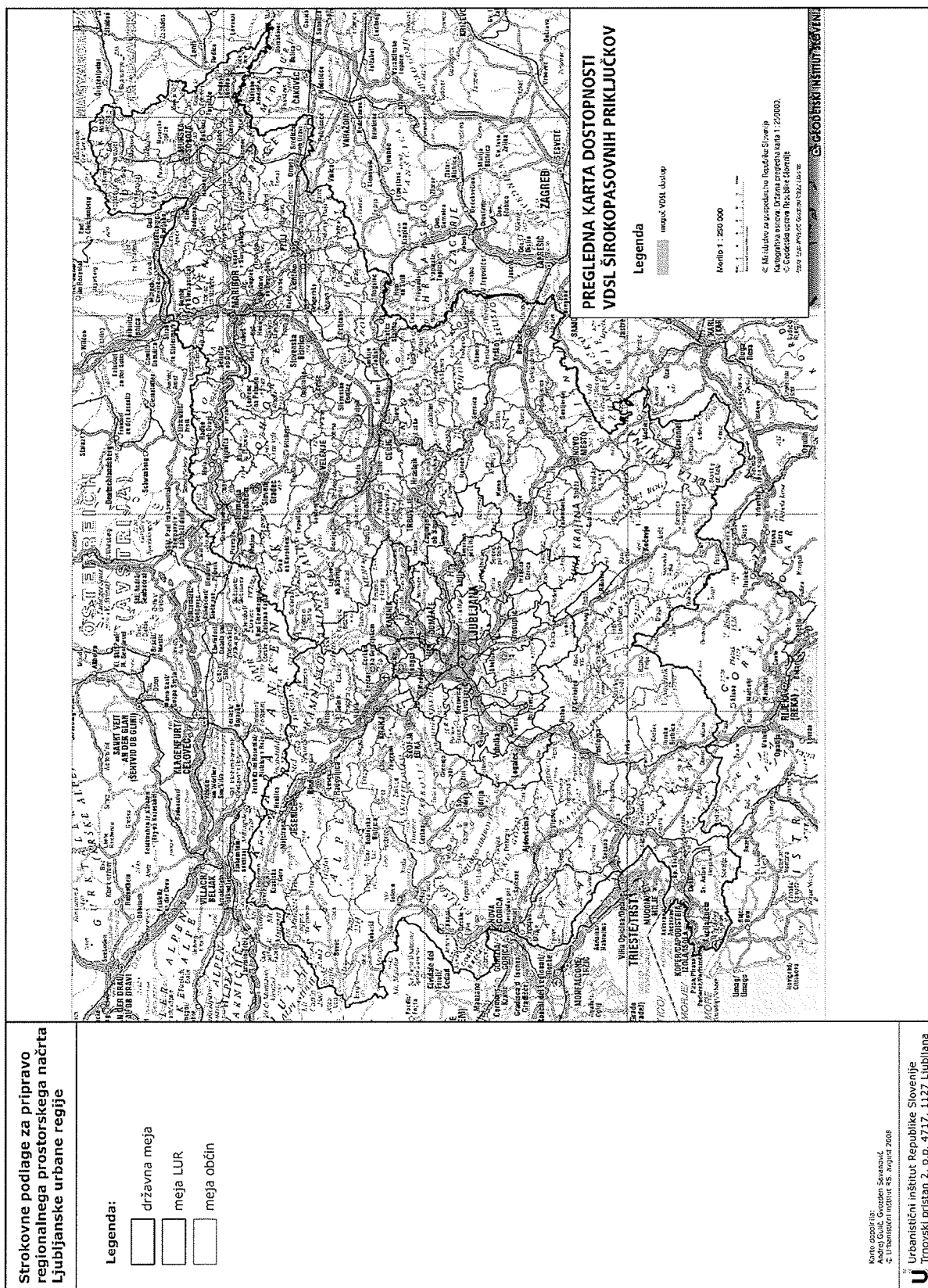
Slika 1: Pregledna karta optičnih povezav



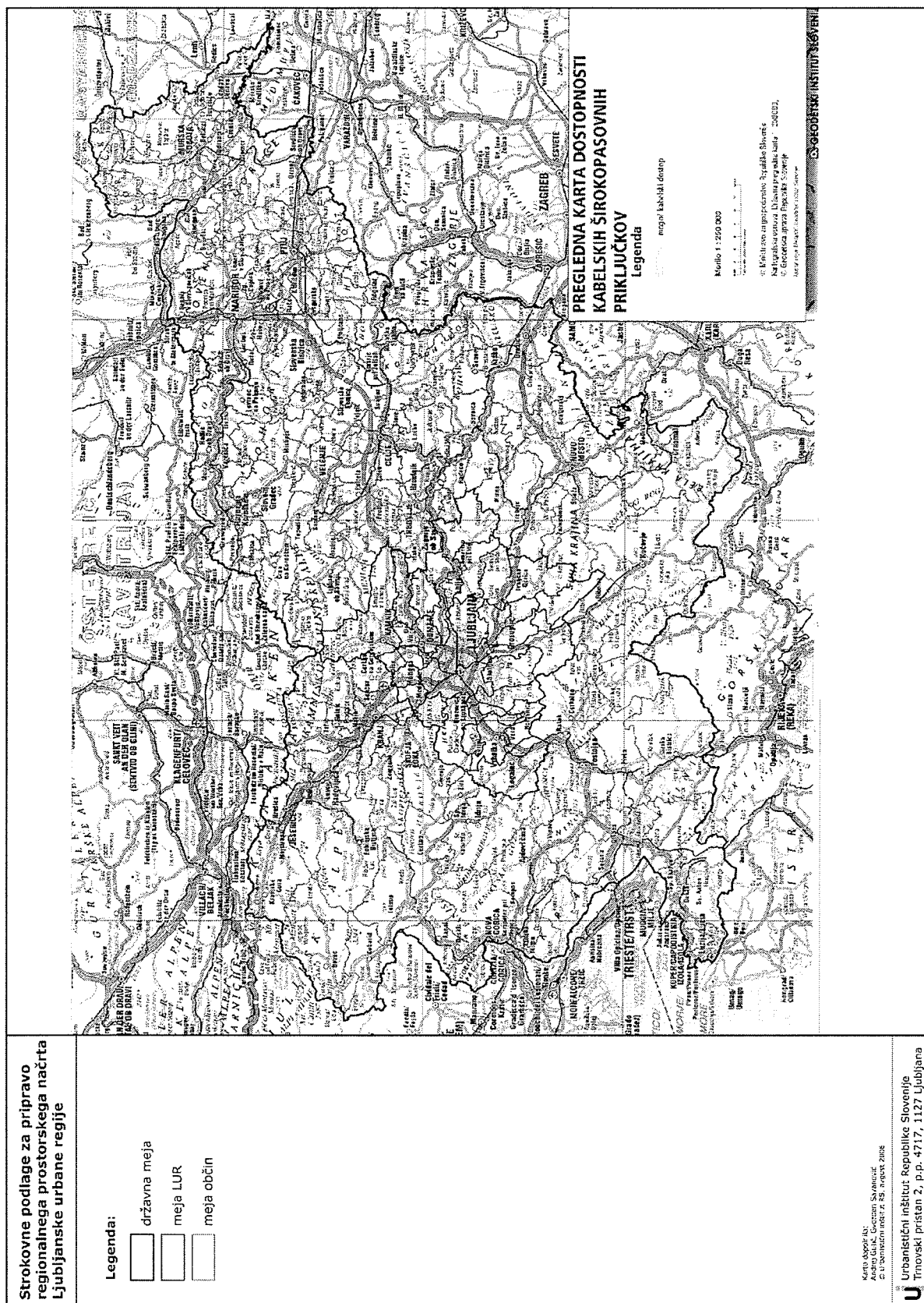
Slika 2: Pregledna karta dostopnosti širokopasovnih priključkov



Slika 3: Pregledna karta nedostopnosti širokopasovnih priključkov



Slika 5: Pregledna karta dostopnosti VDSL širokopasovnih priključkov



Slika 6: Pregledna karta dostopnosti kabelskih širokopasovnih priključkov

Opis in komentar slik

Slika 1 predstavlja pregledno karto optičnih povezav. Prikazuje linijsko mrežo optičnih povezav, ki jih upravljajo naslednji operaterji: Telekom, ELES, DARS in Slovenske železnice.

Slika 2 predstavlja pregledno karto dostopnosti širokopasovnih priključkov. Enota prikaza so naselja. Na sliki je predstavljena širokopasovna dostopnost ne glede na vrsto dostopa in z barvnimi vrednostmi ločeno, ali je na območju naselja le eden ali več možnih dostopov.

Slike 4, 5, 6 predstavljajo pregledne karte dostopnosti širokopasovnih priključkov glede na vrsto. Enota prikaza so naselja. S pomočjo GIS orodij je bila izračunana in predstavljena relativna pokritost naselja s posamezno vrsto dostopa. Vrste širokopasovnega dostopa, ki so prikazane na slikah so: ADSL 2+, VDSL (2) in kabelski dostop.

Slika 3 predstavlja pregledno karto nedostopnosti širokopasovnih priključkov. Enota prikaza so naselja. Prikazana so naselja, kjer ni možnosti širokopasovnega dostopa (povzeto po Miklavčič, Lojze et al., 2006, str. 4).

Iz prikazanih slik je razvidno, da med statističnimi regijami obstajajo precejšnje razlike v dostopnosti do širokopasovnih priključkov. Le ti so razviti predvsem v pomembnejših mestnih središčih in njihovih ožjih gravitacijskih zaledjih, ki se nahajajo ob avtocestnem križu. Nedostopna so predvsem periferna, hribovita in manj poseljena območja na ravni države kot tudi v okviru najbolj razvitih regij (LUR, Gorenjska, Severno in Južno Primorska regija itd.).

4. Zaključne ugotovitve

Empirično spremljanje in preučevanje vplivov in posledic razvoja ter implementacije ID, IKT in IKI

v Sloveniji ter na ravni statističnih/razvojnih regij je v tem trenutku precej težavno. V državi je nekaj institucij, ki opisano dejavnost izvajajo – Statistični urad RS (SURS)³⁰, Ministrstvo za gospodarstvo - Direktorat za elektronske komunikacije in pošto³¹, Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS (APEK)³² – vendar nobena izmed njih ne izvaja funkcij sistematičnega spremljanja ter analiziranja zgoraj omenjenih pojavov in procesov na regionalni ravni. Enako velja za akademski neprofitni projekt RIS Raba interneta v Sloveniji³³, ki ga izvaja Center za metodologijo in informatiko v okviru Fakultete za družbene Univerze v Ljubljani. Rezultate nekaterih projektov bi bilo sicer mogoče prilagoditi ravni regij vendar le-ti ne bi bili reprezentativni, ker so vzorci za njihovo pridobivanje prilagojeni državnim ravni.

³⁰ <http://www.stat.si/>.

³¹ http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in_posta/.

³² <http://www.aperk.si/>.

³³ <http://www.ris.org/>.

Naslednji problem se nanaša na pridobivanje uporabnih podatkov na ravni naselij oz. občin s strani posameznih operaterjev fiksne in mobilne telefonije. Le-teh ni moč pridobiti na zgoraj omenjeni ravni predvsem zaradi varovanja poslovnih skrivnosti operaterjev.

Kvalitativne informacije, ki smo jih pridobili iz sekundarnih virov pa so pokazale, da na področju razvoja ID in njenega povezovanja z regionalnim razvojem obstajajo v Sloveniji precejšnji problemi. Gre predvsem za obstoj – pretežno – podeželskih območij, ki nimajo: optičnih kabelskih povezav, kakovostni dostop do interneta in signal mobilne telefonije. Poleg tega državo in še posebej manj razvite in periferne regije tarejo problemi kot so: prepočasno uvajanje novih telekomunikacijskih storitev, neobstoj ekonomskega motiva pri potencialnih investitorjih za razvoj omrežij in storitev na redko poseljenih podeželskih območjih, neizkoriščanje priložnosti, ki se ponujajo z razvojem telekomunikacijske infrastrukture in storitev.

Na osnovi pridobljenih informacij in znanja tem področju lahko tvegamo izjavo, da – kljub že dobro desetletje trajajočemu procesu gospodarskega ter družbenega prestrukturiranja in prizadevanj države za spodbujanje razvoja ID – Slovenija še ni ID in da se njen gospodarski, družbeni in prostorski sistem še vedno nahaja pretežno v industrijski ali fordistični paradigmi razvoja. Neobstoj kakovostnih strokovnih podlag v veliki meri odraža še vedno prevladujoče "stanje duha" na tem področju v Sloveniji. Kljub sorazmerno dobri opremljenosti s telekomunikacijami v osrednjih razvojnih območjih Slovenije, menimo da še ni prišlo do "smrti razdalje", ki jo je napovedal Cairncross (Cairncross, 1997). Zdi se, da hitro razvijajoče se telekomunikacije in na njih temelječe dejavnosti le v omejenem obsegu vplivajo na spreminjanje življenjskih in delovnih navad prebivalcev Slovenije in še posebej njenih osrednjih mestnih območij. Ne nazadnje je to moč zaznati v naraščajoči (delovni) mobilnosti in prometnih tokovih znotraj in izven regij.

Proces gospodarskega prestrukturiranja in prilagajanja domačih podjetij ter drugih razvojnih subjektov (države, lokalnih skupnosti) liberalnemu delovanju evropskega in globalnega trga v Sloveniji prostorsko spremljamo večinoma na klasičen način: načrtujemo in posodabljammo obstoječo ter izgrajujemo novo prometno (predvsem cestno in manj železniško), energetsko in komunalno infrastrukturo ter se usmerjamo v organizirano ponujanje razpoložljivih prostih, komunalno opremljenih površin za pritegovalne potencialnih tujih investitorjev v pretežno industrijske dejavnosti. Izjema je načrtovanje telekomunikacijske infrastrukture.

V obdobju prehoda iz pretežno industrijske v informacijske družbo bo prišlo v Sloveniji in v njenih regijah do časovno težje določljivega obdobja prepletanja prvin industrijske in e-ekonomije. Tako npr. Slovenija kljub naglemu razvoju telekomunikacij v celoti zaostaja za možnim razvojem predvsem kar zadeva delež storitev z visoko dodano vrednostjo, pri investicijah v raziskave in razvoj ter pri uporabi telekomunikacijske infrastrukture ter storitev v gospodarstvu in lokalni samoupravi. RRP-ji poskušajo to pomanjkljivost odpravljati z naborom konkretnih razvojnih projektov. Ob tem naj omenimo, da ne razpolagamo z informacijami vmesnega spremljanja in vrednotenja uspešnosti uresničevanja predlaganih projektov.

Za hitrejše reševanje opisanega položaja se zavzemamo za oblikovanje razvojnega koncepta, ki bi temeljil na programskem povezovanju koncepta razvoja pametnih skupnosti in regionalnih strategij za informacijsko družbo. Sočasni obstoj prvin industrijske in informacijske ekonomije ter opisane družbene in prostorske implikacije, nakazujejo potrebo

po vzpostavitvi takšnega sistema regulacije, ki bi razvojni položaj po eni strani ustrezno upošteval, po drugi strani pa vzpostavil pogoje za hitrejši razvoj informacijske družbe.

Na ravni statističnih regij bi po našem mnenju bilo potrebno vsebinsko tesno povezati pripravo regionalnih strategij informacijske družbe s pripravo ter posodabljanjem regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov.

Literatura in viri

1. Cairncross, F., 1997, The Death of Distance. How the Communications Revolution Will Change Our Lives. Cambridge (MA): Harvard Business School.
2. European Commission, 2000, eEurope: An Information Society for all, Brussels, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf.
3. European Commission, 2000, Action Plan eEurope 2002: An Information Society for all, Brussels, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf.
4. EC, 2005, i2010 – A European Information Society for growth and employment, Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions, EC. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm.
5. EC, 2005, i2010 – A European Information Society for growth and employment, Commission staff working paper, EC. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm.
6. Faleskini, R., Gulič, A., Kladnik, D. et al., 1998, Vplivi sodobne informacijsko-komunikacijske infrastrukture na prostorski razvoj Slovenije, naročnik Ministrstvo za okolje in prostor, Urbanistični inštitut RS in Inštitut za geografijo, Ljubljana.
7. Geenhuizen, M. van, 2001, Amsterdam as a Changing Node in Financial Services. Geographica Helvetica, 3.
8. Gillespie, A. and Williams, H., 1988, Telecommunications and the reconstruction of regional comparative advantage. Environment and Planning 20:1311-1321.
9. Graham, S. and Marvin, S., 1996, Telecommunications and the city. Electronic spaces, urban places. London: Routledge.
10. Groth, N.B., 2000, Urban systems between policy and geography, Regional Studies, 34 (6):571-580.
11. Gulič, A., Praper, S., 2004, Prostorski vidiki razvoja informacijske družbe, naročnika Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter Ministrstvo za informacijsko družbo, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.
12. Miklavčič, Lojze et al., 2006, Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
13. Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, Državni razvojni program 2001-2006, Ljubljana, <http://www.sigov.si/arr/9razno/1dr3.html>
14. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, Strategija RS za prehod z analogne na digitalno radiofuzijo, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_prehoda_A-D_SI.pdf.
15. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, Strategija Republike Slovenije za uvajanje fiksnih brezžičnih sistemov na ozemlju Republike Slovenije, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_FWS-Vlada_RS_jan_2006.pdf
16. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v Republiki Sloveniji, [http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat - Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf](http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf).

17. Ministrstvo za informacijsko družbo, 2003, Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi, [http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/\\$file/StrategijaRSvID_\(2003-02-13\).pdf](http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/$file/StrategijaRSvID_(2003-02-13).pdf)
18. Ministrstvo za javno upravo, 2006, Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf.
19. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, 2006, Nacionalna strategija e-izobraževanja 2006–2010, http://profesor.gess.si/marjana.pograjc/%C4%8Dlanki_VIVID/Arhiv2006/Papers/DELKokalj2006.pdf.
20. Ministrstvo za zdravje, 2005, e-zdravje 2010 – Strategija informatizacije slovenskega zdravstvenega sistema 2005–2010, http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja/zdravstveno_varstvo/sluzba_za_informatiko/e_zdravje_2010/.
21. Rogina, D., 2003, Integrirane regionalne strategije za informacijsko družbo, http://www.bistrahisa.si/projekti/delo_na_daljavo/studije_analize/IRSID_publikacija.pdf.
22. UMAR, 2001, Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf
23. Vlada RS, 2005; Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf
24. Vlada RS, 2007, si2010 Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.

ANALIZA VPLIVA OKOLJSKE POLITIKE NA REGIONALNI RAZVOJ

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem obdobju je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje varstva okolja in izgradnja okoljske infrastrukture v Sloveniji. Med njimi izpostavljamo predvsem: Resolucijo o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO), Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 in Regionalno politiko.

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov in predstavljamo obseg in kakovost povezav med prvinami okoljske politike in regionalnega razvoja.

1.1 Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO)³⁴

Nacionalni program varstva okolja (v nadaljnjem besedilu: NPVO) je osnovni strateški dokument na področju varstva okolja, katerega cilj je splošno izboljšanje okolja in kakovosti življenja ter varstvo naravnih virov. V ta namen program določa cilje na posameznih področjih za določena časovna obdobja in prednostne naloge ter ukrepe za doseg te ciljev. NPVO je pripravljen na podlagi zakona o varstvu okolja in je skladen z okoljskim programom Evropske skupnosti, ki obravnava ključne okoljske cilje in prednostne naloge ki zahtevajo vodenje s strani skupnosti. NPVO tako izpolnjevanje obveznosti prenosa pravnega reda EU v slovenski pravni red, po drugi strani pa operacionalizacijo ciljev in ukrepov določenih v skupnih dokumentih Evropske skupnosti. Osnovno usmeritev politike varstva okolja, ki jo je postavil že zakon o varstvu okolja in prvi Nacionalni program varstva okolja (NPVO, 1999), je usmerjena v zagotavljanje trajnostnega razvoja za razliko od običajnega načina reševanja okoljskih problemov z uporabo tehničnih rešitev omejevanja onesnaževanja. Cilji in ukrepi so opredeljeni v okviru štirih področij, in sicer: podnebne spremembe, narava in biotska raznovrstnost, kakovost življenja ter odpadki in industrijsko onesnaževanje.

NPVO predstavlja okvir za okoljsko politiko v Sloveniji v času veljavnosti programa in z usmeritvami za naprej, s ciljem doseči visoko raven varstva okolja ob upoštevanju temeljnih načel varovanja in ohranjanja okolja.

Strateške usmeritve na področju varstva okolja ter instrumenti za doseg ciljev NPVO so naslednje:

1. Priprava in sprejem nove in dosledno izvajanje obstoječe zakonodaje.
2. Trajnostna raba naravnih virov.
3. Vključevanje zahtev varstva okolja pri načrtovanju prostorskega razvoja.
4. Integracija oziroma upoštevanje okoljskih vsebin v sektorskih politikah.
5. Okoljske tehnologije.
6. Spodbujanje trajnostne proizvodnje in potrošnje.
7. Ekonomska politika varstva okolja.
8. Dvig okoljske ozaveščenosti in dialog z vsemi zainteresiranimi ter sodelovanje javnosti.
9. Sanacija degradiranih območij.

³⁴ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20062&stevilka=3>.

Med strateškimi usmeritvami na področju varstva okolja področje regionalnega razvoja ni izrecno navedeno.

V okviru strateške usmeritve sanacija degradiranih območij se področje regionalne politike omenja skupaj s področjem prostorske politike in sicer v povezavi s sanacijo območij večplastne degradacije (Zasavje, urbano območje Celja, Šaleška dolina). »Omenjena območja naj bi obravnavali kot posebno razvojno in prostorsko problemsko kategorijo, s poudarjeno okoljevarstveno (preventivno in tudi zelo izrazito kurativno) varovalno zasnovo ukrepov prostorske in regionalne politike« (MOP, 2005, str. 7).

ReNPVO opredeljuje tudi operativne programe. V Operativnem programu zmanjšanja emisij toplogrednih plinov je kot instrumenti za doseganje kjotskih ciljev navedena tudi strategija regionalnega razvoja.

V Nacionalnem programu varstva narave, ki je po predpisih o ohranjanju narave vsebovan v Nacionalnem programu varstva okolja je navedeno, da je pri pripravi in izvajanju predpisov, strategij, programov in drugih dokumentov, ki določajo regionalni razvoj bistveno vključevanje skrbi za ohranjanje narave (ibidem, str. 15). Poudarjeno je vključevanje vsebin varstva biotske raznovrstnosti tudi v regionalni razvoj (ibidem, str. 16).

V okviru Nacionalnega programa upravljanja z vodami je omenjeno, da bo le-ta usklajen tudi z regionalno politiko države (ibidem, str. 29).

ReNPVO poudarja pomen razvoja vzgoje in izobraževanja, še predvsem vseživljenjskega učenja, ki naj bi »dvignil raven vlaganj v človeške vire in razvijali nove modele (so)financiranja s posebnim poudarkom na javno-zasebnih partnerstvih in integriranih regionalnih strategijah« (ibidem, str. 65).

Iz povedanega sledi, da je povezava med okoljsko politiko ter regionalno politiko oz. področjem regionalnega razvoja v ReNPVO zelo šibka, še posebej v primerjavi s področjem prostorskega načrtovanja. Povezave so bolj deklarativnega značaja brez obstoja učinkovite metodike (modela) njenega povezovanja.

1.2 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013³⁵

Operativni program Razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 (v nadaljevanju OP ROPI) predstavlja izvajalski dokument Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, ki določa neposredno izhajajoče pravne obveznosti in pravice izvajanja kohezijske politike Evropske unije (v nadaljevanju EU) v Sloveniji. Skupni cilj OP ROPI je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanju kakovosti okolja in izgradnja ustrezne infrastrukture (SVLR, 2007, str. 7).

Glede na svoje potrebe je Slovenija pri določanju področij, katera bodo sofinancirana v okviru OP ROPI upoštevala predvsem težnjo k usklajenemu razvoju in zagotavljanju infrastrukture na področju okolja in prometa, ki je povezana tako s spodbujanjem gospodarskega razvoja in

³⁵ <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP-ROPI.pdf>.

ustvarjanjem delovnih mest, kakor tudi s spodbujanjem trajnostnega razvoja in zagotavljanjem visoke kvalitete življenja za prebivalce RS.

Eno izmed temeljnih izhodišč OP ROPI je tudi trajnostni razvoj, ki tudi sicer predstavlja osnovno izhodišče strateških in izvedbenih dokumentov Republike Slovenije, medtem ko je okoljska dimenzija podrobneje obdelana v Nacionalnem programu varstva okolja (NPVO). Navedena usmeritev pomeni zavezo k zagotavljanju razvoja, ki bo zagotavljal ravnotežje med ekonomskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki.

Navkljub načelu onesnaževalec plača bo investicijam na področju varstva okolja, glede na primerjalne prednosti oz. potenciale Slovenije, vendarle dana precejšnja teža saj je temu področju namenjenih preko 37% sredstev Kohezijskega sklada. Prioritetna področja temeljijo na usmeritvah Nacionalnega programa varstva okolja, operativnih programih na posameznih področjih varstva okolja ter tematskih strategij in direktiv EU, pri čemer prioriteto predstavlja izboljšanje oskrbe čim večjega dela prebivalstva RS s kakovostnimi storitvami na področju javnih služb varstva okolja.

V skladu z analizo stanja na področju varstva okolja so bili oblikovani predlogi za oblikovanje posameznih razvojnih prioritet. Oblikovani sta bili dve razvojni prioriteti, katerima so bila v okviru omejenih finančnih virov ter upoštevajoč investicijske potrebe tudi dodeljena sredstva Kohezijskega sklada:

1. Razvojno prioriteto Ravnanje s komunalnimi odpadki, na katero odpade 15% sredstev Kohezijskega sklada oz. 206 milijonov evrov) ter
2. Razvojno prioriteto Varstvo okolja - področje voda, na katero odpade 23% sredstev Kohezijskega sklada).

Podnebne spremembe so bile za Slovenijo ključne pri izbiri in določanju razvojnih prioritet Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Slovenija bo z izgradnjo ustrezne infrastrukture iz OP ROPI zmanjšala ranljivost slovenskega gospodarstva, zmanjšala emisije toplogrednih plinov, zagotovila večjo varnost prebivalcev in trajnostno rabo naravnih virov.

V okviru opredeljenih prednostnih usmeritev OP ROPI za področje okolja (odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod, oskrba s pitno vodo ter zmanjševanje škodljivega delovanja voda) niso eksplicitno opredeljene povezave z regionalnim razvojem. Iz postopka priprave OP ROPI, ki je vseboval izvedbo posebnih srečanj predstavnikov SVLR s predstavniki regionalnih ali lokalnih teles, lahko sklepamo, da so vsebine OP ROPI bile usklajene z vsebinami opredeljenimi v RRP 2007-2013.

1.3 Regionalna politika³⁶

Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR) je opredelila regionalno politiko za sedanje programsko obdobje do leta 2013. V omenjenem dokumentu je oblikovala tudi vizijo regionalnega razvoja, ki je »skladen razvoj z uravnoteženimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost zdravja ter bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno

³⁶ http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/.

izrablja vse regionalne potenciale, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij« (SVLR, 2006, str. 1).

V viziji so okoljski vidiki na splošno vključeni v koncept trajnostnega razvoja. Okoljski vidiki regionalne politike pa vmanjkajo na bolj operativni ravni. Pogrešamo jih pri splošnih in strateških ciljih ter opredeljenih projektih regionalne politike.

Menimo, da bi med strateške cilje regionalne politike morala biti vključena vsaj dva cilja in sicer: učinkovito varstvo okolja in preudarna raba naravnih virov.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Rezultati analize povezanosti med okoljsko politiko in regionalnim razvojem v nekaterih razvojnih dokumentih države na področju varstva okolja in regionalne politike so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih ciljev in strateških usmeritev.

Na splošno omenjena situacija ni bistveno boljša tudi v ostalih razvitih državah. Analiza ustreznih tujih virov na področju teoretskega, metodičnega in empiričnega povezovanja vidikov okoljske politike in regionalnega razvoja oz. regionalne politike na medmrežju je pokazala, da na veliko umanjkanje poskusov teoretične in metodične opredelitve njihovih povezav.

Okoljske spremembe, v zadnjem obdobju povezane predvsem s podnebnimi spremembami, se »regionalizirajo« predvsem na globalni ravni. Povečanje ozaveščenosti glede prostorske variabilnosti globalnih okoljskih sprememb poudarja nove skupne značilnosti regij kot so evropske Alpe, območje Artike in Antartike itd. Podobno velja za ugotavljanje pomena in potenciala tim. novih okoljskih regij kot so napr. obalne delte, otoška območja. Številni avtorji poudarjajo pomen tim. »ekoregij« (Ekoregije za reke in jezera³⁷, Ekoregija Baltiškega morja³⁸), ki so bistvenega pomena za razumevanje ovir in sredstev za omogočanje okoljskega upravljanja zato ker predstavljajo območja, znotraj katerih nastajajo vzroki za globalne spremembe in kjer se dejansko čutijo posledice teh sprememb (Feldman & Wilt 1999)³⁹. Vse bolj se tudi uveljavlja raziskovalni pojem »novi okoljski regionalizem« (»new environmental regionalism«), ki pomeni institucionalizacijo upravljanja z okoljem na ekoregionalni ravni (med pobude, ki se uvrščajo v omenjeni okvir lahko uvrstimo Okvirno direktivo EU o vodah na območju rečnih bazenov, Alpsko konvencijo, regionalne pomorske sporazume). Problem, ki se pri tem pojavlja, je da so dosedanji poskusi teoretičnih opredelitev pojma ekoregij še v zelo zgodnjih fazah in usmerjeni predvsem v empirične predstavitve v okviru študij primerov.

³⁷ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/ecoregions-for-rivers-and-lakes>.

³⁸ <http://www.baltic-ecoregion.eu/>.

³⁹ Feldman, D.L. & Wilt, C.A. (1999) Climate-change policy from a bioregional perspective: Reconciling spatial scale with human and ecological impact. In M.V. McGinnis (Ed.), Bioregionalism. New York: Routledge, pp. 133-54.

Na problematiko prepletanja okoljskih in regionalnih vidikov razvoja v Sloveniji je opozoril Plut (2009)⁴⁰ v okviru iskanja možnosti prehoda Slovenije v fazo močnega trajnostnega razvoja Slovenije.

V SWOT analizi prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti sonaravnega razvoja Slovenije je (ne)posredno opozoril tudi na nekatere vidike regionalnega razvoja in njihovega navezovanja na okoljsko problematiko v širšem pomenu besede. V preglednici 1 so ojačani dejavniki SWOT analize, ki so relevantni za področje okoljske politike in regionalnega razvoja.

Preglednica 1: Prednosti, priložnosti, slabosti in nevarnosti sonaravnega razvoja Slovenije (ibidem, str. 3)

Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti
–geografska in prometna lega –klimatsko ugodne pridelovalne in bivalne razmere –okvirno bogati in raznovrstni vodni viri –izjemna pokrajinska in biotska raznovrstnost –raznovrstnost in zmogljivost obnovljivih virov ter raznovrstnost podeželskih območij –obvladljiva stopnja metropolizacije in zgostitve prebivalstva in dejavnosti –razvita regionalna zavest, dolga zgodovina spodbujanja in zametki policentričnega razvoja –pretežno povratne oblike okoljske degradacije –sektorska in regionalna tradicija nekaterih oblik sonaravnega razvoja	–pridelava zdrave hrane in povečanje prehranske samooskrbe –sonaravne oblike turizma in prometa –sonaravno trženje biotske raznovrstnosti in varovanih območij –sonaravna in lokalna raba obnovljivih virov energije ter drugih lokalnih kapitalov, povečanje regionalne energetske raznovrstnosti, zanesljivosti, avtonomije in samozadostnosti –ohranitev vodnih virov kot osnovne strateške dobrine v obdobju podnebnih sprememb –pozitiven vpliv izboljšanja kakovosti okolja na zdravje ljudi in ekosistemov –sonaravni regionalni in policentrični razvoj, ohranjanje poseljenosti podeželja in gradnja eko-zgradb, eko-sosesk in eko-naselij (zlasti v pobočnem toplotnem pasu, nad temperaturno inverzijo) –prilagoditev okoljskih pritiskov lokalnim	–geomorfološka razbitost ozemlja –velik delež kmetijskih zemljišč z omejenimi pogoji za obdelavo –skromne samočistilne zmogljivosti poselitveno in razvojno najbolj atraktivnih ekosistemov –velika razpršenost poselitve in gradenj, obsežna območja suburbanizacije in nazadovanje večine mestnih središč, pomanjkanje mreže srednjih mest –koncentracija in centralizacija ekonomskih aktivnosti le v nekaterih območjih Slovenije –velik delež energetske in okoljsko intenzivnih dejavnosti –prekomerna (globalna in lokalna) poraba energije in surovin ter s tem povezani okoljski pritiski na prebivalca –neizkoriščenost razvojnih kapitalov varovanih območij	–ogroženost zdrave vodne oskrbe zlasti zaradi intenzivnega kmetijskega in drugih pritiskov v ravninah (talna voda) –masovni turizem v ekološko občutljivih območjih –nesonaravni razvoj ali pa »rezervatno« upravljanje varovanih območij –povečana raba snovi in energije ter gradnja novih centraliziranih energetskih objektov ter hkratno povečanje virov energije –povečevanje pretirane razpršenosti poselitve, nazadovanje mestnih središč in suburbano zgoščevanje prebivalstva in dejavnosti zgolj v Ljubljanski kotlini in Slovenski Istri –trajne migracije in s tem povezano povečevanje razvojne šibkosti podeželskih in obmejnih območij izseljevanja –povečevanje prometne vloge osebnega vozila in tranzitnega

⁴⁰ Plut, D., 2009, Trajnostni razvoj Slovenije – od šibke k močni sonaravnosti, http://www.fgg.uni-lj.si/ulvoobvestila/obvestila%5C31_20.pdf.

	zmogljivostim okolja, virov –razvoj novih okoljskih tehnologij in sonaravnih načinov čiščenja (ekoremediacije) –ozelenjena nova delovna mesta		tovrnega cestnega prometa –zaposnelost prilagajanja na podnebne spremembe
--	---	--	---

V nadaljevanju se omenjeni avtor pridružuje drugim avtorjem (Senjur, 2009)⁴¹, ki zastopajo stališče, da Slovenija potrebuje novo strategijo razvoja in inovacijsko, na novostih zasnovano rast. Sodi, da bi »okoljske tehnologije in ozelenjeno podjetništvo, aktiviranje okoljskih virov, sonaravno kmetijstvo, turizem, promet (tirni in javni, kolesarjenje) in gradbeništvo (energetske prenove zgradb, pasivna gradnja) in ekologizirane druge dejavnosti morale postati jedro slovenskega inovacijskega, trajnostnega razvojno-okoljskega preboja. Slovenija ne more vztrajati na dosedanjem razvojnem modelu, ki bi želeno večjo konkurenčnost in višjo dodano vrednost na zaposlenega povečevala na račun že sedaj prekomernih okoljskih pritiskov in naraščanju snovnoenergetskih tokov« (ibidem, str. 4).

Plut meni, da »Slovenija in njene regije ne smejo postati avtarkične, samozadostne skupnosti, gospodarsko in kulturološko odprtost v obdobju globalizacije pa je potrebno uravnovesiti z regionalizacijskimi (decentralizacijskimi) mehanizmi pa je potrebno uravnovesiti z regionalizacijskimi (decentralizacijskimi) mehanizmi krepitve večplastne nacionalne in regionalne identitete, vključno z večjo samooskrbo« (ibidem, str. 5-6).

Plut podaja tudi predlog ključnih sonaravnih projektov (okoljska trajnostnost) Slovenije do leta 2020, ki temelji na predlogu izdelovalcev Plana B za Slovenijo (2007)⁴² in dodatno predlaganih sonaravnih projektov avtorja. Le-ti so za področje sovplivanja okoljske problematike in regionalnega razvoja naslednji:

1. Razvojni potencial naravnih (varovanih) območij in (dodatek k projektu) aktiviranje okoljskih virov varovanih območij (zavarovanih, ekološko pomembnih in območij Natura 2000) ter ovrednotenje ekosistemskih storitev*: s primernimi varovalno-razvojnimi modeli upravljanja in rabo regionalnih virov povečati dodano vrednost in zaposlitev ter varovati naravo, biotsko raznovrstnost, optimalno opravljanje lokalnih in širših ekosistemskih funkcij.
2. Sonaravni policentrični razvoj: preprečevanje prekomernega zgoščevanja dejavnosti in prebivalcev v bližini večjih mest, ohranjanje in spodbujanje policentričnega urbanega razvoja s krepitvijo srednje velikih in malih mest, mešane rabe urbanega prostora in zmanjševanja razdalj med območji bivanja, storitev in zaposlitve.
3. Prehranska samooskrba, razvoj ekološkega kmetijstva, sonaravnega razvoja turizma ter drugih dopolnilnih dejavnosti podeželja*: ohranjanje in v zaraščenih območjih povečanje kmetijskih zemljišč, pospešen razvoj ekološkega kmetijstva, sonaravnega turizma in drugih sonaravnih dopolnilnih dejavnosti ter rabe obnovljivih naravnih virov na

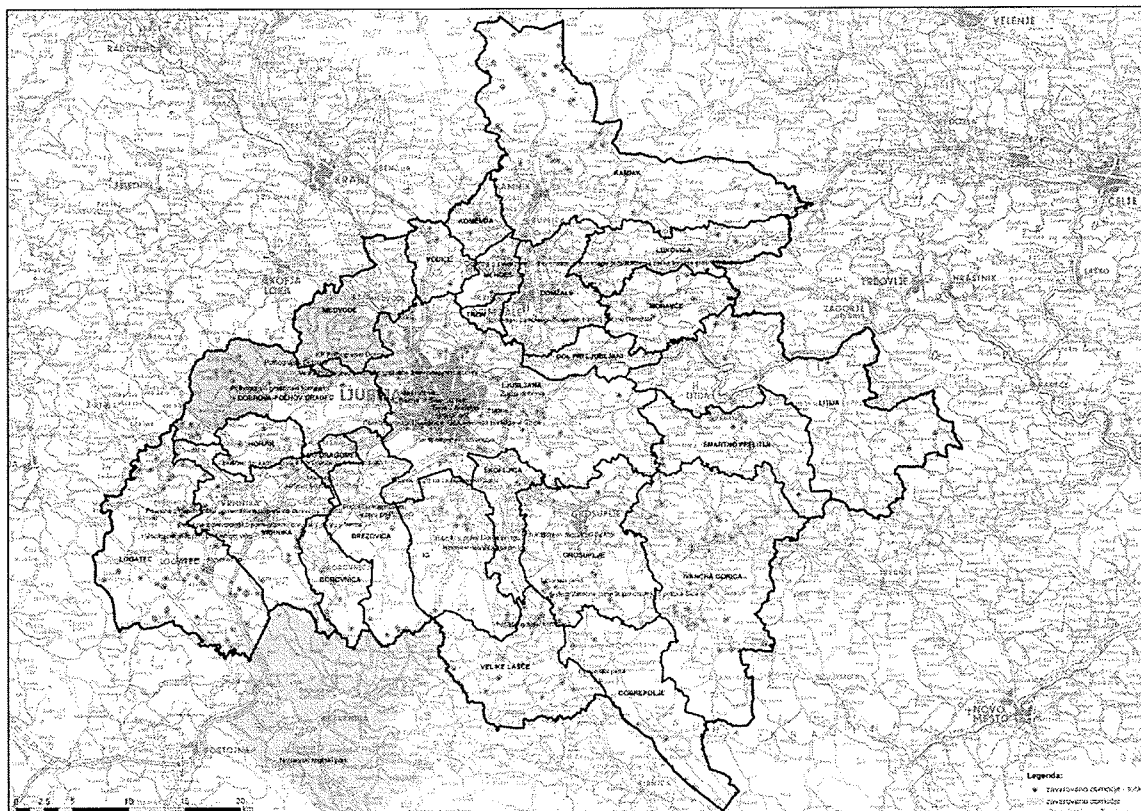
⁴¹ Senjur M., 2009, Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija, Razvojni izzivi Slovenije, Založba ZRC, Ljubljana, s. 21-27.

⁴² http://www.umanotera.org/upload/files/Plan%20B/Plan%20B%20za%20Slovenijo_CELOTEN_DOKUMEN_T_verzija_24_april_2007.pdf.

varovalnih območjih, občutljivih območjih ter na vodovarstvenih območjih (ibidem, str. 11-12).

V nadaljevanju se bomo dotaknili tudi problematike (ne)obstoja potencialov in možnosti za razvojno aktiviranje zavarovanih območij na regionalni ravni (ki je tudi predmet te analize). Slika 1 prikazuje zavarovana območja narave na območju Ljubljanske urbane regije (LUR) za katero so bile pripravljene strokovne podlage za regionalni prostorski načrt LUR.

Slika 1: Zavarovana območja narave (ARSO)



Vir: Cof, A. et al., 2008⁴³

Splošno uveljavljeno mnenje je, da zavarovana območja v Sloveniji obstajajo – razen redkih primerov (eden od njih je napr. Krajinski park Logarska dolina in Matkov kot) – pretežno le na papirju v seznamih in opisih ter da v realnem življenju ne delujejo v skladu z namenom zaradi katerega so bili ustanovljeni.

Rezultati analize stanja in perspektiv krajinskih parkov v Sloveniji (Mikuš, T., 2006, str. 152-166)⁴⁴ so v celoti potrdili spodaj navedene hipoteze:

1. Proces ustanavljanja krajinskih parkov je nejasno definiran.

⁴³ Cof, A. et al., 2008, Strokovne podlage o naravnih danostih LUR, v Gulič, A. et al., Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, http://rralur-prostor.uirs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/Zaključna%20poročila/SPRPN%20LUR_zaključno%20poročilo%20za%20ključni%20aktivnosti%20št.%201%20in%202_15102008.pdf.

⁴⁴ Mikuš, T., 2006; Stanje in perspektive krajinskih parkov v Sloveniji, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Podiplomski študij varstvo naravne dediščine, Ljubljana, http://www.digitalna-knjiznica.bf.uni-lj.si/md_mikus_tina.pdf.

2. Sistem vrednotenja območij za krajinske parke je nejasen.
3. V Sloveniji nimamo smernic in zakonodaje, ki bi omogočala kadrovske in finančni okvir vsem nujnim ukrepom in korakom, ki so pomembni za uspešno ustanovitev in kasnejše upravljanje krajinskega parka.
4. Marsikateri naloge krajinskega parka, ki so se začele izvajati šele po njegovi ustanovitvi, bi se morale izvajati že v prvih korakih priprav na ustanovitev parka.
5. Ustanavljanje parkov je potekalo pogosto brez sodelovanja lokalnega prebivalstva ali pa se ga je v proces ustanavljanja neustrezno in prepozno vključevalo.
6. Krajinski parki v velikem številu niso imeli/nimajo z ustanovnim aktom določenega upravljalca in so zato le parki na papirju.

Poleg tega omenjena avtorica med poglavitne težave pri ustanavljanju in delovanju zavarovanih območij uvršča še naslednje probleme, ki imajo (ne)posredno regionalno relevantno:

1. Pomanjkanje strokovnih podlag (... ekonomske in regionalne analize).
2. Pomanjkanje državne strateške podpore ustanavljanju parkov.
3. Medinstitucionalno in medsektorsko nepovezanost.
4. Prešibko vključevanje lokalnih skupnosti v pripravo predlogov zavarovanih območij, kar pogosto povzroča dojemanje zavarovanih območij zgolj kot omejitve in ne tudi kot razvojne možnosti (ibidem, str. 14).

Kar zadeva problematiko učinkovitosti upravljanja krajinskih parkov avtorica citira (Hlad in Erker, 2004)⁴⁵, ki menita da je »za učinkovitost upravljanja nujna tudi institucionalna okrepitev varstva narave na regionalni in lokalni ravni ter razmejitev vlog varstva narave vsaj med kmetijsko, okoljsko, prostorsko in regionalno politiko ter temu ustrezno medsektorsko sodelovanje« (ibidem, str. 123).

V okviru projekta »Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države« (Plut, D. et al., 2008)⁴⁶ so bila pripravljena tudi izhodišča in usmeritve za udeležanje trajnostnega razvoja (za)varovanih območij. V nadaljevanju predstavljamo tista, ki so uporabna pri predstavljanju razmerja med okoljsko politiko in regionalnim razvojem:

1. Naravna kakovost obsežnega deleža slovenskega prostora (torej biotska raznovrstnost in varovana območja) je velika neizkoriščena razvojna priložnost, ki pa se v praksi mnogokrat odraža tudi kot razvojna omejitev.
2. Zakonodajni okoljevarstveni in naravovarstveni instrumenti ne morejo zagotoviti dovolj učinkovitega in trajnejšega sistema varovanja narave v varovanih območjih. Ključni so še zlasti ekonomski (EU, državni, občinski, zasebni) in nacrtovalski instrumenti.
3. Spodbujanje endogenega regionalnega razvoja, poudarek na večji avtonomiji in samooskrbnosti območja, povečanje zaupanja lokalnega prebivalstva v pomen, koristnost uvajanja zavarovanih območij in novih razvojnih usmeritev.
4. Varovana območja (območja Natura 2000, ekološko pomembna območja) so unikatna razvojna območja, specifično polje regionalne politike in nacrtovanja (skladnejšega) regionalnega razvoja; nujno je dosledno prilagajanje razvoja poselitve, gospodarske in

⁴⁵ Hlad, B., Erker Slabe, R., 2004, Ekonomski razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti, IB revija, 38, 4: 52-66, UMAR, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2004/ib4-04.pdf.

⁴⁶ Plut, D. et al., 2008, Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ljubljana, http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/priloznostno/CRP_zavarovana_Plut_08.pdf.

pokrajinske rabe ohranjanju narave, biotske raznovrstnosti + izpostavljena državna odgovornost (in odgovornost EU-obmocja Natura 2000) zagotavljanja regionalno enakih možnosti blagostanja prebivalcem varovanih obmocij kot kljucnim lokalnim skrbnikom varstva narave in biotske raznovrstnosti.

5. Obravnavani primeri skupin razvojnih potencialov izbranih (za)varovanih obmocij in ekoregije (Notranjska) opozarjajo na nujnost pretehtanega izbora kazalcev endogenih razvojnih potencialov in nujnost vecplastnega vrednotenja, ki mora biti zasnovano glede na tipe (za)varovanih obmocij, torej glede na razlicne varstvene režime, upoštevati pa mora tudi pokrajinsko tipologijo oziroma iz razlicnih pokrajinskih znacilnosti izhajajoc potencial (ibidem, str. 177-178).

2.1 Ocena vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja prometa vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju okoljske politike. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	-dobro ohranjena narava -izjemno visoka biotska raznovrstnost -izjemna krajinska pestrost -velik delež zavarovanih območij (KP Goričko, KP Jeruzalemske gorice, KP Negova in Negovsko jezero) -velik potencial območij z ugodnim življenjskim stanjem ogroženih vrst – območja Natura 2000 -predlogi novih zavarovanih območij -parkov -večje število uspešnih okoljskih projektov (ekoremediacije, regijska vodooskrba, CCN, RČN, ipd.)	-razglasitev Regijskega parka Mura -vključitev mejne Mure v območje Nature 2000 – prekomejni ekosistem z Avstrijo -ekoremediacije -povezanost zdravega okolja s perspektivo termalnih zdravilišč -prestrukturiranje kmetijstva v okolju prijaznejše načine pridelave in ekološko kmetovanje – zpostavitev lokalne oskrbe prebivalcev -vzdrževanje kulturne krajine in	-točkovno in površinsko onesnaževanje naravnih virov s strani gospodarskih sektorjev -zbiranje in deponiranje odpadkov ni optimalno -organizirano ogroženi vodni viri v bližini intenzivnega kmetovanja -upadanje ravni podtalnice -nespoštovanje zakonskih predpisov v zvezi z varovanjem okolja	-uničenje neobnovljivih naravnih virov (pitna voda, gozdovi,...) ob nekontroliranih izpustih -revitalizacija onesnaženih naravnih virov -traja zelo dolgo časa -zapoštljenost ekološko degradiranih območij	-izboljšana raven zdravja prebivalcev v regiji -daljša življenjska doba prebivalcev -prijaznejše življenjsko okolje -učinkovitejši nadzor nad škodljivimi emisijami v odpadnih vodah -smiselna decentralizacija omrežij, saj je na ta način absorpcija okolja za neprečiščeni del lažja -preprečevanje nepotrebni koncentracij škodljivih snovi za okolje -zmanjševanje nevarnosti poplav in plazenja tal -sonaravno urejanje	-izgradnja čistilnih naprav -drugačno gospodarjenja na vodovarstvenih območjih virov pitne vode -revitalizacija raznaravljene sanacija divjih odlagališč odpadkov in kontrola izcednih voda obstoječih deponij odpadkov -zavarovanje območij posebnega pomena za naravo -podpora okoljevarstvenim pobudam civilne družbe -inštitut za trajnostni razvoj in prostorsko planiranje -permanentno okoljsko, naravno-varstveno komuniciranje z

		možnost za nove zaposlitve v sklopu zavarovanih območij – neizkoriščeni naravni viri			vodotokov – vzpostavitev pogojev za razvoj obvodnih ekosistemov, ki prispevajo k samočistilni sposobnosti vodotokov in večji doživljajski vrednosti okolja (oddih in rekreacija) – izboljšani vodni režimi – Ohranjanje narave oz. nova vzpostavitev rečnega vodnega ekosistema – ohranjanje obsega mokrišč in povečanje retencijskih območij – lokalno preplavljanje vodotokov – preprečevanje izpiranja strupenih snovi v podtalnico – zmanjšanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravne vire – hitrejša uvajanje kmetijskega okoljskega programa v Pomurju – promocija in pospeševanje stalnega izboljševanja energetske učinkovitosti ter pospešenega uvajanja	regionalno javnostjo
--	--	---	--	--	---	----------------------

Podravska	- območja naravne krajine so raznolika in sorazmerno dobro ohranjena - obstaja strokovna usposobljenost za reševanje okoljskih problemov	-	- glavni vodni viri, površinske vode, tla in podtalnica so onesnaženi - za opredeljena območja naravne krajine ni celovitih strategij razvoja in varstva - ni regijske zasnove razvoja prostora, primanjkuje regionalnih konceptov razvoja na vseh ravneh varovanja okolja	- nadaljnje onesnaževanje okolja in neustrezna eksploatacija narave	uporabe obnovljivih virov energije v pomurski regiji - zmanjšanje porabe celokupnih energentov na območju Pomurja - povečana uporaba obnovljivih virov energije in s tem povezana sekundarna neodvisnosti regije	- učinkovitejše spremljanje in poročanje o stanju narave in okolja - vključevanje javnosti v dejavnosti osveščanja in izobraževanja - ohraniti naravno krajino, habitate vrst in habitatne tipe - izboljšati upravljanje z območji Natura 2000 - ohranitev in zavarovanje habitatov in rastlinskih in živalskih vrst iz ednarodnih konvencij o varovanju biotske raznovrstnosti - izboljšanje okoljske infrastrukture - povečanje naložb v varstvo okolja - zmanjšanje	- ozaveščanje in izobraževanje prebivalstva o pomenu varstva okolja in trajnostnem razvoju – izobraževanje javnosti za skladen regionalni razvoj - IMISIJSKI MONITORING TAL, PODZEMNIH IN POVRŠINSKIH VODA NA VODOVARSTVENIH OBMOČJIH PODZEMNIH VODA VRBANSKI PLATO, DRAVSKO POLJE, SELNICA - RUŠE IN CERŠAK - OSVEŠČANJE CILJNIH JAVNOSTI O RAVNANJU S KOMUNALNIMI
-----------	--	---	---	--	---	--	---

					onesnaženosti voda zaradi odvajanja neprečiščenih odpadnih komunalnih vod – zagotovitev varne in zdravstveno ustrezne pitne vode za vse prebivalce regije – zmanjševanje izgub vodovodnega omrežja	ODPADKI IN ODPADNO EMBALAŽO – TRAJNOSTNO UPRAVLJANJE Z VAROVANIMI OBMOČJI MESTNIH GOZDOV – Regijski park Pohorje - ustanavljanje regijskega parka – trajnostno upravljanje reke Drave – ohranjanje varovanih območij narave – projekti izgradnje čistilnih naprav in kanalizacijskih sistemov (13 projektov) – projekti izgradnje vodovodnih sistemov (11 projektov)
Koroška	– veliko naravnih potencialov – veliko naravnih vrednot in kulturne dediščine kot potenciala za razvoj turizma – ekološka stabilnost prostora, biotska pestrost, naravna ohranjenost – sorazmerno visoka kvaliteta okolja delov	– vzpostavljena partnerstva za oblikovanje celovitih programov varovanja okolja	– premajhna osveščenost glede racionalne rabe naravnih dobrin in varovanja okolja – za opredeljena območja naravne krajine ni oblikovanih celovitih strategij razvoja in varstva – obstoj okoljsko močno	– onesnaževanje okolja na območju brez ustrezne komunalne opremljenosti – iskanje neustreznih rešitev na področju varstva okolja v primerih nepovezovanja med občinami – povečanje obremenjevanja	– vzpostavitev učinkovitih sistemov za sanacijo in varstvo okolja in izboljšanje komunalne opremljenosti – vzpostavitev sistema ustrezne zaščite vodnih virov in zagotovitev primerne preskrbe prebivalcev za vsa območja v regiji	– varovanje narave in naravnih virov – sanacija okoljsko degradiranih območij

	regije, ki omogoča kvalitetno bivanje	-		degradiranih območij	-	okolja delov regije - finančna nezmožnost občin za financiranje zahtevnih okoljevarstvenih investicij	- prioriteto reševanje najbolj perečih problemov kot je sanacija obstoječega vodovodnega omrežja in vključevanje v omrežje novih in nadomestnih vodnih virov - ureditev individualnih vodovodnih sistemov na območjih regijsko pomembne razpršene poselitve - dokončna izgradnja novega regijskega odlagališča za nevarne odpadke v Bukovžlaku - izgradnja kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav	- odvajanje in čiščenje odpadnih voda in poplavna varnost (15 projektov) - oskrba s pitno vodo (12 projektov) - celovito ravnanje z odpadki (6 projektov)
Savinjska	-	-	-	-	-	-	-	-
Spodnje posavska	- naravne danosti in viri (ugodne klimatske razmere, relativno čist zrak, bogat vodni potencial, lesne zaloge, podtalnica,	- izkoristiti naravne in kulturne danosti v regiji v smislu njihovega trženja (raziskovanje, prezentiranje in	- neizkoriščena naravna in kulturna dediščina	- povečevanje pritiskov na naravo (voda, zrak, tla) in na kulturno krajino zaradi industrije, kmetijstva,	- varstvo okolja in trajnostna raba energije z ustreznim upravljanjem z vodami, z ustreznim ravnanjem z odpadki, z	- projekti varne oskrbe s pitno vodo (6 projektov) - projekti izgradnje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih		

	visoka stopnja biotske pestrosti, rodovitna kmetijska zemljišča, velike površine in pester sestoj gozdov, nahajališča gramoza in peska ...) – bogata naravna in kulturna dediščina (kraške jame, slapovi, biotopi, pragozd, mokrišča, gradovi, galerije, sakralni objekti ...) – ohranjenost naravne krajine	oživljanje kulturne dediščine, razširitev regijskih parkov, razvoj posebnih oblik kmetijstva (ekološko kmetijstvo ...), razvoj turizma) – iskati optimalno rabo naravnih virov		poselite in povečana obsega tranzitnega prometa – plazovitost, vodna erozija, potresna nevarnost	zmanjševanjem vplivov na okolje in trajnostno energijo – zagotoviti varstvo pred poplavamami, plazovi in drugimi nesrečami	voda (4 projekti) – projekti izgradnje učinkovitih sistemov ravnanja z odpadki (6 projektov)
Zasavska	– krajinska in biotska pestrost ter številne naravne vrednote – sistem ločenega zbiranja odpadkov na izvoru nastajanja vzpostavljen v vseh občinah	– območja zavarovane narave (krajinska parka, Natura 2000) – ureditev degradiranih rudniških površin kot funkcionalnih delov naselij – okoljsko-prostorsko izobraževanje prebivalstva – izvajanje programov varovanja okolja povezano z zdravjem	– velika površina degradiranih površin – zaskrbljujoča kakovost zraka, vodnih virov in tal – povečevanje količine odpadkov – premajna informiranost in družbeni konsenz o potrebnih spremembah na področju ekologije	– novo obremenjevanje prostora zaradi umeščanja industrije – neupoštevanje okoljskih in prostorskih omejitev regije pri umeščanju industrije – finančna neznožnost podjetij za financiranje okoljevarstvenih investicij – večanje števila divjih odlagališč	– izboljšanje kakovosti sestavin bivalnega okolja in ekosistemov	– popis vseh onesnaževalcev, vključno z opisom obstoječih tehnologij in emisij – ekološka sanacija posameznih industrijskih in ostalih onesnaževalcev – posodobitev merilne mreže ARSO, ter javni dostop do okoljskih podatkovkončna sanacija deponije Prapretno – prilagajanja podjetij IPPC direktivi – različni projekti informiranja,

LUR	- okolje je v regiji, ne glede na koncentracijo razvoja in poselitve, dokaj dobro ohranjeno. Predvsem je mogoče v zelo hitrem času priti v naravo, medtem ko druge sestavine okolja (predvsem hrup, stanje zraka) v večjih naseljih nista najboljša.	- za ohranitev okolja je predvsem potrebno sodelovanje med občinami pri usklajenem načrtovanju - v prostoru tako za zagotovitev primernih površin za stanovanjsko gradnjo kot tudi za zagotovitev učinkovitega javnega prevoza.	- v regiji je zaradi slabo organiziranega javnega prevoza kakovost zraka v slabem stanju. Ravno tako je s hrupom, ki v nekaterih delih regije presega mejne vrednosti	- zaradi slabšanja stanja okolja lahko predvsem v mestnih jedrih pride do poslabšanja življenjskih pogojev, kar poleg drugih sprememb (zaostajanje v razvoju) lahko povzroči še večje probleme pri razvoju teh delov regije - slabo varovanje	- z usklajenim načrtovanjem več sektorjev v prostoru in izvedbo zahtevnih programov doseči kakovostne pogoje za delo in življenje v regiji - zagotoviti kakovostne komunalne storitve za prebivalce in gospodarstvo po ustreznih, stroškovno učinkovitih cenah - zagotoviti stroškovno učinkovito čiščenje odpadnih vod v porečju	ozaveščanja (monitoring, informiranje, sanacija...) - projekt upravljanja krajinskih parkov Kum in Mrzlica ter posebnih varstvenih območij (območja Natura 2000) po direktivi o pticah in direktivi o habitatnih tipih - projekt ustanavljanja in upravljanja krajinskih parkov Čemšeniška planina in Kopitnik - projekti sanacije starih zaščitnih stanovanj (6 projektov) - varovanje vodnih virov - eko hiša – pilotni projekt - sanacija nekdanjih rudarskih območij - operativni program ravnanja z odpadki za regijo - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju Ljubljane - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju Krke - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju
-----	---	---	--	---	--	---

				podzemnih voda lahko povzroči zapiranje posameznih delov vodooskrbnega sistema in trajno poškodovanje vodnih zajetij	odpadnih vod – zagotoviti varno oskrbo s pitno vodo – zmanjšati porabo vode na prebivalca – zmanjšati količino odpadkov na prebivalca	Kamniške Bistrice in Pšate – operativni program povezovanja vodovodnih sistemov – povezovanje komunalnih podjetij za učinkovito zagotavljanje storitev – osveščanje prebivalstva
JV Slovenija	– razmeroma cisto, neonesnaženo okolje – veliko naravnih potencialov (les, termalna voda, vodni viri, krajinske vrednosti) – veliko naravnih vrednot in kulturne dediščine kot potencialov za razvoj turizma in blagovnih znamk na področju kmetijstva – številne prvine prepoznavnosti regije in njenih delov (Kocevski gozdovi, drobna strukturiranost kmetijskih krajin, Kolpa, Krka, arhitektura, dediščinski objekti)	– vse bolj celoviti programi varovanja okolja in trajnostne rabe naravnih virov – upravljanje (management) okolja s trajnostnim razvojem kmetijstva in gozdarstva, v povezavi z varstvom narave in kulturne dediščine	– velika ranljivost kraškega sveta za onesnaženja – premajhna ozaveščenost glede racionalne rabe naravnih dobrin in energentov ter varovanja okolja – lastniška razdrobljenost naravnih virov (kmetijskih zemljišč in kmetij, gozdov na dolenjskem in belokranjskem delu) – obsežna območja varstva narave	– onesnaževanje okolja na območjih brez ustrezne komunalne opremljenosti – nekontroliran obisk in neustrezne oblike turizma in rekreacije na območjih varstva narave oz. občutljivih območij (habitati ogroženih vrst ipd.) kot vir okoljskih preobremenitev	– zmanjševanje onesnaženja okolja – povečanje možnosti za gospodarski razvoj, – zmanjšanje razlik v komunalno – infrastrukturni opremljenosti med urbanimi območji in podeželjem ter med razvitejšimi in manj razvitimi deli regije	– komunalno opremljanje naselij in gospodarskih con – izpopolnitev sistemov za ravnanja z odpadki
Obalno kraška	– ohranjena narava z veliko pestrostjo	– nezadostna skrb za varovanje	– nezadostna skrb za varovanje	– neupoštevanje potreb lokalnega	– učinkovite javne storitve	– ureditev oskrbe prebivalstva s pitno

	habitativnih tipov in vrst – zavarovana območja	naravnega okolja in zmanjšanje njegovega onesnaževanja – neobstoje strategij prostorskega razvoja na območjih Natura 2000 – nedefinirani programi upravljanja z zavarovanimi območji	naravnega okolja in zmanjšanje njegovega onesnaževanja – neobstoje strategij prostorskega razvoja na območjih Natura 2000 – nedefinirani programi upravljanja z zavarovanimi območji	prebivalstva pri načrtovanju in izvajanju okoljskih politik – povečanje stroškov v regiji zaradi počasnega sprejemanja zakonodaje in neizvajanja okoljskih naložb, – za občine finančno prezahtevna zakonodaja o izgradnji komunalne infrastrukture	– regionalne podporne aktivnosti – skupno reševanje nalog regionalnega pomena – okrepiti celovito upravljanje z obalnim območjem	vodo, posodobitev vodovodnih sistemov za zmanjšanje izgub, zamenjava vodovodnega omrežja iz azbestnocementnih cevi – spodbujanje zmanjševanja onesnaženosti in količin odpadnih voda – GOJUP - gospodarjenje z odpadki Južne Primorske – sistem odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode – vzpostavitev upravljanja in povezovanje zavarovanih območij – upravljanje z okoljem Južne Primorske
Notranjsko kraška	– dobro ohranjena območja naravne in kulturne krajine. – ni večjih onesnaževalcev okolja (razen lesne, kovinske in kemijske industrije)	– obnovljivi viri energije – Notranjski regiji park – neokrnjena narava, ekološko nedegradirana območja, Natura območja, krajinska območja – nacionalne prepoznavnosti	– pomanjkjiva in zastarela infrastrukturna opremljenosti naselij (vodovod, kanalizacija, informacijska infrastruktura, kulturna infrastruktura) – zaraščanje krajine – neurejeno ravnanje	– ogroženost okolja z emisijami in nevarnost onesnaženja vode (kraško površje) – ni programov razvoja in varstva narave – varstvo okolja ni prepoznano kot vrednota – mladi niso	– ohranjeno naravno okolje	– varovanje vodnih virov (obnavljanje, zavarovanje in upravljanje) – odvajanje in čiščenje odpadnih vod – priprava operativnega programa povezovanja vodovodnih sistemov – priprava operativnega programa ravnanja z odpadki za regijo

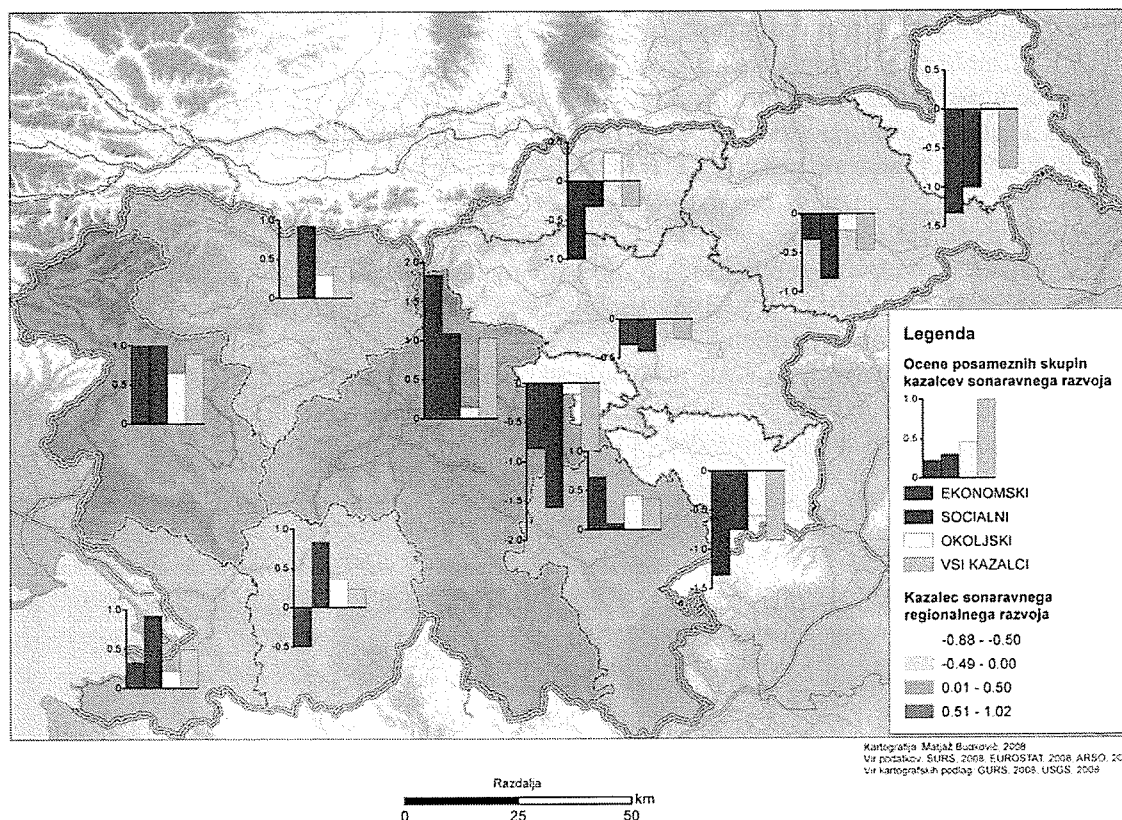
			z odpadki (regijski center za zbiranje odpadkov) – opuščena, industrijska in divja odlagališča	prepoznavni kot razvojni potencial na področju varstva okolja		– raba obnovljivih virov energije – upravljanje z naravnimi danostmi
Severno Primorska	– zaščiteni območja: Triglavski narodni park, naravni rezervati in krajinski parki – povezovanje občin na področju prostorskega planiranja ter čezmejno povezovanje občin in komunalnih podjetij na področju zbiranja – in ravnanja z odpadki – izvedeni pomembni projekti s področja vodooskrbe in komunalne infrastrukture v regiji – izredna biotska in krajinska raznolikost delov regije, izjemne krajine kot krajinska območja – visoko vrednotenje kakovosti naravne in kulturne krajine (ohranjena narava in bogastvo s kulturno dediščino)	– območja Nature 2000 – izboljšanje okoljske infrastrukture/monitoring – krepitev zavesti o nujnosti spoštovanja principov trajnostnega razvoja pri načrtovanju – sektorskih politik	– nepovezano delovanje občin na področju varstva okolja/odsotnost regionalnega nivoja in institucionalne povezanosti – neustrezno ravnanje z odpadki in odsotnost regijskega centra za zbiranje odpadkov – nedograjena komunalna infrastruktura – občutljiva vodozbirna območja, ki niso zaščiteni ali ni rešen sistem upravljanja – ni upravljaljskih načrtov zaščitenih območij (parki, območja Nature 2000)	– pritiski gospodarstva na okolje – nezavarovanje vodnih virov zaradi različnih interesov – naravne katastrofe in pojavi v okolju – odsotnost uveljavljanja upravljaljskih načrtov s strani države ter državnih in regijskih strategij in ukrepov na področju ohranjanja kulturne krajine	– programa so optimalno varstvo okolja, sonaravno upravljanje vodnih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti in raznolikosti kulturne krajine ter izboljšanje stanja degradiranega okolja in kakovosti bivanja v sodelovanju z okolju prijaznim gospodarstvom	– Varstvo in razvoj okoljskega kapitala – Varovanje, razvoj in upravljanje varovanih območij – Varovanje vodnih virov in vodooskrba s kvalitetno pitno vodo – Odvajanje in čiščenje odpadke in padavinske vode – Gospodarno ravnanje z odpadki

	- območja pomembnejših naravnih virov (izreden vodni potencial ...)					
Gorenjska	- precejšnje zaloge kakovostnih vodnih virov - Triglavski narodni park	- zmanjšanje onesnaževanja z elektromagnetnimi sevanji, olji, CO2 - čezmejno varovanje okolja	- slaba kakovost vode na sotočju Save in Sore - degradirane površine posledica nekdanjih posegov - slabo nadzorovana območja, ki jih ogrožajo plazovi in poplave	- povečevanje prometa v alpskih dolinah - omejevanje posegov na I. kmetijska območja - nepredvidljive posledice ujim	- urediti odvajanje in čiščenje odpadnih voda na vodozbirnem območju Save in Sore do sotočja v skladu z nacionalnim programom varstva okolja - zmanjšati količine odpadkov, pripeljanih na deponijo	- odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter vodooskrba v povodju Zgornje Save in Sore - celovito ravnanje z odpadki - varovanje narave in naravnih virov

Na osnovi pregleda vsebin s področja okoljske politike v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

6. Področje okolja je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
7. Le v primeru dveh regij (Obalno kraška regija, Savinjska regija) se načrtovani projekti na področju okolja (okoljske infrastrukture) neposredno navezujejo na ReNPVO.
8. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize).
9. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na prostor, benchmarking analize itd.
10. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
11. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki varstva okolja in regionalnim razvojem.
12. Primerjave načinov in kakovosti reševanja okoljske problematike med vsemi RRP 2007-2013 pa so težko izvedljive glede na to, da se statistične (razvojne) regije nahajajo v precej različnem položaju kar zadeva kakovost okolja (glej prikaz ocene okoljskih razmer v okviru ocene sonaravnega regionalnega razvoja v slovenskih statističnih regijah v Sliki 2).

Slika 2: Kazalec sonaravnega regionalnega razvoja v slovenskih statističnih regijah na začetku 21. stoletja



Vir: Vintar Mally et. al., 2009⁴⁷

⁴⁷ Vintar Mally Katja et. al., 2009, Zagate trajnostnega razvoja v Pomurju, 20. Zborovanje slovenskih geografov na temo Pomurje – trajnostni regionalni razvoj ob reki Muri, Ljutomer – Murska Sobota, 26.-28. Marec

3. Zaključne ugotovitve

Analiza nekaterih izbranih državnih razvojnih dokumentov je pokazala, da so v programih varstva okolja povezave med okoljsko politiko ter regionalno politiko oz. področjem regionalnega razvoja zelo šibke. V regionalni politiki so v okviru vizije regionalnega razvoja okoljski vidiki na splošno vključeni v koncept trajnostnega razvoja. Okoljski vidiki regionalne politike pa vmanjkajo na bolj operativni ravni. Pogrešamo jih pri splošnih in strateških ciljih ter opredeljenih projektih regionalne politike.

Na državni ravni so povezave med okoljsko politiko in regionalnim razvojem bolj deklarativnega značaja brez obstoja učinkovite metodike (modela) njunega povezovanja.

Vse bolj se izpostavlja potreba po oblikovanju novega razvojnega modela, ki bi presegel sedanjí razvojni model, ki bi želeno večjo konkurenčnost in višjo dodano vrednost na zaposlenega povečevala na račun že sedaj prekomernih okoljskih pritiskov in naraščanju snovnoenergetskih tokov (Plut, 2009, str. 4).

Umanjkanje višje stopnje vsebinske in metodične povezanosti vidikov okoljske politike in regionalnega razvoja na državni ravni se odraža tudi na način obravnave obeh vidikov na regionalni ravni v okviru regionalnega razvojnega načrtovanja.

Za vsebine s področja okolja v RRP 2007-2013 veljajo naslednje značilnosti:

1. Področje okolja je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Le v primeru dveh regij (Obalno kraška regija, Savinjska regija) se načrtovani projekti na področju okolja (okoljske infrastrukture) neposredno navezujejo na ReNPVO.
3. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize).
4. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na prostor, benchmarking analize itd.
5. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
6. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki varstva okolja in regionalnim razvojem.
7. Primerjave načinov in kakovosti reševanja okoljske problematike med vsemi RRP 2007-2013 pa so težko izvedljive glede na to, da se statistične (razvojne) regije nahajajo v precej različnem položaju kar zadeva kakovost okolja.

Literatura in viri

1. Cof, A. et al., 2008, Strokovne podlage o naravnih danostih LUR, v Gulič, A. et al., Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, [http://ralur-prostor.uirs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/Zaključna%20poročila/SPRPN%20LUR zaključno%20poročilo%20za%20ključni%20aktivnosti%20št.%201%20in%202%2015102008.pdf](http://ralur-prostor.uirs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/Zaključna%20poročila/SPRPN%20LUR%20zaključna%20poročilo%20za%20ključni%20aktivnosti%20št.%201%20in%202%2015102008.pdf).
2. Feldman, D.L. & Wilt, C.A. (1999) Climate-change policy from a bioregional perspective: Reconciling spatial scale with human and ecological impact. In M.V. McGinnis (Ed.), Bioregionalism. New York: Routledge, pp. 133-54.
3. Hlad, B., Erker Slabe, R., 2004, Ekonomski razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti, IB revija, 38, 4: 52-66, UMAR, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2004/ib4-04.pdf.
4. Mikuš, T., 2006; Stanje in perspektive krajinskih parkov v Sloveniji, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Podiplomski študij varstvo naravne dediščine, Ljubljana, http://www.digitalna-knjiznica.bf.uni-lj.si/md_mikus_tina.pdf.
5. MOP, 2005, Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20062&stevilka=3>.
6. Plan B za Slovenijo, 2007, [http://www.umanotera.org/upload/files/Plan%20B/Plan%20B%20za%20Slovenijo CELOTEN DOKUMENT verzija 24 april 2007.pdf](http://www.umanotera.org/upload/files/Plan%20B/Plan%20B%20za%20Slovenijo%20CELOTEN%20DOKUMENT%20verzija%2024%20aprila%202007.pdf).
7. Plut, D. et al., 2008, Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ljubljana, [http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/priloznostno/CRP_zavarovana Plut 08.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/priloznostno/CRP_zavarovana_Plut_08.pdf).
8. Plut, D., 2009, Trajnostni razvoj Slovenije – od šibke k močni sonaravnosti, [http://www.fgg.uni-lj.si/ulvoobvestila/obvestila%5C31 20.pdf](http://www.fgg.uni-lj.si/ulvoobvestila/obvestila%5C31%20.pdf).
9. Senjur M., 2009, Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija, Razvojni izzivi Slovenije, Založba ZRC, Ljubljana, s. 21-27.
10. SVLR, 2010, Regionalna politika, [http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna politik al/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/).
11. Vlada RS, 2007; Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013, <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP-ROPI.pdf>.
12. Vintar Mally Katja et. al., 2009, Zagate trajnostnega razvoja v Pomurju, 20. Zborovanje slovenskih geografov na temo Pomurje – trajnostni regionalni razvoj ob reki Muri, Ljutomer – Murska Sobota, 26.-28. Marec 2009, [http://www.drustvo-geografov-pomurja.si/projekti/zborovanje/zbornik/z2aKatja%20Vintar%20Mally%20idr T.pdf](http://www.drustvo-geografov-pomurja.si/projekti/zborovanje/zbornik/z2aKatja%20Vintar%20Mally%20idr%20T.pdf).

ANALIZA VPLIVA POLITIKE RAZVOJA PROMETNEGA SISTEMA IN INFRASTRUKTURE NA REGIONALNI RAZVOJ

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem desetletju in pol je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje razvoja prometnega sistema in infrastrukture v Sloveniji. Temeljni poudarki so bili predvsem na oblikovanju programskih ciljev, usmeritev in politik razvoja prometnega sistema kot celote ter njegovih posameznih podsistemov na nacionalni ravni. Med njimi izpostavljamo predvsem: Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo), Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI), Resolucijo o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA), Resolucijo o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL) in Resolucijo o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog).

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo)⁴⁸

Leta 2006 je bila sprejeta aktualna prometna politika države. V njej je izpostavljen makroekonomski pomen prometa in potreba po nadaljevanju posodabljanja, deregulacije ter internacionalizacije prometa za zagotavljanje višje kakovosti storitev v potniškem in tovornem prometu. V omenjenem dokumentu si je država zastavila izziv, da bo postala logistično in distribucijsko središče za srednjo Evropo. Poleg tega je v njem oblikovala tudi vizijo, ki je, da bo država s prometno politiko odgovarjala na sodobne razvojne izzive in omogočila sinergijsko delovanje različnih prometnih sistemov.

Prometna politika je oblikovala tudi splošne cilje na nacionalni ravni, ki so razvrščeni po naslednjem prednostnem vrstnem redu:

1. internalizacija zunanjih stroškov, ki jih povzroča promet,
2. doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor,
3. povečanje prometne varnosti in varovanja,
4. učinkovita poraba energije in čisto okolje,
5. povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa,
6. prenos blaga v tranzitu na železnico,
7. usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema,
8. vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov,
9. ozaveščanje in informiranje prebivalstva o trajnostni mobilnosti,
10. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja,
11. zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu,
12. optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov,

⁴⁸ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426>.

13. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva,
14. deregulacija posameznih podsistemov prometa in prodaja državnih lastniških deležev, skladno z obstoječo zakonodajo, kjer ni ogrožen javni interes, zasebni ponudniki pa z načelom tržnega gospodarstva lahko zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati,
15. natančno usmerjanje fiskalnih ukrepov za zagotavljanje tistih storitev, ki jih z načeli tržnega gospodarjenja ni mogoče zagotoviti samih po sebi.

Cilj št. 10, ki se zavzema za »zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja«, se posredno nanaša na problematiko spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Prometna politika je oblikovala tudi splošne ukrepe in ukrepe po posameznih prometnih sistemih, ki pa so ostali na precej splošni ravni in finančno neovrednoteni.

Kljub temu, da je v dokumentu uvodoma zapisano da »na uspešnost uresničevanja prometne politike vpliva tudi širše družbeno okolje, zato je pri načrtovanju te politike treba upoštevati gospodarsko, socialno in kulturno okolje države ter poznati politiko drugih področij, ki mejijo ali se pokrivajo s prometnim« (MP, 2006, str. 2) regionalna politika oz. področje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja države v njem ni neposredno omenjeno.

V analizi slabosti in prednosti ter izzivov in nevarnosti (SPIN) na področju prometa in prometne infrastrukture v Sloveniji je kot slabost naveden »slabo razvit sistem državnih cest, ki prometno »napajajo« avtocestno omrežje in povezujejo regije, kjer ni avtocest« (ibidem, str. 3).

V SPIN je bila v okviru priložnosti izpostavljen pomen razvoja tretje (3.), tretje a (3.a), tretje b (3.b) in četrte (4.) prometne osi, ki bodo povezovale regije v Sloveniji, Avstriji, Italiji in na Hrvaškem in ki bodo omogočile navezavo cestnega prometa teh regij na glavne prometne evropske smeri.

V viziji mobilnosti prebivalstva je poudarjeno, da se bo »v regionalnih središčih vzpodbujal razvoj intermodalnih potniških terminalov, kjer se bodo srečevali različni sistemi javnega potniškega prometa in osebna transportna sredstva. Kjer bo mogoče, bo na vseh vstopih v večja urbana središča treba urediti parkirišča v bližini železniških in avtobusnih postaj, ki zagotavljajo povezave z osnovnimi nosilci javnega mestnega prevoza«. (ibidem, str. 7).

V viziji oskrbe gospodarstva je – upoštevaje razvejanost slovenskega prometnega omrežja in geografske značilnosti države – izpostavljena »potreba po oblikovanju regijskih intermodalnih centrov, katerih naloga bo povezovanje transportnih sistemov in učinkovita oskrba regijskih gospodarstev z logističnimi storitvami« (ibidem, str. 11).

V analizi stanja na področju prometne infrastrukture je bilo poudarjeno, da je »država v zadnjem desetletju dajala prednost predvsem dograjevanju cest za daljinski promet, to je avtocest na vseevropskem cestnem omrežju, ter hitrih cest«... »Opisani razvoj državne cestne infrastrukture je omogočil pospešen razvoj območij ob avtocestnem križu, medtem ko se navezanost in dostopnost ostalih območij na avtocestni sistem v tem obdobju ni izboljšala. Splošno stanje obstoječega omrežja državnih cest, kategorij glavnih in regionalnih cest, se je v tem obdobju celo poslabšalo; trenutne razmere namreč kažejo, da je 42% omrežja teh cest v

slabem oziroma zelo slabem stanju. Opisano stanje je omejitveni dejavnik skladnega regionalnega razvoja območij Slovenije, ki ne ležijo ob avtocestnem križu. Območja zaradi slabe dostopnosti in s tem višjih transportnih stroškov postajajo lokacijsko nekonkurenčna, četudi imajo druge, za razvoj potrebne dejavnike (cenejša zemljišča, usposobljeno delovno silo ...)» (ibidem, str. 5).

RePPRS med nosilce prometne politike ni vključila tudi Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je na državni ravni pristojna za izvajanje regionalne politike in spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Zaradi »zagotavljanja skladnega regionalnega razvoja z vidika ustrezne alokacije gospodarskih subjektov in glavnih oskrbovalnih centrov s primerno prometno povezanostjo« je RePPRS izpostavila potrebo po usklajevanju z ministrstvom, pristojnim za okolje in prostor» (ibidem, str. 21).

RePPRS je ostal na precej deklarativni ravni saj ni oblikoval tudi bolj konkretnih usmeritev z opredelitvijo časovnega obdobja, v katerem bo država z izvajanjem ukrepov uresničila zastavljene cilje. Poleg tega v RePPRS ni pripravljena globalna ocena potrebnih finančnih sredstev. RePPRS je predvidel pripravo »izvedbenih dokumentov, v katerih bodo določeni merljivi in konkretni cilji ter aktivnosti za njihovo doseganje, pristojnosti in odgovornosti, izvajalci aktivnosti in finančno časovna perspektiva« (ibidem, str. 1). Toda izvedbeni dokumenti oz. nacionalni programi razvoja posameznih prometnih sistemov, ki bi neposredno izhajali iz RePPRS niso bili pripravljeni.

Kar zadeva problematiko regionalnega razvoja oz. izvajanja politike skladnega regionalnega razvoja države, so – kot smo predstavili – v posameznih segmentih RePPRS prisotne posredne povezave med spodbujanjem trajnostnega prometa (sistemi in terminali JPP, regijski intermodalni logistični centri) in regionalnim razvojem. Opredeljena regionalno relevantna izhodišča, cilji in ukrepi so na precej splošni ravni in tudi niso enakomerno zastopana po vseh obravnavanih prometnih sistemih. Obenem bi za izvajanje RePPRS bilo potrebno okrepiti vlogo in pomen lokalnih skupnosti, še predvsem organov pristojnih za spodbujanje regionalnega razvoja na regionalni ravni.

1.2 Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI)⁴⁹

Temeljna ugotovitev NPRSZI je, da »obstoječe železniške proge, pretežno zgrajene še v prejšnjem stoletju, niti glede svojih parametrov niti glede zmogljivosti ne ustrezajo več sodobnim prevoznim potrebam. Te potrebe se kažejo v višjih hitrostih, večji pogostosti vlakov, večji udobnosti prevoznih sredstev, večji zanesljivosti in predvidljivosti ter višji kakovosti storitev v potniškem in v tovornem prevozu« (MP, 1996, str. 1).

NPRSZI zajema obdobje od leta 1994 do dokončanja projektov, ki so sestavni del tega programa oziroma do leta 2015.

NPRSZI pri posodabljanju in razvoju železniške infrastrukture določa tri temeljne med seboj ločene, vendar funkcionalno povezane sklope, ki so: obnova obstoječih prog, dograditev obstoječih prog in gradnja prog za visoke hitrosti.

⁴⁹http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/DZZ/Zakonodaja/Nacionalni_program_razvoja_zelezniske_infrastrukture.pdf.

V okviru sklopa dograjevanja obstoječih prog načrtuje izvedbo številnih zahtevnih projektov kot so:

1. gradnja nove proge za povezavo Slovenije z Madžarsko (25,0 km),
2. gradnja drugega tira na odsekih: – Koper–Divača (45,8 km), Ljubljana–Jesenice (71,2 km) in Maribor–Šentilj (16,5 km),
3. gradnja izvennivojskih križanj ceste z železnico in izvennivojskih dostopov na perone,
4. gradnja telekomandne naprave na progi Sežana–Jesenice (129,8 km),
5. elektrifikacija proge Sežana–Anhovo (56,6 km) in proge Anhovo–Jesenice (73,2 km),
6. gradnja sodobnejših sistemov signalnovarnostnih naprav,
7. gradnja sodobnejših sistemov telekomunikacijskih naprav, ki obenem omogočajo tudi ustrezno in nemoteno povezavo z Evropo,
8. posodobitev ranžirne postaje Zalog,
9. gradnja ljubljanskega železniškega vozlišča,
10. gradnja potniške postaje Ljubljana (ibidem, str. 10).

V okviru sklopa gradnje prog za višje in visoke hitrosti je bila opredeljena:

1. Preučitev nove hitre proge za hitrost 250 km/h v smeri: Benetke–Trst–Ljubljana–Zagreb/Budimpešta.
2. Izgradnja prog za hitrosti do 160 km/h, v okviru katerih sodijo glavna proga proti Mariboru in Dunaju, obvozne proge ljubljanskega železniškega vozlišča, glavna proga Pragersko–Ormož–Murska Sobota–Hodoš, glavna proga iz Kopra s priključkom na hitro progo Trst–Ljubljana ter glavna proga Ljubljana–Jesenice (z rekonstrukcijo in gradnjo drugega tira).

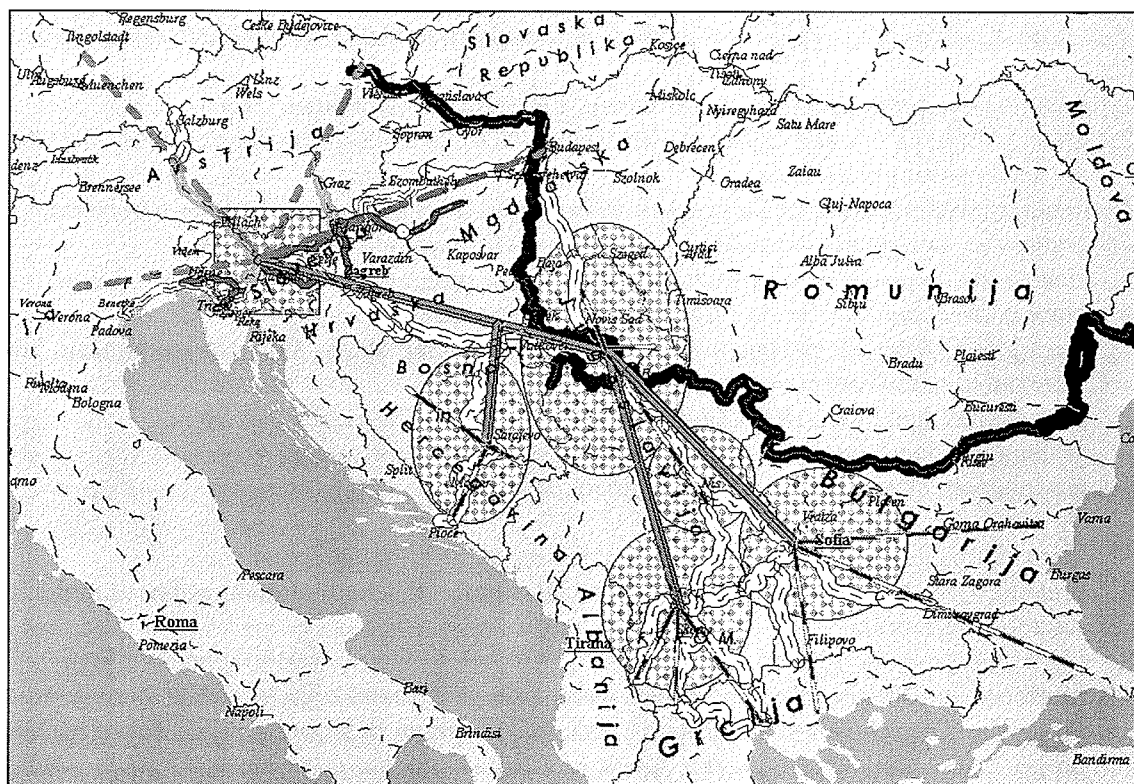
Kljub temu, da strokovni in širši javnosti ni na razpolago analiza uresničevanja NPRSZI – vprašanje je tudi ali je znotraj pristojnega ministrstva in vlade le-ta bila sploh opravljena – iz drugih virov vemo, da je do leta 2010 bil uresničen le manjši del načrtovanih projektov. Med večje naj omenimo predvsem gradnjo nove proge za povezavo Slovenije z Madžarsko ter posodabljanje signalnovarnostnih in telekomunikacijskih naprav.

Menimo, da so v NPRSZI cilji in usmeritve razvoja železniške infrastrukture premalo ambiciozno zastavljeni in da bi se poteki sodobne železniške infrastrukture morali v celoti ujemati s prometnimi osmi V. in X. vseevropskega koridorja oziroma s prednostnimi prometnimi smermi Slovenije z vozliščem v Ljubljani. S to usmeritvijo je skladna tudi nekoliko starejša Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije⁵⁰, ki je oblikovala vizijo Slovenije kot Izhodišča (Gateway) za oskrbo gospodarstev v regijah Srednje in Jugovzhodne Evrope).

Kar zadeva navezavo na problematiko regionalnega razvoja, le-ta v besedilu NPRSZI ne obstaja. Po drugi strani je povsem jasno, da bi uresničitev v NPRSZI opredeljenih projektov – ne glede na konceptualne pomanjkljivosti⁵¹ – bistveno pripomogla k blažitvi razlik v dostopnosti regionalnih središč do osrednjih državnih središč in središč izven države.

⁵⁰<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&st=a&vt=104&mandate=-1&o=530&sb=6&unid=PA4IC12565E2005ED694C1256ED3003FC1B4>.

⁵¹ Glej Gulič, A., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013 – Prometna infrastruktura, v Kavaš, D., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana. Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.



Slika 1: Položaj Slovenije v mreži vseevropskih prometnih koridorjev

1.3 Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA)⁵²

ReNPIA je osrednji strateški, razvojni in operativni dokument, ki predstavlja osnovo za načrtovanje, financiranje, izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje avtocest v Sloveniji. V njem so opredeljena tudi načela, cilji in prioritete, ki so relevantne z vidika regionalnega razvoja Slovenije.

Med osnovnimi načeli je ReNPIA vključil tudi načelo, da nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji »mora omogočiti skladen in enakomeren regionalni in gospodarski razvoj vseh slovenskih regij, kot tudi nadaljnji razvoj države v okviru njenega članstva v Evropski uniji« (ReNPIA, 2004, str. 24).

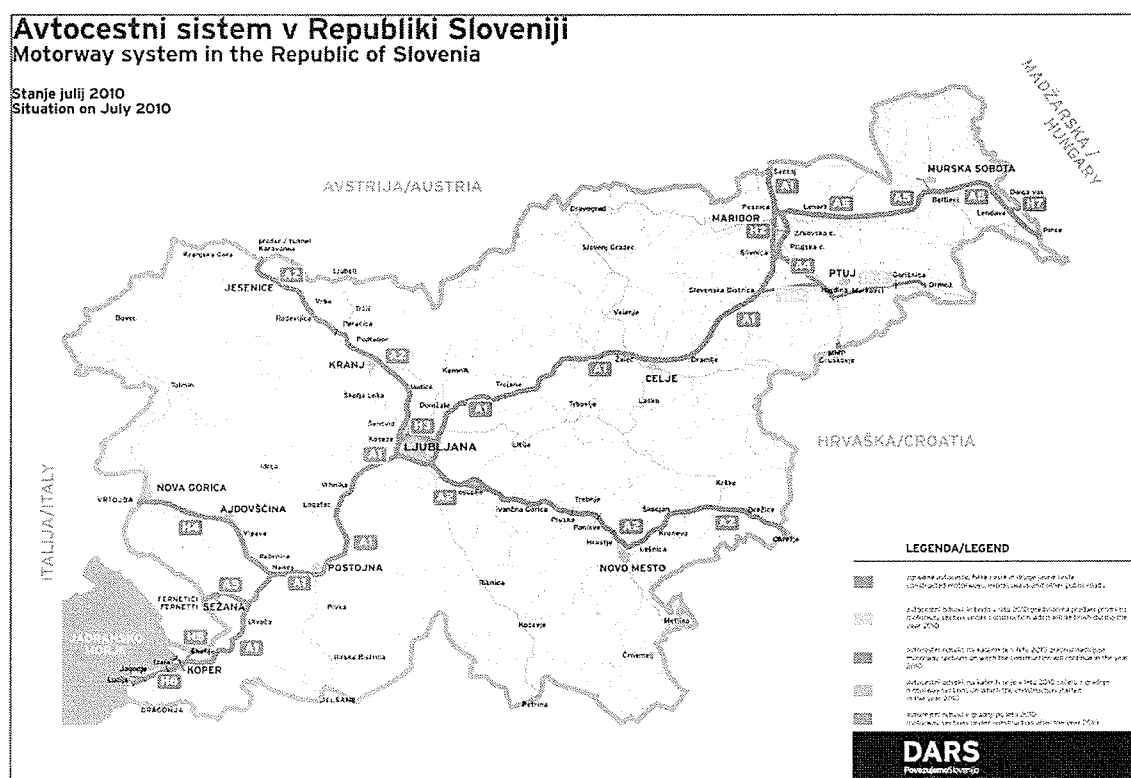
Med strateške cilje je ReNPIA vključil tudi cilj zagotovitve ustrezne notranje in zunanje povezanosti države. »Izgradnja avtocestnega omrežja mora omogočati boljši in učinkovitejši pretok ljudi, blaga in storitev, tako v območju Republike Slovenije, torej med samimi slovenskimi regijami ter najpomembnejšimi gospodarskimi centri v državi, kot tudi v območju širšega evropskega prostora, saj je naša država zaradi svoje teritorialne in populacijske majhnosti močno soodvisna od svojega okolja. Izboljšana notranja in zunanja povezanost države bo pozitivno vplivala na njen nadaljnji policentrični razvoj, decentralizacijo in enakomernejši regionalni in gospodarski razvoj« (ibidem, str. 25).

⁵² <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300>.

Poleg tega je ReNPIA med strukturne cilje vključila tudi izboljšanje prometne povezanosti lokalnih skupnosti na regionalne centre v državi in tujini. »Dokončane avtocestne povezave odpirajo nove razvojne možnosti lokalnim skupnostim v njihovi neposredni bližini ter njihovo večjo povezanost z regionalnimi centri in tujino. Večja medsebojna povezanost ekonomskih subjektov vzpodbuja nastajanje množice dislociranih podjetniških enot, ki neposredno izkoriščajo komparativne prednosti lokalnega okolja, istočasno pa brez posebnih transakcijskih stroškov sodelujejo na vseh pomembnejših globalnih trgih in se preko njih tudi napajajo. Posredno to omogoča višjo raven kakovosti življenja v okolju, ki je uspelo pritegniti podjetniško dejavnost v svojo sredino in se preko sodobnih transportnih poti povezati z ostalimi okolji« (ibidem, str. 26).

ReNPIA je opredelil tudi prioritete izvajanja, ki temeljijo na strokovnih kriterijih za določanje prioritet oziroma vrstnega reda gradnje tistih odsekov/pododsekov, ki še niso zgrajeni oziroma v gradnji. Med kriterije za določanje prioritet sta bila opredeljena dva, ki sta relevantna z vidika regionalnega razvoja Slovenije. To sta prometna politika – prometna povezava in zagotovitev ustreznih dostopov med pomembnimi regionalnimi središči in urbani območji znotraj in izven Republike Slovenije; ter razvojna politika – zagotovitev regionalnega in urbanega razvoja (glej ibidem, str. 34).

ReNPIA – v primerjavi napr. z NPRSZI – v veliko večji meri vključuje v metodično in vsebinsko zgradbo dokumenta vidike regionalnega razvoja. V ReNPIA so vgrajena pričakovanja, da bo udejanjanje opredeljenih načel, ciljev in prioritet spodbudilo enakomeren regionalni razvoj, izboljšalo cestno povezanost naselij z regionalnimi in državnimi središči v državi in tujini ter spodbudilo razvoj podjetij v manj razvitih okoljih.



Slika 2: Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji

Po drugi strani pa v ReNPJA – tako kot v NPRSZI in ostalih razvojnih dokumentih, ki usmerjajo razvoj prometnih sistemov in infrastrukture v Sloveniji – umanjajo instrumenti (merila, kriteriji, kazalniki) za merjenje in ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Zato nimamo ustreznih osnov za dajanje strokovno utemeljenih ocen o tem v kolikšni meri je udejanjanje ReNPJA dejansko vplivalo na uresničevanje zastavljenih ciljev na področju regionalnega razvoja.

Če bi tudi pri nas uzakonili instrument presoje vplivov na regijo (regional impact assessment) tako imamo uzakonjeno presojo vplivov na okolje (environmental impact assessment) potem bi tudi ocenjevanje vplivov prometnih in drugih sektorskih politik na regionalni razvoj bilo veliko bolj utemeljeno in učinkovito.

1.4 Resolucija o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL)⁵³

ReNPRCL določa smernice razvoja civilnega letalstva in ukrepe za uresničevanje ciljev razvoja civilnega letalstva v Republiki Sloveniji. Bistvene razvojne naloge so:

1. zagotavljanje varnosti in trajnostnega razvoja civilnega letalstva z ustreznim zagotavljanjem učinkovitega in strokovnega nadzora;
2. razvoj letališke infrastrukture in letališke dejavnosti, ki bo letališča postavila v ospredje prometne, logistične in splošne gospodarske dejavnosti;
3. razvoj infrastrukture izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa;
4. intenzivna povezava civilnega letalstva z drugimi gospodarskimi panogami.

Povezava na področje regionalnega razvoja je v okviru ReNPRCL vzpostavljena pri opredelitvi ukrepov za uresničevanje zastavljenih ciljev. Sistem javnih letališč, namenjenih za javni zračni promet naj bi zagotavljal enakomeren regionalni razvoj civilnega letalstva in povezanost z drugimi prometnimi sistemi (ReNPRCL, 2010, str. 9).

Razen omenjene omembe v ReNPRCL ne obstajajo druge navezave na področje regionalnega razvoja.

1.5 Resolucija o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog)⁵⁴

ReNPRP je strateški dokument, ki z opredelitvijo stanja, ciljev in ukrepov zagotavlja možnosti za trajnostni in celostni razvoj predvsem na področju varnosti pomorskega prometa.

Predlaga vizijo in soustvarja razmere za razvoj pomorstva ter s tem učinkovitejšo uporabo prednosti, kot so izhod na Jadransko morje, sodobno tovarno in potniško pristanišče ter v pomorske dejavnosti usmerjeno gospodarstvo in šolstvo. S tem vzpostavlja pogoje za izkoriščanje pomorstva kot prednosti, ki Sloveniji omogoča vključitev v mednarodno delitev dela in prilagajanje merilom svetovnega gospodarstva. ReNPRP vzpostavlja ravnotežje med ohranjanjem in izboljšanjem kakovosti življenja, boljšim varovanjem okolja, sobivanjem pristanišča, industrije in turizma na občutljivem območju severnega Jadranskega morja ter

⁵³ <http://www.uradni-list.si/1/content?id=96110>.

⁵⁴ <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&unid=PAIEC3D0C496BFFCBEAC125776D00393034&showdoc=1>.

zagotovitevijo boljših možnosti za razvoj Slovenije v sodobno pomorsko državo.

V njem niso opredeljene povezave in vplivi s problematiko regionalnega razvoja na državnih ravni.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Rezultati analize povezanosti med politiko in programi razvoja prometnega sistema in infrastrukture ter regionalnega razvoja v ključnih razvojnih dokumentih države na področju razvoja prometa so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Ugotovili smo tudi, da pri nas niso razviti in uzakonjeni instrumenti presoje vplivov na regijo (regional impact assessment), ki bi nam lahko dali ustrezne povratne informacije o vplivih razvoja prometnih (in ostalih sektorskih) politik na regionalni razvoj.

Poleg tega pri nas ne obstajajo politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni. Regionalni razvojni programi in prometne študije ne morejo nadomestiti prej omenjenih dokumentov. Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja prometa v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)⁵⁵. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah prometa na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni (ravni regionalnih središč) ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij.

Ne glede na navedeno v nadaljevanju predstavljamo nekatere kvalitativne opredelitve problemov na področju prometnega sistema, ki so relevantni tudi za področje regionalnega razvoja:

1. Parcialno upravljanje prometnega sistema Slovenije s sektorskimi programi. Pregled delovanja prometnega sektorja kaže na njegov vse večji odmik od celostnega, strateškega in dolgoročnega razmišljanja ter ukrepanja. Opaziti je težnje po omejevanju načrtovanja na posamezne prometne podsisteme ter na projektno raven. Dolgoročno načrtovanje je zavestno prepuščeno redkim strateškim dokumentom izven prometnega sektorja, kot so Strategija prostorskega razvoja Slovenije, oz. Strategija razvoja Slovenije. Parcialna priprava posameznih nacionalnih programov brez ustreznih strateških izhodišč, ki bi izhajali iz nadrejene prometne politike krepí njihov konkurenčni boj, v katerem prevladajo kratkoročni parcialni interesi pred dolgoročnimi celostnimi vizijami.
2. Neuravnotežen razvoj prometnega sistema z neenakomerno razvitimi in nepovezanimi prometnimi podsistemi. Pretiran razvoj cestnega in delno letalskega prometnega podsistema in hitra rast prometnega povpraševanja vodita do preobremenitev in zastojev ter stalnih zahtev po širitvi zmogljivosti, na drugi strani pa do zapostavljanja razvoja drugih podsistemov ali npr. ukinjanja prog nekonkurenčnega železniškega sistema.
3. Pomanjkanje kvalitetne ponudbe JPP in železnic. Nekvalitetna ponudba ter neupravičena konkurenčnost drugih podsistemov povzročata zmanjševanje deleža prometnega dela JPP

⁵⁵ <http://rralur-prostor.uirs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.uirs.si/>.

in železnic v prometnem sistemu. Pomanjkanje kvalitetnih logističnih in distribucijskih centrov tovornega prometa ter prestopnih točk JPP vodi do nepovezanosti prometnih sistemov, daljšanja in obremenitev prometnih poti ter povečevanja prometnih stroškov, kar negativno vpliva na konkurenčnost in učinkovitost slovenskega poselitvenega sistema ter gospodarstva in pogloblja razlike med regijami.

4. Enostranski razvoj prometne infrastrukture osredotočen v prometnem križu Slovenije krepí prostorsko delitev države na območja različne dostopnosti. Sedanji razvoj prometne infrastrukture krepí prometno razcepljenost in prostorsko diferenciacijo Slovenije na območje prostorske koncentracije poselitve in dejavnosti v območjih visoke dostopnosti ob slovenskem prometnem križu ter na slabo dostopna območja populacijskega praznjenja. Povzroča tudi krepitev gravitacijske vloge večjih urbanih središč in izključuje številna regionalna razvojna središča, kar vpliva na nadaljnje vzdrževanje njihovega obrobnege položaja.
5. Razen obstoječih avtocest je cestna infrastruktura nerazvita. To velja zlasti za transportne povezave z oddaljenimi območji in medregionalne transportne povezave. Potrebna bodo prizadevanja za izboljšanje povezav urbanih središč in turističnih krajev z mednarodnimi transportnimi omrežji.
6. Neupoštevanje potenciala železniškega podsistema za reševanje problemov prometnega sistema. Na železniški prometni sistem in infrastrukturo se le v manjši meri računa, ko se iščejo rešitve za odpravljanje cestnih zastojev – poudarek se daje izgradnji dodatnih cestnih zmogljivosti.
7. Prepočasna izgradnja nove železniške infrastrukture oz. njeno posodabljanje ter izgradnja obvoznih potev sodobne železniške infrastrukture skozi sosednje države preusmerja kvalitetne prometne tokove mimo Slovenije. Razvoj Luke Koper ovira pomanjkanje drugega tira od Kopra do Divače. (Poleg tega so glavne povezave z Avstrijo, Ljubljana – Jesenice in Maribor – Šentilj, enotirne). Te pomanjkljivosti ustvarjajo ozka grla v mednarodnem železniškem prometu. Poleg tega so Slovenske železnice sorazmerno slabo pripravljene na odpiranje trga železniških storitev ob vstopu Slovenije v EU.
8. Poselitveni sistem Slovenije se razvija neodvisno od sedanjega in še bolj prihodnjega potenciala (postaj) železniškega podsistema. Tak poselitveni razvoj pogloblja suburbanizacijske in dezurbanizacijske procese ter postavlja pod vprašaj možnosti kasnejše vzpostavitve železniškega sistema na nižjih prostorskih ravneh.
9. Slovenska Istra je slabo navezana na mednarodni potniški promet. V svetu ponovno oživlja pomorski potniški promet. Veča se povpraševanje po križarjenjih in čarterskih linijah. Poskusi, da bi se v krožna potovanja vključila tudi slovenska obala, so zmeraj propadli zaradi neprimerne pomorske infrastrukture, neustreznega potniškega terminala in premajhne odločenosti, da tovrstno turistično ponudbo organizirano tržimo.
10. Neobstoj prometnih terminalov za kombinirani promet. Kljub ugodni prometni legi v Sloveniji nimamo sodobnih prometnih terminalov za kombinirani promet; ti se nasprotno vzpostavljajo v neposredni sosesčini (napr. Cargo Center Graz⁵⁶) in povečujejo možnost, da bi kvalitetni tovarni tokovi v prihodnosti zaobšli Slovenijo.
11. JPP igra vse bolj obrobno vlogo in izgublja delež v skupnem prometnem sistemu. Za področje JPP je značilna neustrezna usklajenost avtobusnega in železniškega prometa (neusklajeni vozni redi) s prevladujočim spodbujanjem medsebojne tekmovalnosti namesto partnerskega sodelovanja in s tem doseganja sinergijskih učinkov. JPP je tudi zelo slabo funkcionalno povezan tudi s podsistemom železniškega in letalskega prometa. To pelje v nadaljnje zniževanje konkurenčnosti celotnega sistema JPP.

⁵⁶ <http://www.cargo-center-graz.at/>.

12. Neobstoj sistema upravljanja mobilnosti (mobility management), ki temelji predvsem na zadovoljevanju potreb potnikov. Vsebuje nove oblike sodelovanja in vrsto ukrepov ter orodij, ki podpirajo in spodbujajo spremembe vedenja in navad udeležencev v prometu.

2.1 Ocena vključenosti področja razvoja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja prometa vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju prometne infrastrukture. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja razvoja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	– sorazmerno dobre in lažje povezave med naselji in središči s cestnimi prometnicami	– ugodna prometna lega Pomurja – možnosti ureditve prometnih terminalov ter razvijanja sorodnih transportno-servisnih dejavnosti ob glavnih novih prometnih povezavah oz. ob njihovih križanjih – možnosti hitrejšega razvoja širkega spektra drugih gospodarskih dejavnosti (turizma, industrije, oskrbnih dejavnosti itd.) zaradi bolj učinkovite	– zaostajanje v prometni infrastrukturi – kritično stanje z gostitve in prevodnosti cestnega prometa na nivojskih križanjih z železnico v mestu M.Sobota in Ljutomeru – glede na količino in vrsto prometa, neustrezna ureditev mejnega prehoda Dolga vas	– nadaljnja prometna izoliranost območja zaradi možnih časovnih zamikov pri gradnji avtoceste – premajhna aktivnost pri preučitvi in implementaciji izkoriščanja novih prometnic zaradi prenašanje negativnejših vplivov prometnic – prepočasno razreševanje ključnih prometnih ovir in zastojev v mestu M. Sobota (obvoznice, križanja	– potreba po hitrejšem razvoju in izgradnji prometne infrastrukture čimer bi prebivalstvo in gospodarstvo v regiji lahko lovilo velike zaostanke v infrastrukturni opremljenosti ter si tako omogočilo osnovo za hitrejši celovit in trajnostni razvoj regije	– izgradnja učinkovite navezave urbanih središč in obstoječega cestnega prometnega omrežja na novozgrajeno avtocestno povezavo Maribor – slovensko/madžarska meja – vzpostavljjanje enakomernejše pokritosti vseh območij regije s primerno kvalitetnim in vzdrževanim regionalnim in lokalnim cestnim omrežjem – reševanje najbolj konfliktnih nivojskih križanj glavne železniške proge Ormož – Hodoš – Slovensko/madžarska meja z regionalno in lokalno cestno mrežo, še posebej na območju mest M. Sobota in Ljutomer ter izvajanje drugih omilitvenih ukrepov za

		prometne infrastrukture - možnosti diferenciacije prometa po strukturi in hitrejši vpeljevanje mehkih oblik prevoza (kolesarske steze ipd.) - prilagajanje in dogradnja obstoječih prometnic za potrebe kolesarjev, turistov/rekreative v in dnevnih migrantov		železnico ipd.) ter na drugih še neustrezno ali konfliktno urejenih lokacijah v drugih naseljih (Ljutomer ipd.), kjer ni predvidena avtocesta - neustrezno reševanje in (ne)stimuliranje javnega prometa ter zato reobremenjenost mest z avtomobili		- zmanjševanje negativnih vplivov nove mednarodne železniške povezave na okolje - ponovno vzpostavljanje opučenih lokalnih cestnih povezav in poti med obmejnimi kraji ob slovensko - madžarski meji - dograjevanje kolesarskih stez do in med večjimi naselji, hodnikov za pešce in kolesarje v prometno obremenjenih naseljih in prilagajanje lokalnega cestnega - omrežja in poti za kolesarjenje - načrtovanje in izvedba novih železniških povezav in obvozov (Lendave na glavno progo Ljutomer; Lendave z Redicsem; Bad Radkersburga z M. Soboto; obvoznih prog M. Sobote in Ljutomera) - preučitev, načrtovanje in izgradnja in termalnega prometnega terminala (cesta/železnica), vključno z možnimi kompatibilnimi spremljajočimi dejavnostmi - usposobitev športnega letališča v M. Soboti za mednarodni promet športnih
--	--	--	--	--	--	--

Podravska	-sorazmerno dobro razvita prometna infrastruktura zagotavlja dobre povezave med nekaterimi regijskimi središči	-razvoj integriranega poselitveno-prometnega sistema, v katerem regionalna in subregionalna središča opravljajo ustrezne poselitvene središčne funkcije	-neenakomerna razvitost prometne infrastrukture - nekateri deli regije niso ustrezno dostopni	-zaradi prometnega koridorja preti nadaljnje povečanje tovornega cestnega tranzita;	-izboljšanje cestne prometne infrastrukture -zmanjšanje števila prometnih nesreč -povečati delež uporabnikov JPP -izboljšanje kolesarske infrastrukture	in manjših turističnih letal -obnove, rekonstrukcije in sanacije cestnega omrežja ter izgradnja obvoznic (19 projektov) -ureditev sprehajalnih in kolesarskih poti (7 projektov)
Koroška	-	-načrtovana Tretja razvojna os na nivoju države kot možnost za oblikovanje skupnih razvojnih programov za celovito reševanje problemov na tem področju	-slaba prometna povezanost z osrednjo regijo (manjka hitra cesta) -slabo vzdrževano in obnovljeno državno in lokalno cestno omrežje -neučinkovit JPP -ni regijskega kolesarskega omrežja	-prometna izoliranost -slaba dostopnost delov regije in oddaljenost do avtocestnih povezav kot vzrok za depopulacijo in opuščanje tradicionalnih vzorcev poselitve -nadaljnje propadanje sekundarnega cestnega omrežja	-izboljšati prometno dostopnost in s tem povečati možnosti za gospodarski razvoj -izboljšati povezave znotraj regije in zmanjšati razlike v prometno - infrastrukturni opremljenosti med urbaniimi območji in podeželjem -povezati lokalne skupnosti v skupni projekt obnove najpomembnejših lokalnih cest -sistemsko pristopiti k izgradnji kolesarskih poti v regiji in vzpostaviti	-obnova pomembnejših državnih cest in gradnja hitre ceste »Tretja razvojna os« -obnova najpomembnejših odsekov lokalnih cest -prekategorizacija in delna obnova gozdnih cest javnega značaja -posodobitev infrastrukture letališča v Turiški vasi -izgradnja občinskih in državnih kolesarskih poti (13 projektov)

						osnovno kolesarsko omrežje znotraj regije, ki bo zasledovalo povezovanje med občinami in možno navezavo izven regije v skladu z nacionalnimi cilji	-obnova in rekonstrukcija lokalnih cest, letališče Teharje (27 projektov)
Savinjska	-	-	-	-	-	-izboljšati prometno dostopnost in s tem povečati možnosti za gospodarski razvoj Savinjske regije -izboljšati prometno povezavo znotraj Savinjske regije in zmanjšati razlike v dostopnosti in prometno-infrastrukturni opremljenosti med posameznimi področji v regiji	
Spodnje posavska	-geostrateški položaj Posavja, prečkanje 10. koridorja skozi regijo, šengenska meja s Hrvaško, dokončanje avtocestnega kraka LJ-ZG, potek 3. razvojne osi skozi	-povezovanje različnih vrst transporta, -pospeševanje uporabe multimodalnega in bimodalnega prometa, -gradnja in razvoj industrijsko-	-slaba cestna in železniška infrastruktura, -premalo skladiščnih in logističnih površin, -slabo urejene in slabo dostopne hribovite vasi, -nedokončana	-odliv tranzitnih transportnih tokov na vzporedno mrežo skozi Italijo, Avstrijo, Madžarsko ali Hrvaško zaradi prepočasnega razvoja javne železniške	-povečati kakovost in konkurenčnost javnega prevoza z zagotavljanjem enotne vozovnice in intermodalnosti -zagotoviti delovanje sistemov za vodenje in kontrolo zračnega	-prometna študija -javno-zasebno partnerstvo Slovenskih železnic in ponudnikov cestnega potniškega prometa -ureditev parkirnih površin za motorna vozila in kolesa -zagotavljanje urejenih terminalov za vstop-izstop potnikov	

	Posavje, letališče Cerkije ob Krki	logističnih con, -povezovanje železniškega in potniškega sistema z uvedbo ene vozovnice v različnih razredih, -izkoristiti potencial kmečkega turizma z ureditvijo cestne infrastrukture in kolesarskih poti, -razbremenitev mestnih središč z izgradnjo obvoznic, -uvedba kolesarskih in pešpoti v mestih in delno ali polno zaprtje središč za vozila, -izgradnja parkirnih površin izven mesta organizacija prevoza v mesto, -izboljšanje varnosti, -razvoj prometne osi, ki bo povezala regionalna središča v Avstriji, Sloveniji in na Hrvaškem in ki bo	infrastruktura vinogradniških območjih, -premalo investicij v zagotavljanje varnih križanj regionalnih in lokalnih prometnic, -premajhna obveščenost ljudi o emisijah toplogrednih plinov, -nepovezanost javnega prometnega sistema (železniški-cestni), -nezadostne parkirne površine, -slabo organizirana pomoč invalidom in gibalno motenim osebam (dvigala,klančine), -nezadostno informiranje slepih in slabovidnih z napisi za slepe, -slaba povezanost turistične ponudbe in javne potniške infrastrukture	infrastrukture, -naraščajoči prometni zastoji in zmanjšanje varnosti v tovornem in potniškem prometu zaradi prečasne modernizacije omrežja in nedoslednega zaračunavanja uporabe transportne infrastrukture -nadaljnja nepovezanost javnega potniškega prometa, -povečanje obremenjenosti cestišč, -povečane osne obremenitve, -neizpolnjevanje Kjotskega protokola, -slabša prometna varnost zaradi povečanja prometa	prometa -vzpostaviti civilno- vojaško letališče -povezati gospodarske dejavnosti z letališčem -razbremenitev mestnih središč in zagotovitev dovolj parkirnih prostorov -izboljšati dostopnost regij 3. razvojne osi in omogočiti gospodarski razvoj	-povezovanje z drugimi organizacijami -modernizacija železniškega omrežja -izgradnja in posodobitev potrebne infrastrukture na letališkem delu ter ureditev razvojnih con ob letališču -posodobitev cestne povezave Šenjakob - Zidani most – Drnovo -izgradnja poslovnih con in gospodarskih povezav ob sami razvojni osi -izgradnja mestnih obvoznic -rekonstrukcija, obnova regionalne/lokalne cestne infrastrukture -cestna infrastruktura do in v poslovnih conah -obnova javne infrastrukture v povezavi z izgradnjo HESS
--	---------------------------------------	--	--	---	--	---

Zasavska	omogočila navezavo cestnega prometa teh regij na glavne evropske prometne smeri, – ureditev dela letališča Cerklje ob Krki v civilno letališče z zmožnostjo prevoza potnikov in tovara, – zmanjšanje emisij plinov v prometu, – učinkovita raba energije v prometu	– vključitev regije v 3. razvojno os	– slabe cestne povezave	–	– modernizacija lokalnih in mestnih cest – obnova makadamskih cest – vzpostavitev novih prometnih povezav – zaščita prometnih poti – izboljšanje cestno prometnih povezav z osrednjimi cestnimi koridorji Slovenije – posodobitev ključnih cestno prometnih in železniških povezav z drugimi	– priprava ustrezne dokumentacije in pričetek del za tretjo razvojno os, odkup zemljišč in pričetek del
----------	---	---	--------------------------------	----------	---	--

LUR	- osrednja lega, dobra prometna cestna povezanost ter razvita infrastruktura	-	-	-	regijami in znotraj regije - vključitev Zasavja v načrtovanje tretje razvojne osi - izvedba projektov, vključenih v tretjo razvojno os	-urejanje in izgradnja intermodalnih vozlišč na železniških postajah in postajališčih - uvajanje prilagodljivih oblik javnega prevoza v podeželskih in suburbanih delih regije - izgradnja zmogljivejših oblik javnega prevoza
		-	-	-	- omogočiti ekonomičnost in učinkovitost javnega prevoza z načrtovanjem prostora in koncentracijo poselitve, storitev in delovnih mest ob koridorjih javnega prevoza - povečati kakovost in konkurenčnost javnega prevoza z zagotavljanjem enotne vozovnice in intermodalnosti - ohraniti prevoznost cest z zmanjšanjem rasti cestnega prometa in potrebe po novih investicijah v ceste in parkirišča - zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter	

JV Slovenija	- potek avtoceste prek regije	- skorajšnja dograditev avtoceste - nacrtovana 3. razvojna os kot možnost za skupne razvojne programe	-	- naraščajoči prometni zastoji in zmanjševanje varnosti v tovnem in potniškem prometu zaradi prečasne modernizacije prometnega omrežja - slaba dostopnost nekaterih delov regije, - oddaljenost od AC kot vzrok za depopulacijo in zaraščanje kulturne krajine - slaba navezava Novega mesta na druge regije	zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	- dokončanje izgradnje avtoceste s priključki in navezavo od H1 na regionalno cesto za Mirnsko dolino ter sistema obvoznic Novega mesta ter drugih naselij, - nadaljevanje aktivnosti v zvezi z umeščanjem 3. razvojne osi v prostor, - začetek aktivnosti v zvezi z umeščanjem 3a. razvojne osi - uvedba učinkovitejšega sistema javnega prometa, - posodobitev cestnega in železniškega omrežja, - začetek aktivnosti za umestitev intermodalnega prometnega terminala
Obalno kraška	-	- razvoj evropskega prometnega koridorja	-	- počasna izgradnja prometne infrastrukture	- razvoj alternativnih oblik prometa in zmanjšanje osebne prometa ter spodbujanje uporabe javnega prometa - zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter	- vzpostavitev sistema trajnostne mobilnosti v regiji

Notranjsko kraška	-ugodna prometna lega (avtocesta, železnica, luke) -dobro razvito regionalno cestno omrežje	-povezava letališča s turizmom	-neuravnoteženost med cestnim in železniškim prometom -slaba kakovost cestnih povezav v regiji -slabša dostopnost posameznih naselij (obmejnih, odročnih) -ni razvitih prometnih vozlišč in javnega potniškega prometa -ni kolesarskih in tematskih poti	-	zmanjšanje emisij toplogrednih plinov -omogočiti prebivalcem regije ekonomičen in učinkovit javni prevoz do storitev in delovnih mest -večja osveščenost prebivalcev o trajnostnem prometu -zmanjšanje obremenjevanja okolja z emisijami iz prometa	-uređitev vozlišč na železniških postajah in avtobusnih postajališčih -uvajanje prilagodljivih oblik javnega prevoza v podeželskih delih regije -izgradnja kolesarske infrastrukture v mestnih in primestnih območjih -aktivnosti za zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa -zmanjšanje emisij toplogrednih plinov -osveščanje prebivalstva o trajnostnem prometu
Severno Primorska	-z izgradnjo hitre ceste postaja Zgornja Vipavska dolina privlačno področje za poselitev in podjetništvo -relativno razvejano cestno omrežje v regiji -tranzitna vloga Zgornje Vipavske doline, tranzitni promet	-	-neustrezno razvita prometna in komunikacijska infrastruktura -delov regije: predvsem zaprti severni del regije, slaba kvaliteta razvejanega cestnega omrežja -neustrezne medregijske cestne povezave (z Gorenjsko,	-enostranski razvoj izključno cestne infrastrukture	-dvig in zagotavljanje kakovosti lokalnega/občinskega cestnega omrežja -namenom zagotavljanja ustreznih potovalnih časov ter varnosti prebivalcev in obiskovalcev regije	-izboljšanje lokalnega cestnega omrežja na SZ delu Severne Primorske z možnostjo razširitve na JZ del regije -turistično-gospodarska cesta Adria Alpika -četrta razvojna os - infrastruktura -načrtovanje in izgradnja obvoznic in regionalnih povezav -načrtovanje in izgradnja daljinskih kolesarskih

	vzhod-zahod -bližina petega vseevropskega prometnega koridorja		Osrednjo Slovenijo, Obalno- kraško regijo, Notranjsko) -Idrijsko- Cerkljansko izstopa s svojo dislociranostjo od potencialnega regionalnega središča v Novi Gorici (do Ljubljane oddaljenost manjša, kvaliteta cestne povezave pa boljša) -cestna infrastruktura v severnem in vzhodnem delu regije zagotavlja optimalne dostopnosti do regionalnega središča		-učinkovita povezanost boljša dostopnost -izboljšanje stanje železniške infrastrukture, njen razvoj ter povečanje dostopnosti in mobilnosti regije z zračnim prometom	povezav -študija o dolgoročni uporabnosti povezave -posodobitev in razvoj športnih letališč -posodobitev in razvoj železniške infrastrukture in prometa
Gorenjska	-lega v bližini glavnih prometnih tokov SZ - -JV (X. koridor, mednarodno letališče)	-IV. razvojna os	-neučinkovit javni potniški promet -premajna pretocnost glavne ceste Jesenice - Podabor, cestne povezave Kranj- Brnik -Domžale in	-cestninska postaja (Brezje), ki bi regijo presekala na dvoje, ce ne bo sčasno izgrajena brezplacna povezava predpisano	-vzpostaviti prometne povezave na območju celotne regije tako, da bodo -usklajene z in	-zasnova sistema Gorenjske (študija) -obnove, novogradnje pomembnejših državnih cest -obnove, novogradnje pomembnejših lokalnih cest

			Kranj – Jezersko ter ozko grlo na cesti skozi Bled, Škofjo Loko, Železnike, mestna jedra -slaba dostopnost škofjeloškega območja do AC -nezmožnost razvoja mest, ker ni obvoznic (Škofja Loka, Kranj, Tržic, Železniki) -nenadzorovan promet v alpskih dolinah in na visokih planotah -nezanesljive celoletne povezave z Goriško -ni regijskega kolesarskega omrežja	pretocnostjo -povečevanje prometa v alpskih dolinah	potrebami gospodarstva turizma	-Gorenjska panoramska cesta turistčno-
--	--	--	---	--	---	--

Na osnovi pregleda vsebin s področja prometa v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

13. Področje prometa je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
14. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na RePPRS in na nacionalne programe posameznih prometnih sistemov.
15. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd.
16. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
17. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja prometa in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja prometa v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem umanjkanje – kot smo že ugotovili v prejšnjem poglavju – politik in načrtov urejanja prometa na regionalni ravni, ki bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju prometnega sistema in infrastrukture, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v promet.

3. Zaključne ugotovitve

Rezultati analize povezanosti med politiko in programi razvoja prometnega sistema in infrastrukture ter regionalnega razvoja v ključnih razvojnih dokumentih države na področju razvoja prometa (RePPRS, NPRSZI, ReNPJA, ReNPRCL in ReNPRP) so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet.

V posameznih segmentih RePPRS so prisotne posredne povezave med spodbujanjem trajnostnega prometa (sistemi in terminali JPP, regijski intermodalni logistični centri) in regionalnim razvojem. Opredeljena regionalno relevantna izhodišča, cilji in ukrepi so na precej splošni ravni in tudi niso enakomerno zastopana po vseh obravnavanih prometnih sistemih.

V besedilu NPRSZI niso vključena besedila, ki bi opredeljevala navezavo dolgoročnega razvoja železniškega sistema in infrastrukture na problematiko regionalnega razvoja. Kljub temu bi uresničevanje v NPRSZI opredeljenih projektov – ne glede na konceptualne pomanjkljivosti – bistveno pripomoglo k blažitvi razlik v dostopnosti regionalnih središč do osrednjih državnih središč in središč izven države.

ReNPJA – v primerjavi z NPRSZI – v veliko večji meri vključuje v metodično in vsebinsko zgradbo dokumenta vidike regionalnega razvoja. V ReNPJA so vgrajena pričakovanja, da bo udejanjanje opredeljenih načel, ciljev in prioritet spodbudilo enakomeren regionalni razvoj, izboljšalo cestno povezanost naselij z regionalnimi in državnimi središči v državi in tujini ter spodbudilo razvoj podjetij v manj razvitih okoljih.

Po drugi strani pa v ReNPJA – tako kot v NPRSZI in ostalih razvojnih dokumentih, ki usmerjajo razvoj prometnih sistemov in infrastrukture v Sloveniji – umanjajo instrumenti (merila, kriteriji, kazalniki) za merjenje in ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Zato nimamo ustreznih osnov za dajanje strokovno utemeljenih ocen o tem v kolikšni meri je udejanjanje ReNPJA dejansko vplivalo na uresničevanje zastavljenih ciljev na področju regionalnega razvoja.

Tudi v ReNPRCL in ReNPRP ne obstajajo ustrezne navezave na področje regionalnega razvoja.

Če bi tudi pri nas uzakonili instrument presoje vplivov na regijo (regional impact assessment) tako imamo uzakonjeno presojo vplivov na okolje (environmental impact assessment) potem bi tudi ocenjevanje vplivov prometnih in drugih sektorskih politik na regionalni razvoj bilo veliko bolj utemeljeno in učinkovito.

Za vsebine s področja prometa v RRP 2007-2013 veljajo naslednje značilnosti:

1. Področje prometa je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na RePPRS in na nacionalne programe posameznih prometnih sistemov.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd.
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja prometa in regionalnim razvojem.

Poleg tega pri nas ne obstajajo politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni. Regionalni razvojni programi in prometne študije ne morejo nadomestiti prej omenjenih dokumentov. Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja prometa v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)⁵⁷. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah prometa na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni (ravni regionalnih središč) ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij.

⁵⁷ <http://rralur-prostor.urs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.urs.si/>.

Literatura in viri

1. Gulič, A., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013 – Prometna infrastruktura, v Kavaš, D., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana. Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.
2. Gulič, A. et al., 2006, Strokovne podlage za regionalno zasnovo prostorskega razvoja Koroške, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rzpr-koroska.uirs.si/>.
3. Gulič, A. et al., 2006, Strokovne podlage za regionalno zasnovo prostorskega razvoja Savinjske, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>.
4. Gulič, A. et al., 2010, Strokovne podlage za regionalni prostorski načrt Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rralur-prostor.uirs.si/>.
5. Ministrstvo za promet, 1996, Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI), http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/DZZ/Zakonodaja/Nacionalni_program_razvoja_zelezniske_infrastrukture.pdf.
6. Ministrstvo za promet, 2004, Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPJA), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300>.
7. Ministrstvo za promet, 2010, Resolucija o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL), <http://www.uradni-list.si/1/content?id=96110>.
8. Ministrstvo za promet, 2010, Resolucija o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog), <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&unid=PAIEC3D0C496BFFCBEAC125776D00393034&showdoc=1..>
9. Vlada RS, 2006, Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426>.

ANALIZA VPLIVA URBANE POLITIKE NA REGIONALNI RAZVOJ

Kratek opis

Slovenija je s približno 50 odstotki mestnega prebivalstva na repu evropskih držav, »podurbaniziranost« slovenskega prostora pa se kaže tudi v tem, da na politični, upravljavski in zakonodajni ravni praktično ni dokumentov, ki bi se ukvarjali z razvojem urbanih območij. Za razliko od podeželskega prostora enotnih in jasnih sektorskih politik razvoja urbanih območij ni. Zakon o lokalni samoupravi v 16. členu določa merila za pridobitev statusa mestne občine, a brez pravih funkcij. Po veljavni zakonodaji se za mestne občine smatrajo lahko vsa mesta, ki imajo najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in če so geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja. Trenutna situacija v Sloveniji je neustrezna: imamo mesta, ki so dobila to pravico preko zgodovinsko-pravnih odločb in so dejansko lahko le ostanki nekdanjih mest ter formalno nimajo pravic. Ostala, ki zadostujejo zakonodajnim merilom pa so mestne občine, ki uživajo določene povečane pristojnosti, podeljene s strani države, predvsem s področja urbanističnega, komunalnega in razvojnega načrtovanja. Poleg nejasne ločitve »mestnega« od »podeželskega« je značilnost slovenske urbane razvojne politike tudi v njeni razdrobljenosti v različnih ostalih sektorskih dokumentih (zlasti prostorskih, strateško razvojnih in podobnih). To velja zlasti za nacionalno raven, zmeda pa se posledično odraža tudi na lokalni ravni.

Še največji potencialen vpliv imajo lokalne skupnosti (med njimi tudi mestne občine) na razvoj komunalnih, prometnih in okoljskih infrastruktur, ki so deloma v njihovi pristojnosti. Vplivajo lahko na primer na mestni promet in trajnostno mobilnost, deloma pa na družbeno infrastrukturo, zlasti v tistem delu, kjer imajo lokalne skupnosti največjo pristojnost – to je pri osnovnem socialnem varstvu (vrtci, domovi za ostarele) in osnovnem šolstvu.

Analiza stanja

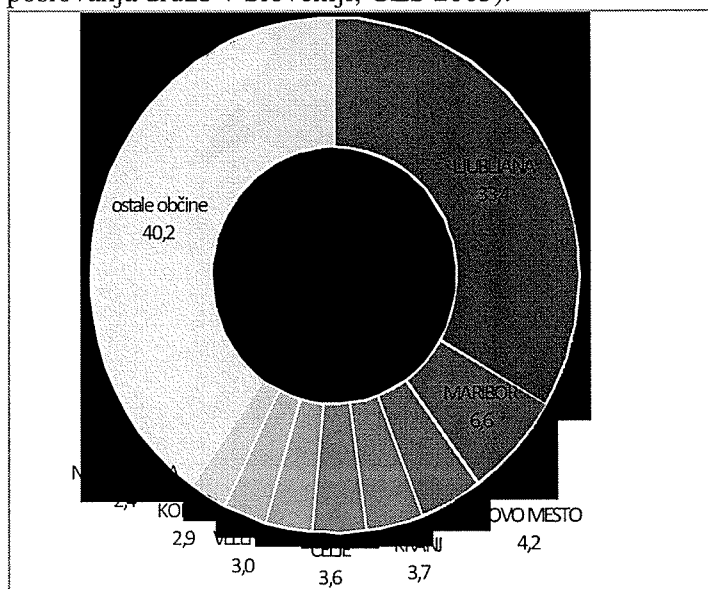
Urbani sistem Slovenije je rezultat zgodovinskih in sodobnih procesov: podurbanizacije prostora, močne suburbanizacije, ki je zajela tudi najmanjša mesteca urbanega sistema, modificiranega policentrizma in »družbenega« planiranja v socializmu, nagelega prehoda v nov družbeni sistem, odsotnosti regionalne ravni načrtovanja ... Vse to so dejavniki, ki so ustvarili trenutni urbani sistem Slovenije. Zanj je značilna izrazita centralizacija: populacijska, gospodarska in politična moč je zgoščena v enem mestu, precej šibka so redka regionalna središča, sledi pa cela množica lokalnih urbanih središč z okoli 5.000 prebivalci. Mesto Ljubljana (naselje Ljubljana skupaj z naselji mestnega območja po metodologiji SURSa) je imelo ob popisu leta 2002 174.347 delovnih mest in 112.566 delovno aktivnega prebivalstva. To pomeni, da je imelo mesto Ljubljane »le« 12 % vseh delovno aktivnih prebivalcev Slovenije in dobrih 21 % vseh delovnih mest Slovenije. Absolutna lokacijska divergenca⁵⁸ je bila + 61.781, relativna pa 64,5 v prid delovnih mest. Preseganje števila delovnih mest nad številom delovno aktivnega prebivalstva pomeni visoko dnevno mobilnost delavcev iz preostalih območij Slovenije v Ljubljano (Bole in Ravbar 2009)

Hkrati velja opozoriti, da se po podatkih Statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP) število delovno aktivnih prebivalcev v Ljubljani iz leta v leto zmanjšuje, hkrati pa

⁵⁸ Lokacijska divergenca je preprost pokazatelj razlike med številom delovno aktivnega prebivalstva v naselju in številom delovnih mest v istem naselju. Je pokazatelj temeljnih prvin naselbinskega sistema in zato pogosto uporabljen v urbanogeografskih raziskavah (Vrišer, 1969) in (Ravbar, 2002).

število delovnih mest narašča. Od leta 2000 do 2007 se je število delavcev, ki prihajajo iz drugih občin Slovenije v Ljubljano povečalo za skoraj 30.000. Zanimivo je, da je v tem razdobju število prebivalcev, ki živijo in delajo v Ljubljani, praktično konstantno. Povečanje števila delovnih mest torej hkrati pomeni tudi povečano dnevno mobilnost. Če prištejemo še dijake in študente, katerih število ob popisu 2002 je bilo 45.000, se dnevno v Ljubljano vozi skoraj 150.000 vozačev, kar je izjemno visoka številka (Gabrovec in Bole 2009).

Slika 1: Delež ustvarjene dodane vrednosti po občinah v Sloveniji v letu 2004 (vir: Kazalniki poslovanja družb v Sloveniji, GZS 2005).



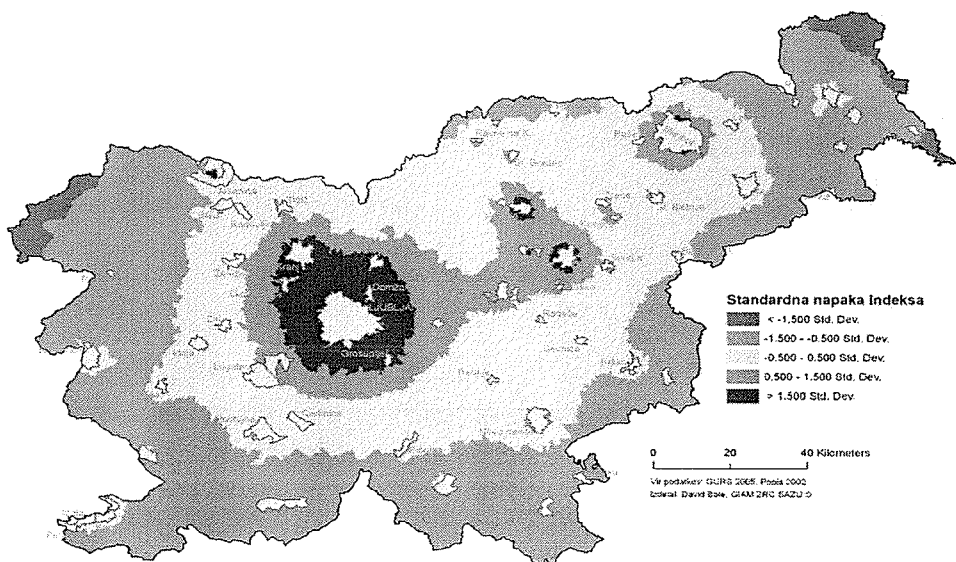
Izrazito dominantno vlogo Ljubljane in posledično monocentrično gospodarsko podobo Slovenije izkazujejo tudi ostali družbenoekonomski kazalniki. V občini Ljubljana se tako ustvari tretjina celotne dodane vrednosti v Sloveniji, kar je petkrat višja vrednost od drugo uvrščene občine Maribor (glej sliko 1).

Družbenogospodarska vloga Ljubljane je torej izjemna. Nekatere ostale raziskave (npr. Bole 2007 ali Bole 2008) so še nadalje potrdile gospodarsko moč Ljubljane v praktično vseh gospodarskih dejavnostih v Sloveniji. Na sliki indeksov dostopnosti do delovnih mest se razkrije dimenzija slovenskega urbanega sistema, kjer jasno prevladuje Ljubljana z močno urbanizirano okolico. Indeks dostopnosti do delovnih mest je bil ustvarjen s pomočjo GIS orodij in je prostorski prikaz naselij, ki so določene sorazmerno glede na velikost (moč) mesta ter obratno sorazmerno glede na razdaljo. Za vsako naselje smo torej izračunali indeks, ki je seštevek vseh količnikov števila delovnih mest ter razdalj med naseljem in mestom. Za vsako naselje smo izračunali indeks, ki smo ga nato prikazali na karti, glede na standardni odklon od povprečne vrednosti indeksa.

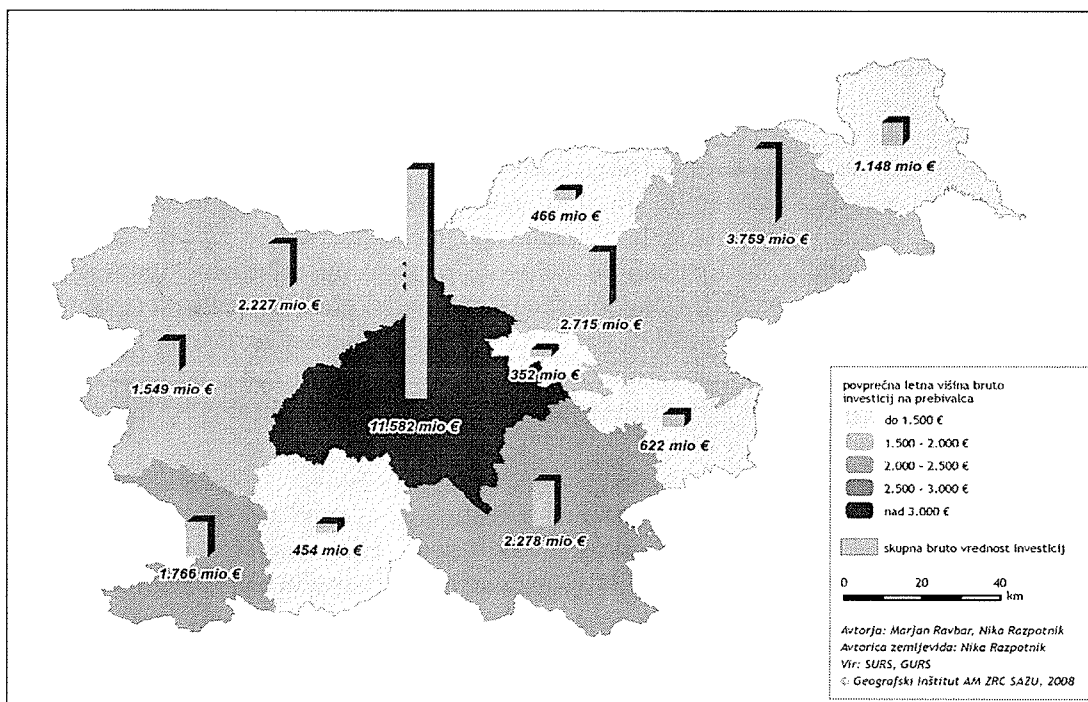
Dostopnost do delovnih mest po standardni klasifikaciji dejavnosti pokaže, da ravno negospodarske dejavnosti iz javnega sektorja izkazujejo daleč največjo centralizacijo v Ljubljani in njeni okolici. Isto velja za dejavnosti zdravstvenega in socialnega varstva ter izobraževanja in znanosti, ki so še vedno povečini del javnega sektorja in prav tako izkazujejo visoko zgoščevanje v osrednji Sloveniji. Karte potencialne dostopnosti so zato pomemben dokaz o očitni ekonomski centralizaciji sodobnega slovenskega urbanega sistema. Vse dejavnosti so izrazito močne v Ljubljani in bližnjih urbanih središčih. Ekonomska

centralizacija se odraža tudi v drugih, manj zaželenih družbenih pojavih. Močna centralizacija ekonomskih aktivnosti pa neuravnovešen nepremičninski trg v mestu in regiji – med letoma 2000 in 2002 je bilo v osrednjeslovenski statistični regiji opravljenih 40 % vseh transakcij z nepremičninami v državi, povprečna cena stanovanj pa je bila za polovico višja od državnega povprečja (Ferlan in Pšunder 2003).

Slika 2: Indeksi po metodi potencialne dostopnosti do vseh delovnih mest v Sloveniji (vir: Bole 2007, 51).



Slika 3: Skupna vrednost bruto investicij in povprečna letna višina bruto investicij na prebivalca med letoma 2000 in 2006 po razvojnih regijah Slovenije.



Tudi pregled naložbenih aktivnosti na ravni razvojnih regij kaže izjemno koncentracijo v osrednji Sloveniji, kjer je bilo na območju s četrtno prebivalstva in dobro tretjino delovnih mest zabeleženih dve petini vseh investicij v Sloveniji oziroma v povprečju za 1,7 milijarde evrov letno (Ravbar 2009). Po podatkih AJPEŠ-a je bil leta 2004 delež osrednjeslovenske razvojne regije celo 45 %. Podatki v absolutnih vrednostih kažejo na še večja nesorazmerja med številom prebivalcev in delovnih mest ter obsegom investicij. Tako je bilo na primer v podravski razvojni regiji v celotnem obdobju več kot trikrat manj naložb kot v osrednjeslovenski, sledijo savinjska s 4,3-kratnikom, dolenska s 5,1-kratnikom, gorenjska s 5,2-kratnikom, obalno-kraška s 6,6-kratnikom, goriška s 7,5-kratnikom, pomurska z 10,1-kratnikom, posavska z 18,6-kratnikom, koroška s 24,9-kratnikom, notranjsko-kraška s 25,5-kratnikom in zasavska z 32,9-kratnikom. To pomeni, da je bilo med letoma 2000 in 2006 v Zasavju kar 33-krat manj naložb kot v osrednjeslovenski razvojni regiji, čeprav tam prebiva le dvanajstkrat manj prebivalcev in je enako razmerje tudi pri delovnih mestih (slika 3).

Iz te kratke analize stanja je torej očitno, da urbane politike praktično ni – dolgoletna praksa policentrizma v obdobju socializma je sicer »zapustila« veliko število manjših središč, šibka in neustrezno opremljena regionalna središča in posledično (pre)močno in z preostalim urbanim sistemom neuravnoteženo državno urbano središče.

Urbana politika danes in bližnji preteklosti

Mesta so središča gospodarskih, kulturnih, socialnih interakcij in generatorji razvoja – Peter Hall (1998) je dokumentiral nesporno dejstvo, da je vzpon človeštva in civilizacijskih dosežkov sovpadal z razvojem urbanih območij. Evropske strateške listine prepoznajo vlogo urbanega razvoja pri celotnem družbenoekonomskem razvoju. Več kot 6 % vseh evropskih kohezijskih sredstev ali dobrih 21 milijard evrov je namenjeno mestnim območjem, od tega največ za projekte obnove mest, mestni promet in zmanjševanje onesnaževanja. Leta 2007 je bila sprejeta tudi t.i. Leipziška listina, sprejeta na neformalnem srečanju ministrov, pristojnih za urbani razvoj, ki so se zavezali k varovanju, krepitvi in razvoju evropskih mest.

Zaveze iz Leipziške listine so se začele udejanjati šele v zadnjem času, najprej z Resolucijo Evropskega parlamenta 24. marca 2009, kjer so parlamentarci zahtevali od Komisije, da pričenja tudi z dejansko politiko urbanega razvoja. Parlament zahteva, da Evropska komisija pričenja z obveznimi ukrepi urbanega razvoja in ne le načelnim spodbujanjem nacionalnih oblasti. Predlagajo tudi, da se kohezijska sredstva, namenjena urbanemu razvoju, tudi dejansko prenesejo v upravljanje posameznih mest. Aktivnosti so se nadaljevale tudi v letošnjem letu (2010), ko je Odbor regij osnoval mnenje o bodočem razvoju in oživljanju mest v Evropi. V dokumentu, imenovanem Pomen oživljanja mest za prihodnji razvoj mest v Evropi, je jasen zaključek, da mestna območja v Evropi potrebujejo jasnejši politični okvir in večje deleže financiranja iz evropskih sredstev.

Na nacionalni ravni je evidentna odsotnost kakršnekoli mestne ravni razvoja. Zakoni o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt), urejanju prostora (ZUreP), gradnji objektov (ZGO) izrecno ne omenjajo mestnega prostora kot specifične razvojne oblike. Za mestna območja je predpisana le priprava urbanističnega načrta, ki ne nudi razvojnih rešitev, temveč le določa območja celovitih prenov posameznih mestnih območij, določa zelene površine in podobne prostorsko-načrtovalske predpise.

Na nacionalni ravni najdemo sledove urbane politike še v nekaterih strateških dokumentih. Strategija razvoja Slovenije (SRS) prepozna kot pglavitni urbani razvojni problem nepremičninsko politiko, saj »neaktiven nepremičninski kapital predstavlja pomembno oviro

razvoju gospodarstva in malega podjetništva, slabo vpliva na reševanje stanovanjske problematike, zmanjšuje dinamiko na trgu nepremičnin in vpliva na njihove visoke cene» (Osnutek SRS 2004, 87). SRS nadalje omenja policentrizem, vendar se zdi, da potrebujemo širšo razpravo o tem, kaj naj bi pravzaprav pomenil in kako uresničevati njegove cilje. Strategija razvoja Slovenije v peti razvojni prioriteti (str. 40) omenja težnje prostorskega razvoja, a se zdi, da se ujame v past iskanja simptomov, ne nudi pa priprave ukrepov za njihovo odpravljanje. Pri podpoglavju »Izboljšanje gospodarjenja s prostorom« so omenjeni ukrepi, ki se nanašajo v manjši meri na urbana naselja: smotrna raba urbanega prostora, večja izkoriščenost prostora v naseljih, podpora notranjemu razvoju naselij, spodbujanje naselitve v mesta med 7.000 in 30.000 prebivalci ter razvoj nepremičninskega trga. Nedvomno lahko vsem omenjenim ukrepom pritrdimo, vendar če pristanemo na tezo, da izhaja vsaj del procesov iz vse večje centralizacije, potrebujemo bolj temeljite in dodelane ukrepe. Prav tako so vprašljive temeljne strategije, kot je na primer izvajanje policentrične urbane politike, če je ukrep omejen zgolj na »spodbujanju poselitve v mesta med 7.000 in 30.000 prebivalci« (str. 41). Poraja se dvom glede izvedljivosti ter smotnosti izvajanja takšne policentrične politike - spodnji prag 7.000 prebivalcev ne vključuje vseh regionalnih središč niti somestij, a vključuje naselja, ki niso opredeljena kot središča nacionalnega pomena. Poleg tega je v nasprotju s konceptom policentričnega urbanega razvoja, ki zagotavlja enakovredne življenjske in delovne pogoje za celotno prebivalstvo in ne le določenim naseljem.

Z vidika strateškega urbanega razvoja se zdijo strokovne podlage, ki so bile opravljene za Strategijo prostorskega razvoja Slovenije (SPRS) (npr. zbirka Prostor Slovenije 2020), bolj tehtne kot strategija sama. Med njimi lahko izpostavimo povsem konkretne ukrepe, ki jih strateški dokumenti ne omenjajo: prednostno ustvarjanje novih delovnih mest in visokošolskih izobraževalnih institucij v središčih nacionalnega pomena, pospeševanje kvalitete bivanja s primernim oblikovanjem javnih površin (zelene površine), priprava regionalnih programov stanovanjske izgradnje, zgoščanje stanovanjskih površin v neposrednem zaledju območij, dostopnih z javnim prometom, itd.

Z vidika urbanega razvoja je bila pomembna tudi Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, ki je ambiciozno najavljala sklop „koncentriranih investicij“, ki bodo med drugimi „na dolgi rok prinesli hitrejšo gospodarsko rast, zagotovili konkurenčnost gospodarstva in družbenega okolja, z razvojem pa prinesli nova in kakovostna delovna mesta ter blaginjo“ (Resolucija NRP 2006, 7). Predvsem odpiranje delovnih mest naj bi bilo pomembno z vidika regionalnega razvoja, saj je trenutna težnja bolj v centralizaciji ekonomskih in posledično družbenih aktivnosti v enem samem središču – to je ljubljanski mestni regiji. Resolucijo NRP lahko v povezavi z regionalnim razvojem ocenjujemo iz vidika prostorske razporejenosti projektov predvsem prve razvojne prioritete, ki zagotavljajo kakovostna delovna mesta. Povečini gre za projekte, ki krepijo podjetništvo in z raznimi spodbudami in ukrepi (poslovnimi conami, podjetniškimi inkubatorji, tehnološkimi parki in podobno). Ti projekti predvidevajo ustvarjanje 17.000 novih delovnih mest in 2.000 podjetij (Resolucija NRP 2006, 41), zato bodo vplivali tudi na razvoj urbanih območij. Karta prostorske umeščenosti projektov prve razvojne prioritete v Resoluciji NRP z vidika analize urbanega omrežja ni optimalna (Karta NRP RS 2007–2023). Tako zagotavlja nova delovna mesta v nekaterih regijah, kjer je zaposlenost med višjimi (Postojna, Cerknica), medtem ko sicer družbenoekonomsko močnim naseljem v bližini državnega in regijskih središč ne nudi ustreznih razvojnih spodbud. Resolucija se zaradi različnih razlogov ne izvaja, a jo kljub slabostim lahko uvrščamo med bolj »koncretne« projekte, ki bi potencialno lahko imeli vpliv tudi na urbani razvoj.

Regionalnih politik urbanega razvoja v Sloveniji ni. Že organiziranost Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko pokaže, da so prednostno oblikovane politike za manj razvita območja in podeželska območja. Potencial regionalne ravni urbanega razvoja zato vodijo le regionalne razvojne agencije, ki so subjekti za spodbujanje razvoja na regionalnih ravneh. Pregled regionalnih razvojnih programov, tako strateških kot izvedbenih delov pokaže, da le te sledijo nacionalnim smernicam, ki urbano politiko potiskajo na stranski tir. Mnogi regionalni razvojni programi tako izločujejo podeželski prostor kot posebno prioriteto s posebnimi potrebami in izvedbenimi ukrepi (npr. RRA Mura, RRA Koroške, ...) – noben od njih pa ne izloča mest in njihovih (sub)urbaniziranih zaledij, ki so gonilne sile gospodarskega in družbenega razvoja. Pričakovano imajo mesta svojo vlogo le pri razvojnem programu RRA Ljubljanske urbane regije, ki je navedla strateške usmeritve (»policentrizem« na regionalni ravni, povezovanje obmestij ...) in s pomočjo evropskih skladov tudi izvedla nekatere projekte, zlasti za koncept javnega prometa v regiji.

Zaključek: vpliv urbane politike na regionalni razvoj

Iz zgoraj omenjenega lahko ugotovimo, da na formalni ravni v Sloveniji ni formalne urbane razvojne politike. V strateških dokumentih ponekod najdemo temeljne usmeritve (policentrizem), ki pa jim zakonodaja ne sledi. Zagotovljen ni niti mehanizem finančnih sredstev, ki bi te strateške cilje skušal uresničevati. Podobna zgodba je tudi na regionalni ravni, saj regionalni razvojni programi z redkimi izjemami urbanih središč sploh ne omenjajo, kot da le-ta ne bi obstajala. Tako je urbana politika, ki je zlasti v zadnjem času predmet razprav na evropski ravni, prepuščena izvajanju »lokalnih politikov« in je tako popolnoma decentralizirana in neusmerjena. To pa ima lahko nepredstavljivo negativne posledice na celoten regionalni razvoj države, saj neuravnoteženost urbanega razvoja povzroča velike regionalno-razvojne razlike (glej Analizo stanja), zlasti pod-opremljenost lokalnih in regionalnih urbanih središč in koncentracijo in centralizacijo v glavnem urbanem središču – Ljubljani (glej Analizo stanja).

Morda je zato boljše vprašanje »kako odsotnost urbane politike vpliva na regionalni razvoj«? V analizi stanja so razvojne razlike med slovenskimi mesti zelo dobro prikazane in govorijo v prid tezi, da potrebujemo tudi močno urbano politiko, ki bo na strateški nacionalni ravni najprej opredelila cilje, na regionalni in lokalni ravni pa te cilje s pomočjo finančnih mehanizmov tudi realizirala. Uspešna urbana politika je namreč lahko zagotovilo tudi za skladen regionalen razvoj – zaledno podeželje bo uspešno le, če bo uspešno tudi njegovo urbano središče. Zato so različne strategije razvoja podeželja na območjih s šibkimi in ranljivimi urbanih središči lahko povsem neuspešne. Po drugi strani pa bi tako reševali tudi probleme v tistih urbanih središčih, ki se zaradi centralizacije ubadajo s problemi na nepremičninskem in zemljiškem trgu (precenjene nepremičnine) ter prometnimi, okoljskimi in prostorskimi problemi.

V EU nastajajo ravno v tem času različni dokumenti, ki bi realizirali urbano politiko v evropskem prostoru: da bi na eni strani izkoristili prednosti, ki jih nudi urbani prostor s svojo zgoščenostjo ljudi, informacij, kapitala ter na drugi strani preprečevali negativne posledice te zgoščenosti, kot so prometni, okoljski, podnebni in drugi negativni vplivi. Slovenija se je vsaj z Leipziškim sporazumom zavezala k vzpostavitvi urbane politike kot »enakopravne« članice ostalih sektorskih politik. A bo zaradi dolgoletne odsotnosti načrtovanja mest in urbanega sistema v Sloveniji vzpostavitev takšne politike zelo težka naloga. Urbani razvoj je trenutno bolj posledica boljše ali slabše »permisivnosti« lokalnih oblasti za interese zasebnega kapitala ter tudi državnega favoriziranja le nekaterih urbanih središč. Ukrepi, ki so povezani z urbanim razvojem ali izboljšanjem življenja v mestih so nekoordinirani in

pogosto vezani na različne projekte, ki se sofinancirajo iz evropskih ali podobnih sredstev. Največjo odgovornost nosi država, ki ni vzpostavila vzvodov, zakonodaje in ukrepov za izvajanje urbane politike v Sloveniji.

ANALIZA VPLIVA POLITIKE RAZVOJA PODEŽELJA NA REGIONALNI RAZVOJ

1. Uvod

Slovenija je podeželska država, saj glede na kriterije OECD večji del ozemlja (77 %) uvrščamo v podeželska območja, na katerih živi 41 % vseh prebivalcev. Od skupno 12 razvojnih regij jih je podeželskih 11 (NSNRP 2007). Na razvoj podeželja in njegovo vitalnost v veliki meri vpliva proces urbanizacije. To se kaže v pospešeni urbanizaciji podeželskih območij v bližini mest, ki 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 praznijo in zaraščajo. Zanje je značilen velik delež dnevnih migracij in izseljevanje, slabša izobrazbena struktura prebivalstva ter zmanjševanje vloge kmetijstva in gozdarstva. Posledice družbeno-gospodarskih razmer se kažejo tudi v spremenjeni podobi podeželja ter njegovih kulturnih in simbolnih vrednostih, zlasti v intenzivni preobrazbi naselij in kulturne krajine, za katero je značilno opuščanje ali manjšanje intenzivnosti kmetijske rabe prostora, ozelenjevanje, povečevanje deleža gozda ter vizualno zapiranje prostora (DRP 2008). Pomen kmetijstva v urbaniziranih agrarnih območjih naglo nazaduje tako v ekonomskem kot demografskem pogledu. Klasična ruralna območja se soočajo s strukturnimi in razvojnimi problemi, ki jih zaznamujejo slaba učinkovitost in nekonkurenčnost kmetijstva, opuščanje pridelave in zaraščanje kmetijskih zemljišč. Nezadostni dohodki za polno zaposlitev in s tem neprivlačnost 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).

Preglednica 1: Klasifikacija podeželskih območij v Sloveniji po OECD metodologiji na ravni NUTS 5 (občine) in NUTS 3 (statistične regije)

Statistična regija	VSE OBČINE			PODEŽELSKO OBČINE*				
	Število občin	Površina (km ²)	Število preb.	Število občin	Delež (%)	Površina (km ²)	Delež (%)	Število preb.
Pretežno podeželske*								
Spodnjeposavska	3	885	69.826	3	100,0	885	100,0	69.826
Notranjsko-kraška	6	1.456	51.032	6	100,0	1.456	100,0	51.032
Jugovzhodna Slov.	16	2.675	139.095	15	93,8	2.377	88,9	97.661
Koroška	12	1.041	73.839	9	75,0	893	85,8	51.020
Goriška	12	2.325	119.622	10	83,3	2.001	86,1	77.127
Značilno podeželske*								
Pomurska	26	1.337	122.717	16	61,5	944	70,6	60.321
Savinjska	32	2.384	256.752	22	68,8	1.723	72,3	103.818
Podravska	34	2.170	319.114	21	61,8	1.492	68,8	117.445
Osrednjeslovenska	25	2.555	496.675	13	52,0	1.616	63,2	108.787
Gorenjska	17	2.137	198.342	10	58,8	1.528	71,5	65.351
Obalno-kraška	7	1.044	105.029	4	57,1	660	63,2	23.436
Pretežno urbane*								
Zasavska	3	264	45.547	0	0,0	0	0,0	0
SLOVENIJA	193	20.273	1.997.590	129	66,8	15.575	76,8	825.824
								41,3

* Občine, v katerih je gostota poseljenosti manjša od 98 prebivalcev/km²

** OECD klasifikacija 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.

Vir: SURS (Popis prebivalstva 2002), obdelava KIS, povzeto po PRP.

Politika razvoja podeželja 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« (Zkme 2008). Glede na prevladujoč podeželski značaj Slovenije se politika razvoja podeželja izvaja na celotnem državnem ozemlju, sodi pa med delovna področja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Le-to skrbi za celosten razvoj in planiranje podeželja na področju tehnološkega razvoja, dviga produktivnosti, izboljšanja konkurenčnosti kmetijskega sektorja ter spodbujanja razvoja dopolnilnih dejavnosti na kmetijah (MKGP 2010).

2 Razvoj podeželske politike

Glavni premiki zadnjih desetletij

Z vidika vsebine in izvedbe razvoja podeželja lahko po navedbah Potočnik Slavičeve (2008) v zadnjih petdesetih letih izpostavimo štiri glavne premike:

- Pri ukrepih za splošni razvoj podeželja, vezanih pretežno na gospodarsko dejavnost, je viden premik od spodbujanja zunanjih vlaganj h krepitvi endogenega razvojnega potenciala. Na to so vplivali gospodarska recesija v 70. letih 20. stoletja z zaprtjem velikih podjetij, rast malih ter srednjevelikih podjetij in globalni procesi prestrukturiranja zaradi hitrih sprememb v informacijsko-komunikacijski tehnologiji.
- Po 2. svetovni vojni so kmetijski ukrepi usmerjali k rasti produktivnosti, v zadnjih dvajsetih letih pa sledimo ukrepom, ki poudarjajo večfunkcijsko vlogo kmetijstva.
- Teritorialni pristop razvijanja podeželja je nadomestil sektorskega, zato danes lahko govorimo o integrirani oziroma celoviti politiki razvoja podeželja. Izhajati mora iz specifičnih potreb in zahtev izbranega podeželskega območja, vključevati vse gospodarske sektorje, temeljiti na lokalnih potencialih in partnerstvih med zasebnimi organizacijami ter vladnimi ustanovami na vseh političnih ravneh.
- Premik od eksogenega k endogenemu konceptu razvoja posledično prinaša uvajanje pristopa od spodaj navzgor ter vzpostavitev participativnega načina odločanja. Lokalni akterji imajo možnost, da sami opredelijo potrebe in prednostne naloge, razvojne načrte in projekte lokalne skupnosti.

Politika razvoja podeželja po vstopu v EU

Z vstopom v EU in prevzemom skupne zakonodaje so bile na področju kmetijske strukturne politike in politike razvoja podeželja v letu 2004 izvedene predvsem organizacijske, administrativne in pravne spremembe. 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. Dokumenta sta bila vsebinsko 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 in razvoju kmetijstva in z njim povezanih dejavnosti v ruralnem prostoru. S strani EU verificirani nacionalni programi in ukrepi so bili z različnimi deleži sofinancirani iz evropskega kmetijskega proračuna (Cunder 2006).

Enotni programski dokument 2004-2006 (EDP) je vsebinsko prevzemal ukrepe, ki so bili predmet predpristopne pomoči EU v okviru programa SAPARD, kakor tudi velik del programa podpor prestrukturiranju kmetijstva in živilstva iz okvira nacionalnih ukrepov, ki so se izvajali pred vstopom v EU. Določal je, kako bo Slovenija v skladu s svojo dolgoročno strategijo in cilji porabila razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov, kohezijskega sklada in nacionalnega proračuna. Kmetijstvo je bilo v EPD obravnavano v okviru tretje prednostne naloge z naslovom »Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva«. Na tem področju se je izvajalo sedem ukrepov, od tega en gozdarski (naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov), dva ribiška (posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov; ribogojstvo, predelava in trženje) ter štirje kmetijski (izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov; naložbe v kmetijska gospodarstva; diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu ter trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov).

Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo (PRP) 2004-2006 je zajemal ukrepe, ki so bili do 80 % sofinancirani iz zagotovljenega dela Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada, vsaj 20 % pa iz nacionalnega proračuna. Namenjeni so bili širokemu krogu upravičencev, ki so do finančnih sredstev prišli na podlagi javnih razpisov Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Ukrepi so imeli dve prednostni nalogi:

- Sonaraven razvoj kmetijstva in podeželja, ki zajema izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost (ukrep OMD) in kmetijsko okoljske ukrepe (ukrepi SKOP).
- Ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva, ki zajema ukrep zgodnjega upokojevanja in podpore izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih. Za spremljanje, vrednotenje in preverjanje izvajanja ukrepov PRP ter izobraževanje in promocijo so bila znotraj te prednostne naloge predvidena tudi finančna sredstva za tehnično pomoč.

Prva prednostna naloga (ukrepi OMD in SKOP) v bistvu pomenili nadaljevanje ukrepov, ki so bili v veljavi že pred vstopom v EU, medtem ko so bili ukrepi v okviru druge prednostne naloge za Slovenijo novi (Cunder 2006).

V tem programskem obdobju je Slovenija za izboljšanje gospodarskega položaja primarnega sektorja namenjala 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 (NSNRP 2007).

Preglednica 2: Glavni vsebinski in organizacijski premiki na področju politike razvoja podeželja od leta 1945 do danes.

Obdobje	Glavni vsebinski in organizacijski premiki na področju politike razvoja podeželja	
1945-1979	- horizontalni ukrepi (modernizacija kmetij, upokojevanje in izobraževanje kmetov, predelava na kmetiji); - regionalni ukrepi (območja z omejenimi dejavniki za kmetijstvo, ukrepi za sredozemske države);	
1980-1990	- reforma strukturnih skladov; - odmik od produktivizma; - premik od sektorske k teritorialni politiki;	
1991-1999	EVROPSKA ZVEZA: - reforma skupne kmetijske politike; - spremljevalni ukrepi (kmetijsko okoljski ukrepi, zgodnje upokojevanje kmetov, pogozdovanje kmetij); - pobuda LEADER I in II; - spodbujanje večfunkcionalnega kmetijstva; - postopno uveljavljanje pristopa od spodaj navzgor;	SLOVENIJA: - Strategija razvoja slovenskega kmetijstva; - CRPOV, VTC, PRP; - Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij; - Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja;
2000-2006	EVROPSKA ZVEZA: - reforma strukturnih skladov (trije cilji); - drugi steber kmetijske politike (razvoj podeželja); - LEADER +;	SLOVENIJA: - Zakon o kmetijstvu, - SAPARD; - Program razvoja podeželja (2004-2006); - strategije (razvoja, prostorskega, gospodarskega razvoja ipd.); - Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005); - Zakon o kmetijstvu (2006);
2007-2013	- Državni razvojni program; - Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja, Program razvoja podeželja.	

Vir: Potočnik Slavič 2008.

3 Politika razvoja podeželja v zadnjem programskem obdobju 2007-2013

Politika razvoja podeželja v programskem obdobju 2007-2013 se izvaja na temeljih dveh ključnih dokumentov: Nacionalnega strateškega načrta razvoja podeželja 2007-2013 (NSNRP) in Programa razvoja podeželja 2007-2013 (PRP), ki sta skladna z novo strategijo razvoja podeželja na območju EU. Le-ta v konceptualnem smislu prinaša napredek in v veliki meri odseva potrebe posameznih regij in vseh ostalih, ki so vpleteni v razvoj podeželja. Stremi k poenostavitvi politike in upravno-administrativnih

postopkov, krepitvi pomena partnerstva pri pripravi in izvajanju programov razvoja podeželja, izpopolnjevanju izkušenj, pridobljenih iz programa LEADER ter poenostavljenju sistema financiranja ter nadzora. Evropska strategija na novo opredeljuje cilje politike razvoja podeželja (Cunder 2006):

- izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja s podporo prestrukturiranju,
- zagotavljanje varovanja okolja in podeželja z učinkovitim gospodarjenjem s kmetijskimi in gozdnimi zemljišči;
- povečanje kakovosti življenja na podeželju in spodbujanje diverzifikacije gospodarskih dejavnosti na podeželju.

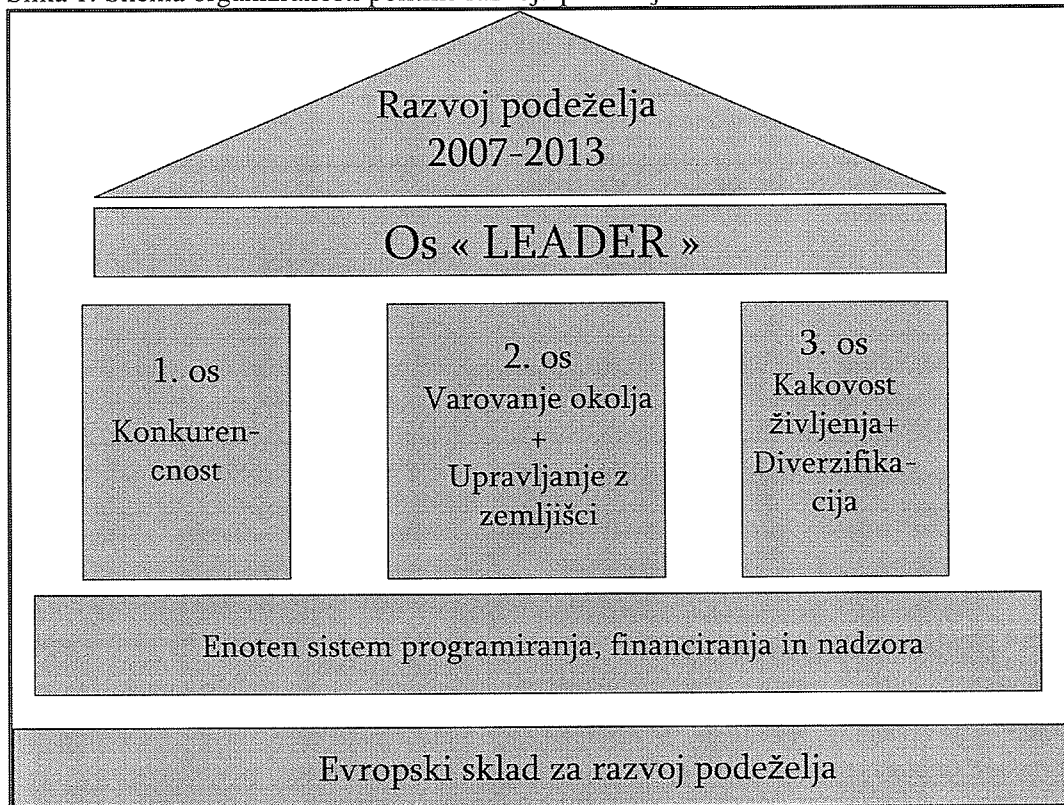
Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007-2013 izhaja iz Evropskih strateških smernic za razvoj podeželja. Dokument opredeljuje prednostne naloge na področju politike razvoja podeželja v EU in v skladno s tem tudi v Sloveniji. Prednostne naloge in aktivnosti so usklajene z inštrumenti na področju kmetijske, socialne, gospodarske, prostorske ter okoljske politike (Potočnik Slavič, 2008).

Dokument podaja temeljne značilnosti slovenskega kmetijstva ter podeželja (osnovni statistični podatki, temeljni kartografski prikazi, strukturne danosti, gospodarski pomen kmetijstva, pregled področne politike). Sledi skupna strategija in opredelitev nacionalnih prednostnih nalog, ki jih je Slovenija določila na podlagi analize stanja, potencialov in specifičnih potreb, ki bodo prispevale k učinkovitemu doseganju skupnih ciljev EU, s poudarkom na krepitvi večnamenske vloge kmetijstva v Sloveniji in k preusmerjanju kmetijstva k tržni naravnosti. NSNRP vsebuje finančni razrez sredstev, opredelitev sofinanciranja iz državnega in evropskega proračuna, notranjo in zunanjo skladnost ter pričakovane sinergijske učinki z drugimi dokumenti s področja razvoja podeželja.

Za podpiranje uravnoteženega razvoja podeželja se sedanja politika razvoja podeželja osredotoča na tri strateške tematske oziroma 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 je namenjena krepitvi načel podpore v razvoju podeželja. Aktivnosti so osredotočene na animacijo podeželskih prebivalcev, njihovem povezovanju v razvojna partnerstva, pripravi lokalnih razvojnih strategij in njihovi realizaciji. Lokalne razvojne strategije naj bi temeljile na lokalnih potrebah in izhajale iz lokalnih razvojnih potencialov. LEADER naj bi prispeval k uresničevanju prednostnih nalog ciljev 1, 2 in zlasti cilja 3 ter imel pomembno vlogo pri izboljšanju upravljanja in sprostitve endogenega razvojnega potenciala podeželskih območij. Novost v NSNRP glede na dokumente prejšnjega programskega obdobja je vzpostavitev mreže za razvoj podeželja, ki bo spodbujala sodelovanje, izmenjavo znanj in izkušenj ter usklajeno delovanje različnih strokovnih organizacij in interesnih združenj s podeželja (Potočnik Slavič 2008).

Slika 1: Shema organiziranosti politike razvoja podeželja 2007–2013.



Vir: MKGP.

Program razvoja podeželja Republike Slovenije (PRP) za obdobje 2007-2013 je skupni programski dokument Slovenije ter Evropske komisije in predstavlja programsko osnovo za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Sestavljen je iz analize kmetijstva in podeželja, utemeljitve izbranih prednostnih nalog, informacij o oseh, finančnega načrta, ukrepov, organov in sistema spremljanja ter vrednotenja razvoja podeželja.

V PRP so za vsako prednostno os, sprejeto že v NSNRP, opredeljeni konkretni ukrepi, pravna podlaga za njihovo izvajanje, razlogi za uvedbo ukrepa, opis ukrepanja, cilji in indikatorji za spremljanje doseganja ciljev, morebitne omejitve, ciljne skupine-upravičenci ter finančne določbe.

Preglednica 3: Ukrepi plotike razvoja podeželja po oseh za obdobje 2007-2013

Šifra	Ukrep	Opis ukrepa
OS 1: IZBOLJŠANJE KONKURENČNOSTI KMETIJSKEGA IN GOZDARSKEGA SEKTORJA		
Ukrepi za dvig usposobljenosti in krepitev človeškega potenciala v kmetijstvu in gozdarstvu		
111	Usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu	Kritje stroškov izobraževanja
112	Pomoč mladim prevzemnikom kmetij	Kritje stroškov prevzema in strukturne prilagoditve gospodarstva po prevzemu
113	Zgodnje upokojevanje kmetov	Renta prenosnikom
Ukrepi za prestrukturiranje fizičnega kapitala v kmetijstvu in gozdarstvu ter spodbujanje inovativnosti		
121	Posodabljanje kmetijskih gospodarstev	Sofinanciranje naložb v primarno pridelavo
122	Povečanje gospodarske vrednosti gozdov	Sofinanciranje naložb v spravilo lesa
123	Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom	Sofinanciranje naložb v predelavo in trženje kmetijskih in gozdarskih proizvodov
125	Izboljšanje in razvoj infrastrukture, povezane z razvojem in prilagoditvijo kmetijstva	Sofinanciranje komasacij, hidromelioracij in zemljiške infrastrukture
Ukrepi za izboljšanje kakovosti kmetijske proizvodnje in proizvodov		
132	Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane	Kritje stroškov sodelovanja v shemah
133	Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane	Sofinanciranje stroškov promocije
142	Podpore za ustanavljanje skupin proizvajalcev	Sofinanciranje stroškov ustanovitve in delovanja
OS 2: IZBOLJŠANJE OKOLJA IN PODEŽELJA		
211	Plačila kmetom zaradi omejenih možnosti na gorskih območjih	Nadomestilo zaradi omejenih možnosti na zadevnem območju
212	Plačila kmetom na območjih z omejenimi možnostmi, ki niso gorska območja	Nadomestilo zaradi omejenih možnosti na zadevnem območju
214	Kmetijsko okoljska plačila	Nadomestilo zaradi strožjih omejitev pri kmetovanju
OS 3: KAKOVOST ŽIVLJENJA NA PODEŽELJU IN DIVERZIFIKACIJA PODEŽELSKEGA GOSPODARSTVA		
Ukrepi za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva		

311	Diverzifikacija v nekmetske dejavnosti	Sofinanciranje naložb v diverzifikacijo nekmetske dejavnosti na podeželju
312	Podpora ustanavljanju in razvoju mikro podjetij	Sofinanciranje naložb v mikro podjetja in stroškov usposabljanja
Ukrepi za izboljšanje kakovosti življenja na podeželju		
322	Obnova in razvoj vasi	Sofinanciranje stroškov urejanja skupnih površin in objektov
323	Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja	Sofinanciranje stroškov izgradnje in obnove objektov kulturne dediščine in območij naravnih vrednot
OS 4: LEADER		
41	Izvajanje lokalnih razvojnih strategij	Sofinanciranje izvedbenih projektov
421	Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja	Sofinanciranje projektov sodelovanja LAS
431	Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja	Sofinanciranje animacije, ustanavljanja in delovanja LAS
511 TEHNIČNA POMOČ - Financiranje aktivnosti po programu tehnične pomoči		

Vir: PRP 2007.

Slovenija dobrih 33 % finančnih sredstev namenja za dvig konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja (1. os), kar izhaja iz velikih razvojnih potreb, potreb po prestrukturiranju in samega zaostanka v konkurenčnosti. Dobrih 52 % sredstev je namenjenih za ohranjanje kulturne krajine in varovanje okolja (2. os) ter s tem podpiranju 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 (NSNRP 2007).

Ciljne skupine podeželske razvojne politike so navedene pri vsaki ciljni osi ter za vsak ukrep posebej. Upravičenci so opredeljeni s pomočjo ustreznih kriterijev na primer starost, usmeritev kmetije, vrsta pravne osebe, lastništvo, interesno združenje ...

Preglednica 4: Ciljne skupine v PRP 2007-2013.

OS 1	fizičnine in pravne osebe, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, gozdarstvom in predelavo kmetijskih ter gozdarskih proizvodov
OS 2	kmetijska gospodarstva, ki gospodarijo v območjih z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo in kmetijska gospodarstva, ki se obvežejo, da bodo na celotnem ali delu površin izvajala vsaj en kmetijsko okoljski podukrep
OS 3	mikro gospodarski subjekti na kmetijah in širšem podeželskem prostoru, lokalne skupnosti in podeželsko prebivalstvo
OS 4	lokalne akcijske skupine na podeželskih območjih, ki vključujejo naselja z manj kot 10.000 prebivalci

Vir: PRP 2007.

Izvajalec politike razvoja podeželja je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. V njegovi pristojnosti je 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 institucije 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, interesna združenja, združenja občin in sorodne organizacije na lokalni in državni ravni,
- druge institucije, ki se ukvarjajo z razvojem podeželja,
- lokalne akcijske skupine,
- državne institucije, ki delujejo na področju razvoja podeželja,
- Evropska mreža za razvoj podeželja in nacionalne mreže drugih držav članic ter
- zainteresirana javnost.

Aktivnosti nacionalne mreže za podeželje so usmerjene v zagotavljanje informacij o razvoju podeželja na državnem in meddržavnem nivoju, obveščanje o aktivnostih na področju razvojne politike podeželja, spodbujanje medobmočnega in meddržavnega sodelovanja, povezovanje in izmenjave dobrih praks, zagotavljanje povratnih informacij o uspešnosti izvajanja državnih razvojnih politik na posameznih območjih in na državnem nivoju ter povečanje preglednosti ukrepov in realizacije zastavljene politike razvoja podeželja (PRP 2007).

4 Vpliv politike razvoja podeželja na regionalni razvoj

Načelo endogenega razvoja je v slovenski regionalni politiki prisotno že od leta 1971: vsi zakoni predpostavljajo, da je v prvi vrsti za hitrejši razvoj odgovorna manj razvita občina oziroma manj razvito območje samo. Možnosti za razvoj naj bi iskali znotraj njih. Kot kažejo dejanske razmere je to (stara) nova naloga tudi za sedanjo politiko razvoja podeželja (Potočnik Slavič 2008, str. 71).

V glavnem strateškem dokumentu NSNRP 2007-2013, na katerem temelji aktualna politika razvoja podeželja, sicer ni regionalno opredeljenih ciljev. Politika se izvaja na celotnem ozemlju Slovenije. Se pa elementi spodbujanja regionalnega razvoja kažejo v ukrepih 2. ciljne osi, opredeljenih v PRP 2007-2013, ki si prizadeva izboljšati stanje okolja in podeželja skozi instrument plačila kmetom. Omenjena os upošteva aktualne strateške razvojne smernice za podeželje in spodbuja krepitev večnamenske vloge kmetijske dejavnosti, ki obenem kaže na razvojni potencial za doseganje skladnega regionalnega razvoja in zmanjševanje razlik med regijami.

Ob tem se postavlja vprašanje, kako ovrednotiti vse učinke kmetijske dejavnosti oziroma ugotoviti njihov vpliv na regionalni razvoj. Eden izmed možnih načinov je analiza neposrednih plačil kmetom, ki jo lahko nadgradimo s primerjavo z indeksom razvojne ogroženosti za posamezno regijo. Neposredna plačila za posamezne namenske sklope se namreč izplačujejo za aktivnosti na kmetijah, ki so usmerjene v tri poglobitve funkcije kmetijske dejavnosti: proizvodne, socialne in okoljske. Z vidika vrednotenja politike razvoja podeželja je smiselno obravnavati plačila, ki izhajajo iz ukrepov 2. osi NSNRP, namenjene izboljšanju stanja okolja in podeželja. To so na eni strani 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, pa 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.

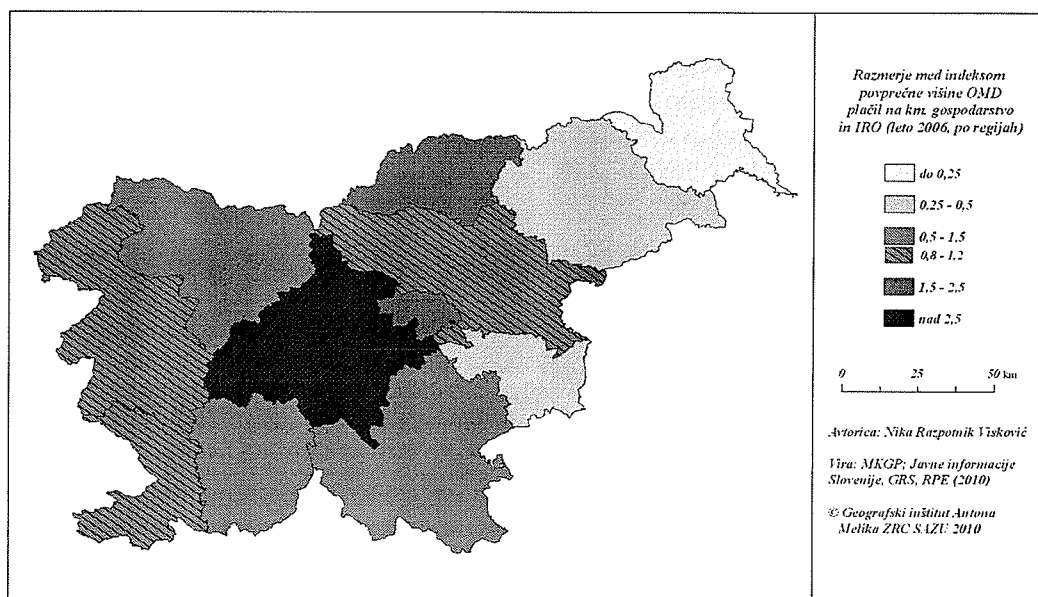
V primerjavi so upoštevana neposredna OMD in KOP plačila za leto 2006, konkretno povprečna višina posameznega sklopa plačil na kmetijsko gospodarstvo v regiji, ter vrednost indeksa razvojne ogroženosti 2007–2013 za posamezno regijo. Podatki so zapisani v indeksirani obliki, kar omogoča lažjo primerjavo med regijami in primerjavo z indeksom razvojne ogroženosti (IRO) 2007-2013. Razdelitev sredstev nam pove, kako enakomerno oziroma neenakomerno se uveljavljajo različne funkcije kmetijstva po regijah ter h kateri funkciji se kmetje v posamezni regiji izraziteje usmerjajo.

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

opuščanje kmetijske dejavnosti, zamiranje stalne poselitve na teh podeželskih območjih 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. Distribucija 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.

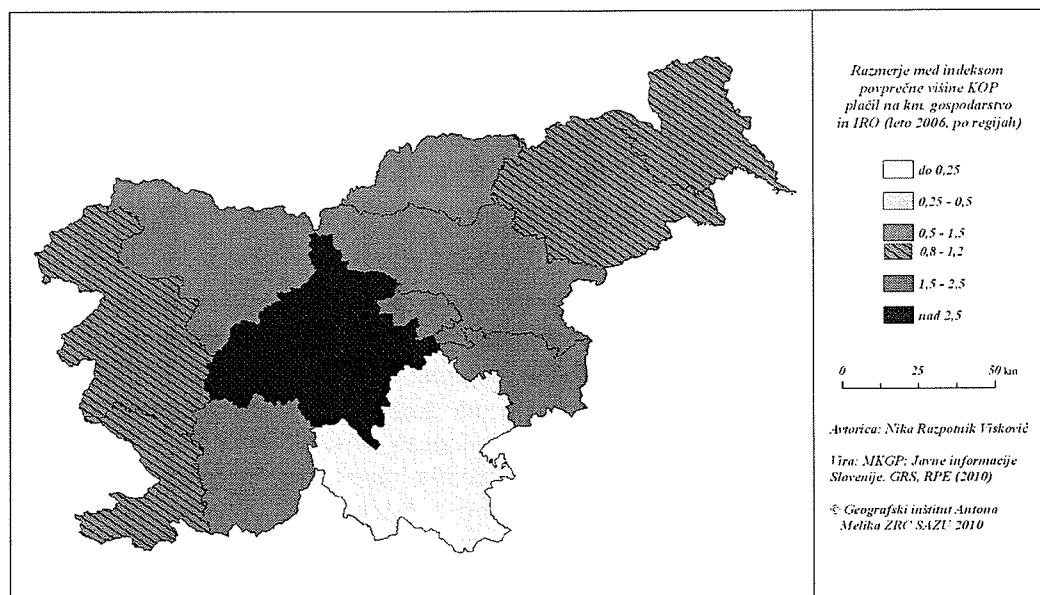
Slika 2: Razmerje med indeksom povprečne višine OMD plačil na kmetijsko gospodarstvo in indeksom razvojne ogroženosti za leto 2006, po regijah.



Vir: Ravbar, Razpotnik Visković 2010

Pri izravnalnih plačilih so se idealnemu razmerju najbolj približale savinjska, goriška in obalno-kraška regija. Daleč najmanj sredstev glede na razvojne potrebe (kvocient indeksov le 0,09) je prejela pomurska regija, saj je njen večji del (z izjemo Goriškega) izvzet iz uvrstitve med območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost. Izstopa osrednjeslovenska regija (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.

Slika 3: Razmerje med indeksom povprečne višine KOP plačil na kmetijsko gospodarstvo in indeksom razvojne ogroženosti za leto 2006, po regijah



Vir: Ravbar, Razpotnik Visković, 2010

Razmerja med okoljskimi plačili na kmetijsko gospodarstvo in IRO so med vsemi sklopi najbolj uravnotežena. Najnižja vrednost kvocienta med primerjanima indeksoma znaša 0,53 (Jugovzhodna Slovenija in podravska regija), najvišja pa 7,68 (ponovno osrednjeslovenska regija). Najugodnejše razmerje smo zabeležili v pomurski in obalno-kraški regiji (obe 1,07). Glede na višino okoljskih plačil najbolj izstopa pomursko območje, kjer je kmetijsko gospodarstvo v povprečju prejelo kar 1.085 €, kar je skoraj polovico več od slovenskega povprečja (603 €), vendar je na drugi strani visoka stopnja razvojne ogroženosti privedla do idealnega razmerja med indeksoma.

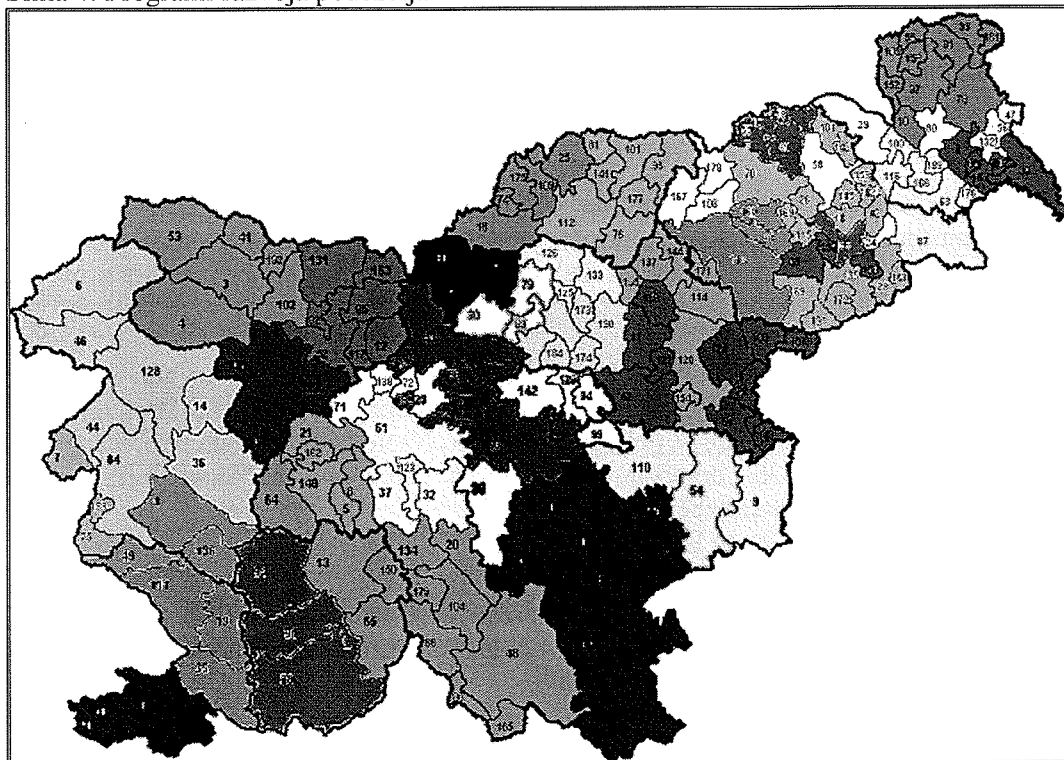
Na osnovi opravljene analize lahko ugotavljamo, da se različne funkcije kmetijstva po regijah ne razvijajo niti enakomerno niti v skladu z načeli skladnega regionalnega razvoja. Odstopanja so najizrazitejša pri kmetijski proizvodnji, ki je še vedno najosnovnejša in vsaj kratkoročno dohodkovno najbolj varna funkcija kmetijstva. Pozitivni premik smo zaznali na področju okoljskih ukrepov, kjer so aktivnosti kmetijskih gospodarstev po regijah razporejene v smeri zmanjševanja medregionalnih razlik. Najbolj zgovoren primer je pomursko območje, ki je na vrhu glede zavedanja okoljske vloge kmetijstva in posledično prejetih neposrednih plačil za ta namen. Prav tako pa nas ta primer opominja, da pomanjkljivost določene regije z razvojnega vidika lahko predstavlja prednost pri krepitvi večnamenske vloge kmetijstva in s tem posledično nov razvojni potencial. Le-ta kmetijski dejavnosti prinaša dodano vrednost, prispeva k višjemu življenjskemu standardu tako članov kmetijskih gospodarstev kot vseh prebivalcev ter drugih uporabnikov podeželskega prostora. V njem kmetovanje ni več

moteč dejavnik, ampak osnova in gonilo zdravega, estetskega, zanimivega, sproščujočega, idiličnega življenja, torej vsega, kar podeželje lahko ponudi.

PRP 2007-2013 uvaja močno lokalno razvojno komponento tudi skozi os 4 (pobuda LEADER), ki omogoča uresničevanje ciljev prvih treh osi z aktivacijo lokalnih skupnosti na lokalni ravni. Program se nanaša na natančno opredeljeno podeželsko območje, izvajanje strategij pa poteka preko lokalnih akcijskih skupin (LAS). 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 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. Z intenzivnim vključevanjem in sodelovanjem lokalnega prebivalstva so bili v uvajalni fazi izdelani lokalni razvojni programi, nato je sledila realizacija prioritarnih projektov. Programi CRPOV so bili sčasoma nadomeščeni z Razvojnimi programi podeželja. Z večjo ciljno usmerjenostjo in obsežnejšim prostorskim zajemom se naslavljajo na natančneje definirano ciljno populacijo, potencialna kritična masa udeležencev je večja. S tem so vzpostavljene možnosti za oblikovanje učinkovitih lokalnih 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 (NSNRP, 2007).

Slika 4: Programi razvoja podeželja.



Vir: Kokolj Prošek 2006.

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 lokalnem nivoju, na pobudo in s pristopom lokalnega prebivalstva. Njeno uvajanje krepi že obstoječa in oblikuje nova partnerstva, povečuje vključevanje zasebnega sektorja v razvoj na lokalnem nivoju in spodbuja gradnje lokalnih zmogljivosti (NSNRP 2007).

Priprava in izvajanje načrtovanih projektov poteka večsektorsko, s tem pa je zagotovljena celovitost razvojne strategije. Lokalno prebivalstvo mora samo odločati o razvoju svojega okolja in razvojne ideje tudi uresničevati. Le tako je mogoče doseči učinkovit razvoj ter izvajanje ukrepov prvih treh osi na lokalni ravni in učinkovito izkoristiti endogeni potencial izbranega podeželskega območja (PRP 2007).

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 lokalnih akcijskih skupin (LAS) za potrebe pridobivanja sredstev in izvajanja ukrepov LEADER.

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 (SRS), Programom reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji in Državnim razvojnim programom (DRP 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.

Slovenija v programskem obdobju 2007-2013 poleg sredstev EKSRP črpa tudi sredstva iz drugih evropskih strukturnih skladov in iz Kohezijskega sklada. Za izvajanje cilja konvergence v okviru kohezijske politike EU določa Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013 (NSRO), ki opredeljuje generalno strategijo za doseganje hitrejša konvergence skozi tri operativne programe:

- Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov (Evropski sklad za regionalni razvoj),
- Operativni program razvoja človeških virov (Evropski socialni sklad),
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (Kohezijski sklad in Evropski sklad za regionalni razvoj).

Poleg navedenih operativnih programov, k splošni usmeritvi NSRO - izboljšanje blaginje prebivalcev Republike Slovenije s poudarkom na spodbujanju gospodarske rasti, ustvarjanju delovnih mest in krepitvi človeškega kapitala ter zagotavljanju uravnoteženega in skladnega razvoja, še posebej med regijami - ključno prispevajo še Čezmejni operativni programi, Transnacionalni operativni programi, Program razvoja podeželja in Program razvoja ribištva.

Sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj so v skladu z Operativnim programom za krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 usmerjena v gospodarsko konvergenco države na podlagi kriterijev trajnostnega razvoja, pri čemer gre predvsem za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, za inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja ter učinkovitost upravljanja.

Notranja konsistentnost operativnih programov kohezijske politike EU in usklajenost s Programom razvoja podeželja in Programom razvoja ribištva se zagotavlja v okviru NSRO ter DRP 2007-2013 in drugih aktivnosti Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (NSNRP, 2007).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano letno spremlja izvajanje politike razvoja podeželja in rezultate objavlja v letnih poročilih. Zadnje letno poročilo za leto 2009 razkriva polno izvajanje PRP 2007-2013. V tem obdobju so bili objavljeni javni

razpisi za vse ukrepe 1. in 3. osi, uspešno je bila izvedena tudi t.i. kampanja zbiranja vlog za neposredna plačila, v obdobju katere so lahko upravičenci skupaj z zahtevki za neposredna plačila oddali tudi zahtevke za plačila v okviru ukrepov 2. osi. Glede na pomen pobude LEADER na regionalni razvoj pa je treba izpostaviti, da je v letu 2009 v okviru 4. osi s svojim delovanjem in izvajanjem projektov pričelo 33 lokalnih akcijskih skupin. Intenzivno so potekale tudi aktivnosti za vzpostavitev sistema sprotnega in vmesnega vrednotenja PRP 2007–2013 ter strateškega spremljanja NSN 2007-2013 (Poročilo o napredku ... 2010).

Preglednica 5: Finančna sredstva po ukrepih/oseh ter poraba sredstev do 31. 12. 2009 (v €).

Temeljni cilji	Letna plačila - leto 2009		Kumulativa plačila od leta 2007	
	EKSRP	SKUPAJ	EKSRP	SKUPAJ
OS 1: Izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva	30.130.250,06	40.173.667,85	82.368.484,41	109.824.637,47
OS 2: Podpiranje upravljanja zemljišči in izboljšanje okolja	75.642.656,56	94.555.159,64	164.254.329,11	205.319.839,64
OS 3: Izboljšanje kakovosti življenja in spodbujanje diverzifikacije gosp. dejavnosti	8.322.776,83	11.097.035,79	9.739.221,82	12.985.629,10
OS 4: Leader	770.532,48	963.165,60	770.532,48	963.165,60
Tehnična pomoč	1.313.491,17	1.751.405,16	2.251.844,60	3.002.542,92
SKUPAJ PROGRAM	116.179.707,10	148.540.434,04	259.384.412,42	259.384.412,42

Vir: Poročilo o napredku ... 2010.

Uspešnost doseganja ciljev politike razvoja podeželja za obdobje od 2003-2008 je preverjalo tudi Računsko sodišče. Revizija se je nanašala na izvajanje ter zaključevanje programov SAPARD, Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006 in Programa razvoja podeželja 2004-2006. Pod drobnogled pa je vzela tudi izvajanje aktualnega PRP-ja. Revizorji so preverjali, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji že zaključenih programov razvoja podeželja, pri revidiranju Programa razvoja podeželja 2007-2013 pa so ocenjevali uspešnost ministrstva pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju programa. Ugotovili so, da je MKGP uspešno uvedlo pravni red EU, vzpostavilo institucionalni okvir za izvajanje skupne kmetijske politike in da je za izvajanje programov razvoja podeželja SAPARD, Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za obdobje od leta 2004 do leta 2006 in Programa razvoja podeželja 2004-2006 porabilo vsa razpoložljiva evropska sredstva. Večina operativnih ciljev naštetih programov je bila dosežena, kljub temu pa ni bilo mogoče podati celovite ocene uspešnosti, ker so bili splošni cilji ter način spremljanja programov opredeljeni pomanjkljivo, saj ministrstvo ni opredelilo ciljnih vrednosti kazalnikov za njihovo merjenje. Pri revidiranju PRP 2007-2013 je računsko sodišče ocenilo, da ministrstvo pri izvajanju politike razvoja podeželja ni bilo v celoti uspešno. Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007-2013 in Program razvoja podeželja 2007-2013 sicer predstavljata ustrezno podlago za črpanje sredstev za izvajanje posameznih ukrepov, vendar ne vsebujeta jasno opredeljenih razvojnih potreb in konkurenčnih možnosti, zato računsko sodišče ocenjuje, da porabljena sredstva ne bodo v največji možni meri prispevala k odpravi primanjkljajev in k izkoriščanju razvojnih možnosti. Ministrstvo je bilo pri črpanju razpoložljivih evropskih sredstev Programa razvoja podeželja 2007-2013 za leti 2007 in 2008 uspešno, ni bilo pa tako uspešno pri črpanju sredstev na ravni posameznih ukrepov, zaradi česar je računsko sodišče ocenilo, da pri nekaterih ukrepih, namenjenih izboljšanju konkurenčnosti kmetijskega sektorja in kakovosti življenja na podeželju, obstaja tveganje, da zastavljeni cilji tako na ravni ukrepov kot tudi osi ne bodo doseženi (Revizijsko poročilo 2010).

Po mnenju Računskega sodišča je bilo MKGP pri izvajanju ukrepov in posameznih aktivnosti premalo ciljno usmerjeno, saj ni določilo jasnih prioritet oziroma s strateškim načrtom ni jasno začrtalo povezave med razvojnimi potrebami ter problemi, cilji in ukrepi. Ocene uspešnosti pri doseganju napredka ministrstva pri izvajanju Programa razvoja podeželja 2007-2013 v letih 2007 in 2008 računsko sodišče ni podalo, ker ministrstvo letnega napredka ni načrtovalo, ampak je v letnem poročilu poročalo le o doseženih učinkih v primerjavi z načrtovanimi učinki za leto 2013. Če bi ministrstvo, poleg ciljnih vrednosti za leto 2013, načrtovalo tudi letni napredek in spremljalo uspešnost pri doseganju tega napredka, bi lahko učinkoviteje ukrepalo ob zaznanem slabšem uspehu na posameznih ukrepih, ter tako izboljšalo stopnjo doseganja ciljev. Revizorji svetujejo spremljanje rezultatov naložb na ravni posameznega kmetijskega gospodarstva, saj ministrstvo le na tak način lahko ugotovi, ali sta uresničevanje ciljev podeželske razvojne politike in poraba finančnih sredstev dosegli svoj namen (Revizijsko poročilo 2010).

5. Zaključek

Slovenijo glede na velikost ozemlja označujejo relativno velike medregionalne razlike, višji materialni napredek pa je bil dosežen tudi na račun slabšanja kakovosti regionalnega in lokalnega okolja (Plut 2005). V načrtovanju razvojnih politik Slovenije se zelo postopoma uveljavljajo nekateri varovalno-razvojni strukturni regionalni premiki, kar kaže na primer postopna ekologizacija večjega števila industrijskih podjetij, večje podpore sonaravnemu razvoju kmetijstva, načrtovana večja regionalna raba obnovljivih naravnih virov in predlogi ekološkega omrežja Natura 2000. Zahteven prihodnji trajnostni sonaravni izziv Slovenije je konkretna in učinkovita integracija varstva okolja v sektorske politike, zlasti preko prostorskega načrtovanja in regionalnih razvojnih projektov (Stanovnik, Ekar Slabe 2004), zelo izrazito pa tudi z izvajanjem ukrepov politike razvoja podeželja, ki poleg okoljevarstvene komponente spodbuja tudi endogeni razvoj ter aktivacijo lokalnega prebivalstva.

6. Viri

1. Cunder, T., 2006: Slovensko podeželje in nova strategija razvoja. Dela 25, str. 147-158
2. DRP - Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, 2008
3. Kokolj Prošek, J., 2006: Razvoj Podeželja. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Pridobljeno 28.6.2010 s spletne strani: <http://www.elo.org/UserFiles/File/Kokolj.pdf>
4. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2010. Pridobljeno 28.6.2010 s spletne strani: <http://www.mkgp.gov.si>
5. NSNRP – Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007-2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana, 2007
6. Plut, D., 2005: Sonaravna zasnova regionalnega razvoja Slovenije. Dela 24, str. 99-111
7. Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja 2007–2013 za leto 2009. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2010. Pridobljeno 28.6.2010 s spletne strani: http://www.mkgp.gov.si/si/program_razvoja_podezelja_2007_2013/letna_porocila/
8. Potočnik Slavič, I., 2008: Endogeni razvojni potenciali podeželja. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo, Ljubljana
9. PRP - Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007
10. Ravbar, M., Razpotnik Viskovič, N., 2010: Pomen večnamenske vloge kmetijstva v preobrazbi podeželja. Podeželje na preizkušnji, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana
11. Revizijsko poročilo - Razvoj podeželja v republiki Sloveniji. Računsko sodišče Republike Slovenije, Ljubljana, 2010
12. Stanovnik, P., Slabe Ekar, R., 2004: Znanost in raziskovanje za uravnoveženi razvoj. Zbirka
13. Usklajeno in sonaravno11, Svet za varstvo okolja RS, Ljubljana, 51-54.
14. Statistični urad Republike Slovenije. Popis prebivalstva 2002
15. ZKme – Zakon o kmetijstvu. Uradni list RS, št. 45/2008

JAVNO-ZASEBNO PARTNERSTVO IN REGIONALNI RAZVOJ

1. Opredelitev koncepta javno-zasebnega partnerstva

Pojem javno-zasebnega partnerstva (angl. public-private partnership) je v zadnjem obdobju pogostejše obravnavan v širši politični javnosti, saj naj bi bilo mogoče s pomočjo zasebnih vlaganj izvesti marsikateri projekt v javnem interesu. Vse večje nezadovoljstvo upravičencev javnih storitev, pogoste kritike o delovanju javnega sektorja, zahteve po prilagodljivosti in preglednosti ter zahteve po kakovostnejših, cenejših in dostopnejših storitvah javnega sektorja, so pripeljale do ugotovitve o tem, da se povezuje javnega in zasebnega sektorja kaže v smeri doseganja boljših in učinkovitejših rezultatov. Pri javno-zasebnem partnerstvu ne gre za enotno definirani pravní pojem, saj je potrebno izbrati najustreznejša pravno-organizacijska razmerja za vsak projekt posebej.

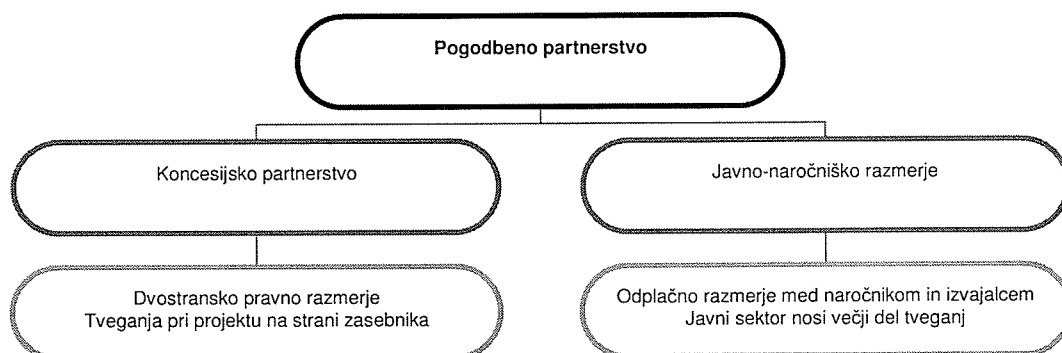
V Sloveniji je v letu 2007 začel veljati Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Zakon (ZJZP, Ur.l. RS 127/2006) definira javno-zasebno partnerstvo kot »razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.«

Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je krovni postopkovni zakon, ki področje sklepanja različnih oblik javno-zasebnega partnerstva ureja enotno. področje javno-zasebnega partnerstva kot tudi področje koncesij v Evropski uniji ni urejeno enotno. Pravni red EU ureja le koncesije gradenj, ostale oblike sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pa vsaka država članica ureja z nacionalno zakonodajo avtonomno (Poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2008, 2009, str. 6).

Sprejeta slovenska zakonska podlaga se ni spuščala v končno definiranje oblik javno-zasebnega partnerstva, temveč je s pomočjo postopkov izvedbe projekta v javno-zasebnem partnerstvu določila oblike sodelovanja v razmerju do izvajanja partnerstva na:

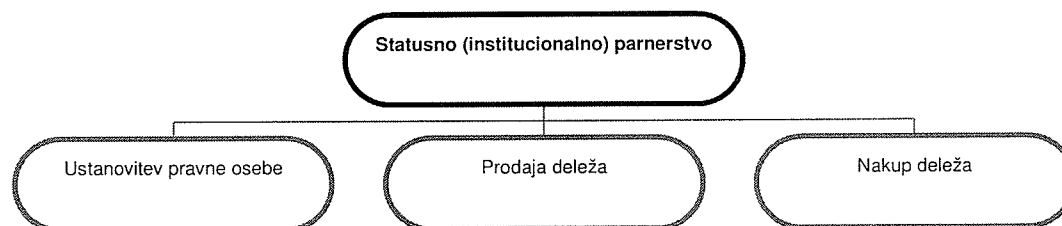
1. pogodbeno partnerstvo: pogodbeno partnerstvo se nadalje razdeli še na koncesijsko razmerje ter javno naročniško razmerje. Koncesije so pogosto dolgoročne pogodbe, kjer ima zasebni subjekt (koncesionar) na podlagi pisne zaveze javnega sektorja pravico do financiranja, vlaganja ali izgradnje infrastrukture bodisi opravljanja storitev v javnem interesu. V tem primeru koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati javno službo ali drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi izgradnjo objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu. Za javno-naročniško razmerje se šteje odplačno razmerje med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katere predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve. Pri izvedbi pogodbenega partnerstva se poleg tega zakona upoštevajo tudi določila Zakona o javnih naročilih in Zakona o gospodarskih javnih službah.

Slika 1: Koncesijsko in javno-naročniško partnerstvo



2. statusno partnerstvo: razmerje javno-zasebnega partnerstva se v primeru statusnega partnerstva v odvisnosti od pravne narave razmerja lahko izvaja kot: partnerstvo z ustanovitvijo pravne osebe, katere ustanovitelji so država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega ali zasebnega prava (zakon dovoljuje le ustanovitev družbe z omejeno odgovornostjo ali delniške družbe, izjemoma tudi evropske delniške družbe), partnerstvo s prodajo deleža (gre za prodajo deleža države, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava), partnerstvo z nakupom deleža (gre za nakup deleža javnega partnerja v osebi javnega prava ali drugi pravni osebi). Pri izvedbi statusnega partnerstva se poleg tega zakona upoštevajo tudi določila Zakona o gospodarskih družbah in Zakona o javnih financah.

Slika 2: Oblike statusnega partnerstva



Sicer pa so v teoriji poznane najmanj štiri stopnje javno-zasebnega partnerstva (JZP) glede na prenos tveganj na zasebni sektor. V naslednji tabeli so predstavljene štiri najpogostejše oblike JZP, ki povzemajo smernice EU za uspešna javno-zasebna partnerstva.

Tabela 1: Osnove oblike javno-zasebnih partnerstev

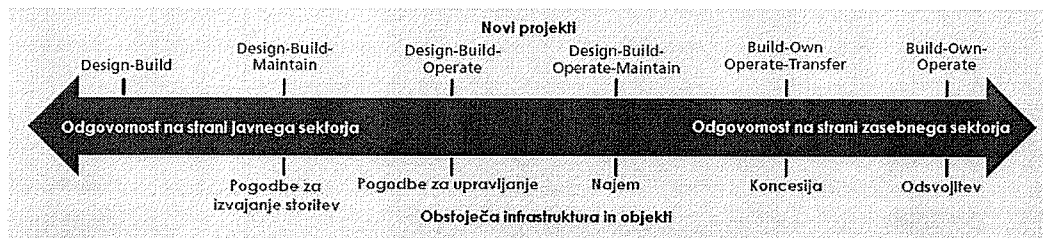
Tip	Glavne značilnosti	Možnosti uporabe	Prednosti	Slabosti
Pogodbena delegacija (contracting)	* Pogodba z zasebnim partnerjem, ki zasnove in zgradi javno infrastrukturo * Infrastruktura je financirana z javnim denarjem in je v lasti javnega sektorja * Osnovno gonilo je prenos tveganj snovanja in izgradnje infrastrukture na pogodbenika.	* Primerno za kapitalne projekte z majhnimi stroški obratovanja. * Primerno za kapitalne projekte, kjer javni sektor želi zadržati odgovornost upravljanja.	* Tveganje snovanja in izgradnje se prenese na pogodbenika. * Potencialno pospešuje izgradnjo samo.	* Možen konflikt med načrtovanjem in okoljskimi zahtevami. * Lahko poveča stroške obratovanja. * Kritičen je korak delegacije. * Omejena je motivacija za uporabo pristopa razčlenjevanja stroškov v celotni življenjski dobi (whole life costing approach). * Ne privablja zasebnega kapitala.
BOT (Build-Operate-Transfer)	* Pogodba z zasebnim sektorjem o zasnovanju, izgradnji in obratovanju predmeta sodelovanja za določen čas, po katerem se predmet sodelovanja vrne javnemu sektorju. * Predmet sodelovanja je financiran s strani javnega kapitala ter je v javni lasti tudi med časom trajanja pogodbe. * Glavno gonilo je prenos tveganj pri obratovanju, kot tudi prenos tveganj snovanja in izgradnje na pogodbenika.	* Primerno za projekte z znanimi stroški obratovanja. * Posebej primerno za projekte ravnanja z odpadki in vodami.	* Tveganje snovanja, izgradnje in obratovanja se prenese na pogodbenika. * Potencialno pospešuje izgradnjo samo. * Prenos tveganj spodbuja k uporabi t. i. pristopa razčlenjevanja stroškov v celotni življenjski dobi (whole life costing approach). * Vzpodbuja inovativnost zasebnega sektorja ter povečuje stroškovno učinkovitost (value for money). * Izboljšuje kakovost obratovanja in vzdrževanja. * Pogodbe so lahko celostne. * Javni sektor se lahko osredotoči na svoje temeljne naloge in odgovornosti.	* Možen konflikt med načrtovanjem in okoljskimi zahtevami. * Pogodbe so kompleksnejše in proces pogajanj je daljši kot pri BOT. * Nastanejo stroški ponovnega zagona projekta, če se partner izkaže za neprimerne. * Potrebno je pogodbeno upravljanje in sistem spremljanja delovanja. * Nastanejo stroški ponovnega zagona projekta, če se partner izkaže za neprimerne. * Lahko so zahtevana poročila za posojila. * Potreben je sistem upravljanja sprememb.
DBFO (Design-Build-Finance-Operate)	* Pogodba z zasebnim sektorjem o zasnovanju, izgradnji, obratovanju in financiranju predmeta sodelovanja za določen čas, po katerem predmet sodelovanja preide na javni sektor. * Objekt je last zasebnega sektorja za čas trajanja pogodbe, ki dobiva povrnjene stroške obratovanja z javnimi subvencijami. * Glavno gonilo je izraba zasebnega kapitala ter prenos tveganj na zasebni sektor. * Različice se razlikujejo po različnih kombinacijah prerezporeditve odgovornosti.	* Primerno za projekte z znanimi stroški obratovanja. * Posebej primerno za projekte ravnanja z odpadki in vodami.	Enako kot za BOT, poleg še: * pritegne zasebni kapital, * pritegne dolžniško obliko financiranja, * zagotavlja bolj predvidljiv in dosleden stroškovni okvir, * večji potencial za pospešeno izgradnjo, * večji prenos tveganj spodbuja zasebni sektor k uporabi t. i. pristopa razčlenjevanja stroškov v celotni življenjski dobi (whole life costing approach).	* Možen je konflikt med načrtovanjem in okoljskimi zahtevami. * Pogodbe so kompleksnejše in proces pogajanj je daljši kot pri BOT. * Potrebno je pogodbeno upravljanje in sistem spremljanja delovanja. * Nastanejo stroški ponovnega zagona projekta, če se partner izkaže za neprimerne. * Lahko so zahtevana poročila za posojila. * Potreben je sistem upravljanja sprememb.

Koncesije	* Kot pri DBFO, le da zasebnik dobi povrnjene stroške z zaračunavanjem uporabnikom. * Glavno gonilo je princip »plača onesnaževalca« ter izraba zasebnega kapitala in prenos tveganj zasnovanja, izgradnje in obratovanja.	* Primerno za projekte, ki ponujajo možnost zaračunavanja končnemu uporabniku. * Še posebej primerno za ceste, za oskrbo z vodo za negospodinjске namene ter projekte za ravnanje z odpadki.	Enako kot za BOT, poleg še: * spodbuja uporabo principa »plača onesnaževalca« * poveča nivo prenosa tveganj in ustvarjanje zaslužkov tretjih oseb.	Enako kot za BOT, poleg šeČ * je lahko politično nesprejemljiva opcija, * zahteva učinkovito upravljanje z alternativami/substituti, npr. alternativnimi prevoznimi potmi, alternativnimi odlagališči.
-------------------------	---	---	--	--

Vir: GUIDELINES FOR SUCCESSFUL PUBLIC – PRIVATE – PARTNERSHIPS. European Commission, 2003, stran 28.

Poleg zgoraj navedenih osnovnih modelov JZP zgolj za ilustracijo omenjamo tudi številne različice JZP, ki so odgovor na različne potrebe izvedbe investicijskih projektov. Prilagojene so stopnji vključenosti zasebnega sektorja v posamezni investicijski projekt.

Slika 3: Oblike JZP



Vir: Closing the infrastructure gap: The role of Public-private Partnerships. Deloitte Research, 2007, str. 5.

Temeljne značilnosti posameznih pristopov so:

- Design-Build (DB) – načrtuj-izgradi: zasebni sektor načrtuje in gradi infrastrukturo na podlagi zahtev javnega sektorja. Najpogosteje se partnerji dogovorijo za fiksno ceno, s čimer je stroškovno tveganje preneseno v celoti na zasebni sektor, zato se ta model ne obravnava vedno kot del javno-zasebnega partnerstva. Po dokončanju izgradnje javni sektor prevzame upravljanje in vzdrževanje infrastrukture.
- Design-Build-Maintain (DBM) – načrtuj-izgradi-vzdržuj: podobno kot DB, s tem, da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Odgovornost obratovanja ostaja na strani javnega sektorja.
- Design-Build-Operate (DBO) – načrtuj-izgradi-izvedi: zasebni sektor načrtuje in gradi javno dobrino. Po zaključeni gradnji jo zakupi na dolgi rok in z njo upravlja, po preteku zakupa pa jo preda javnemu sektorju.
- Design-Build-Operate-Maintain (DBOM) – načrtuj-izgradi-izvedi-vzdržuj: podobno kot DBO, le da zasebni sektor tudi vzdržuje infrastrukturo. Gre za model, ki je najbolj poznan pod kratico BOT in je eden izmed osnovnih modelov JZP (opisan je tudi v tabeli zgoraj).
- Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) – izgradi-lasti-izvedi-prenesi: zasebni sektor dobi za določeno obdobje v zakup franšizo za financiranje, načrtovanje, izvedbo in upravljanje z javno dobrino, kot tudi pravico, da svojo storitev zaračunava uporabnikom. Ko preteče zakupno obdobje, se lastništvo nad javno dobrino prenese na javni sektor.
- Build-Own-Operate (BOO) – izgradi-lasti-izvedi: zasebni sektor zgradi objekt ali infrastrukturo, ki ostane v njegovi trajni lasti in nima pogodbene obveze do javnega sektorja, da jo prenese nanj. Javni sektor le odobri, da z infrastrukturo lahko upravlja in jo trži, običajno za neko določeno obdobje.

JZP se uporablja tudi za že obstoječo infrastrukturo, in sicer so najbolj poznane naslednje oblike:

- Pogodbe za izvajanje storitev (service contract): javni sektor s pogodbo prenese na zasebni subjekt opravljanje določenih storitev v zvezi z infrastrukturo, ki jih je pred tem opravljal javna institucija.
- Pogodbe za upravljanje (management contract): podobno kot prejšnja oblika, le da je zasebni subjekt odgovoren za vse vidike obratovanja in vzdrževanja za infrastrukturo, ki je predmet pogodbe.
- Najem (lease): javni sektor podeli zasebnemu subjektu zakupno pravico za infrastrukturo. Zasebni subjekt upravlja in vzdržuje infrastrukturo v skladu z najemno pogodbo.

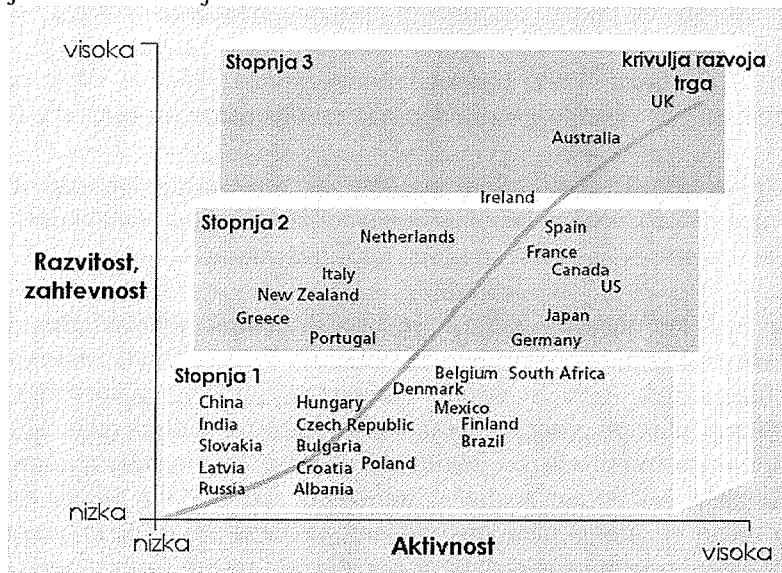
- **Koncesija:** javni sektor podeli zasebnemu subjektu izključno pravico za upravljanje in vzdrževanje infrastrukture v daljšem časovnem obdobju v skladu s pogoji, ki jih postavi javni sektor. Javni sektor obdrži lastninsko pravico nad osnovno infrastrukturo, medtem ko ima zasebni subjekt lastninsko pravico nad izboljšavami, nastalimi v obdobju trajanja koncesije.
- **Odsvojitve (divestiture):** javni sektor prenese lastninsko pravico nad infrastrukturo, v celoti ali le njen del, na zasebni subjekt. Ponavadi javni sektor postavi določene pogoje pri prodaji in s tem zagotovi dolgoročno korist od infrastrukture.

Šele pred nekaj več kot desetimi leti se je zgodil premik v paradigmi pristopov, kako posamezne države realizirajo infrastrukturne projekte. Financiranje, zasnovanje, gradnja in obratovanje infrastrukture tudi s strani zasebnega sektorja predstavlja enega izmed najpomembnejših modelov pri zmanjševanju nastale infrastrukturne vrzeli. Model je uporaben praktično v vseh infrastrukturnih projektih, od gradnje cest, predorov, mostov, sistemov oskrbe z vodo, letališč, šol, bolnic, socialnih stanovanj, zaporov, itd. Takšni projekti ponavadi vsebujejo dolgoročno razmerje med institucijami javnega sektorja in privatnimi subjekti, katerih oblike in možni pristopi so natančneje obrazloženi na prejšnjih straneh.

Razmah projektov JZP se je pričel v Veliki Britaniji, z uveljavitvijo zasebne finančne pobude (Private Finance Initiative – PFI) so bili namreč razviti in zgrajeni številni infrastrukturni projekti, v povprečnem letu je bilo s pomočjo JZP začelih ali dokončanih preko 100 projektov. Trenutno PFI projekti predstavljajo med 10 in 13 odstotki vseh investicij v javno infrastrukturo v Veliki Britaniji. Podobne trende je moč zaznati tudi v drugih državah, npr. v Indiji, na Japonskem, v Kanadi (v Britanski Kolumbiji znaša delež infrastrukturnih projektov, ki so zasnovani, zgrajeni in obratovani po principih JZP, kar 20 odstotkov), v zadnjem času pa tudi v Ameriki in po celi Evropi. Nekatere tranzicijske države, npr. Češka, so model JZP učinkovito izkoristile za dokončanje projektov v roku in s predvidenim obsegom denarja, prav tako pa so na ta način pritegnile neposredne tuje investicije. Jasno torej je, da je trend uveljavljanja JZP globalen, število projektov pa se rapidno večja v vseh infrastrukturnih sektorjih.

Med posameznimi državami pa obstajajo velike razlike v nivojih razumevanja in zahtevnosti pri uporabi inovativnih partnerskih pristopov. Vsaka država – pa tudi regije in lokalne skupnosti – je izbrala svoj lasten slog pri uveljavljanju koncepta JZP. Med faktorje, ki igrajo pomembno vlogo pri tem, sodijo politična klima, razvitost kapitalskega trga, zakonske podlage za spodbujanje in omogočanje sodelovanja in podobno. Na podlagi teh kriterijev je mogoče razložiti tri različne stopnje zrelosti JZP trga, ki so predstavljene v naslednji sliki: kot je razvidno, se mnogo držav nahaja na prvi stopnji razvoja JZP – politika JZP in zakonodajni okvir se komaj dobro oblikujeta, definirajo se postopki in vsebina javnih naročil in sklepanja pogodb, zasebni sektor se šele »ogreva« za sodelovanje v JZP. Evidentno je, da se Slovenija po vseh svojih karakteristikah uvršča na ta nivo. V tej fazi je dobro poznati dobre in slabe prakse drugih držav in sektorjev, saj lahko na ta način država hitro napreduje na višjo stopnjo. Učiti se je potrebno predvsem od tistih držav, ki se nahajajo na višjih stopnjah: Velika Britanija na področju izgradnje šol, bolnic in obrambnih objektov, Avstralija in Irska pri izgradnji cest ter Nizozemska pri izgradnji socialnih stanovanj in prenove mest. Na ta način je omogočeno hitro napredovanje in izogibanje težavam in napakam, ki izhajajo iz izkušenj drugih držav in sektorjev. Zavedati se je namreč potrebno, da ni enega modela JZP, ki bi ustrezal vsem infrastrukturnim projektom in okoljem, v katerih se projekt izvaja. Izbrati je potrebno tak pristop, ki je dovolj fleksibilen, kreativen in prilagojen lokalnim razmeram, to pa omogoča, da se država premika po krivulji navzgor proti višjim stopnjam zrelosti trga JZP.

Slika 4: Krivulja zrelosti razvoja JZP



Vir: Closing the infrastructure gap: The role of Public-private Partnerships. Deloitte Research, 2007, str. 6.

Stopnja 1

- Oblikovanje političnega in zakonodajnega okvirja
- Oblikovanje oz. določitev centralne enote za vodenje implementacije
- Razvoj potrebnih struktur
- Določitev postopkov in vsebin javnih naročil in sklepanja pogodb
- Začetek razvoja trga JZP
- Prenos dobrih in slabih praks iz tujih izkušenj in drugih sektorjev

Stopnja 2

- Oblikovanje posebnih enot za JZP znotraj posameznih agencij
- Začetek razvoja novih hibridnih modelov (t.i. alianse, združevanje manjših projektov, skupna vlaganja...)
- Razširitev in pomoč pri oblikovanju trga JZP projektov
- Pridobivanje novih virov s kapitalskega trga
- Uporaba JZP za spodbujanje storitvenih inovacij
- Trg JZP se širi v več sektorjev

Stopnja 3

- Izvajanje novih inovativnih modelov JZP
- Kreativni in fleksibilni pristopi k definiranju vlog javnega in zasebnega sektorja
- Uporaba kompleksnih modelov tveganj
- Poudarek je na celotnem življenjskem ciklu projekta
- Prenos podjetniških principov delovanja v javno sfero
- Organizacijske spremembe in spremembe sposobnosti javnega sektorja za podporo vlogi JZP

Je pa potrebno na tem mestu poudariti, da se v Sloveniji veliko razpravlja predvsem o ekonomskem, razvojnem in javnem vidiku ter vse premalo o čistem pravnem in izvedbenem vidiku javno-zasebnih oblik partnerstva, o njegovih izvorih, regulaciji in izzivih za teorijo ter prakso, kar je zelo pomembno pri sklepanju javno-zasebnih partnerstev v določenem institucionalnem in zakonodajnem okolju. Na dnevu županov v letu 2007 so bila s strani pravnice Mojce Štritof-Brus izpostavljena naslednja vprašanja in dileme, ki so še danes aktualna:

- Ali je zakon prilagojen na specifične slovenskega normativnega prostora?
- Ali je zakon prilagojen na formacije in načine dela lokalnih skupnosti, države, pokrajin, drugih javnih oseb? (problem financiranja in kadrovanja).

- Zakon sicer kar v treh členih navaja, kaj naj bi se po tem zakonu štelo za JZP, pa vendar ni docela jasno, kateri projekti naj bi bili v tem okviru mogoči in na katerih področjih (nejasnost in nedoločenost zakona v določbah splošnega dela).
- Načelo subsidiarne odgovornosti predstavlja hud pritisk na javnega partnerja (zadolževanje subjektov....).
- Položaj promotorja ni definiran tako kot v tujini – ali je predvidena povrnitev stroškov?
- Določbe, ki urejajo posebnosti statusnega partnerstva (nekateri členi so v določeni kolizijah z novo zakonodajo na drugih področjih).
- Določbe o trajanju razmerja so preveč pavšalne (tako kažejo tudi primeri iz tujine in sodna praksa).
- Izvedba predhodnega postopka je splošno določena in nejasna.

2. Javno-zasebno partnerstvo v Sloveniji

Ocena stanja (izkušenj) z javno-zasebnim partnerstvom v Sloveniji je narejena predvsem na osnovi Poročila o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2008.

Čeprav imamo v Sloveniji normativno področje javno zasebnega partnerstva še bolje urejeno kot to zahteva od nas pravni red Evropske unije, pa se še vedno srečujemo z osnovnim nerazumevanjem tega inštrumenta. V veljavi je Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, imamo zavezujoče (direktiva 1004/18/EC) in ne-zavezujoče (smernice, Bela knjiga) pravne akte EU, imamo pravila EUROSTAT, ki okvirno določajo računovodsko obravnavo teh projektov. Ker Slovenija vstopa v še eno pomembno integracijo, OECD, bo potrebno pregledati usklajenost. Osnovni problemi se pojavijo pri opredelitvi vrednosti za denar (Value for Money). Javno-zasebno partnerstvo ni čarobna paličica, ki bo rešila potrebe po infrastrukturi, je le nabor različnih modelov financiranja le-te, s številnimi prednostmi in s številnimi slabostmi. Javni sektor se premalo zaveda, da je za izvedbo projekta javno-zasebnega partnerstva bistven dober investicijski program, ki ga javni partner pripravi v prvi fazi kot predinvesticijsko zasnovano in da projektov, ki niso ekonomsko upravičeni, ne gre prenašati na zasebni sektor.

EUROSTAT pravila jasno določajo, kdaj je projekt evidentiran izven sektorja države. To je le v primeru, ko zasebnik prevzame tveganje izgradnje in tveganje povpraševanja ali razpoložljivosti. Računovodska obravnavo projekta, za ali izven bilančna evidenca, ne bi smela biti kriterij izbire in odločitve za projekt. Če se skozi analizo projekta izkaže, da obstajajo ekonomski in družbeni argumenti za izvedbo projekta, sama računovodska obravnavo ni relevantna. Pri projektih javno-zasebnega partnerstva je pomembno, da javni partner ve, kaj želi. Da zna opredeliti in definirati končno storitev, saj kupuje storitev, ne več sredstev. Ta so praviloma v času trajanja pogodbe v lasti zasebnika. Čeprav se pojavlja dvom v učinkovitost javno zasebnega partnerstva, gre iskati razloge za to v slabo pripravljenih projektih in slabem nadzoru nad njimi. V razvitih ekonomijah končni koristniki ne bi smeli občutiti razlike v ceni in kvaliteti storitve glede na to, ali je izvajalec zasebnik ali javni sektor. Pri zagotavljanju storitev v javnem interesu mora biti cena za končnega koristnika enaka, ne glede na to, ali storitev zagotavlja javni ali zasebni sektor. To zahtevajo tako pravila EU kot OECD.

Torej je temeljno vprašanje Ali projekt res potrebujemo, ali ga potrebujemo v taki obliki in ali si ga kot takega lahko privoščimo? Pomembna je presoja učinkovitosti projekta in ne računovodska obravnavo!

Občine uporabljajo javno-zasebno partnerstvo, vendar predvsem koncesije. Pri uporabi JZP Ministrstvo za finance ugotavlja naslednje pomanjkljivosti: nepravilnosti vezane na transparentnost postopka in pomanjkljivo dokumentacijo, ki je osnova za odločitev o izvedbi projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. Najpogostejše nepravilnosti pri izvajanju zakonov so predvsem nespoštovanje načela transparentnosti (neposredno sklenjene pogodbe z zasebnim partnerjem), nespoštovanje obveznega »market testa«, občine ne posredujejo podatkov skladno z zahtevami ZJZP, idr.

V letu 2008 je po podatkih Ministrstva za finance kar 69 občin ali 32,85% ni imelo sklenjene nobene pogodbe o javni-zasebnem partnerstvu. Eno sklenjeno pogodbo o JZP je imelo 53 občin, največje število pogodb po posamezni občini pa je 14. Povprečno ima slovenska občina 1,86 sklenjenih pogodb o JZP, če pa iz analize izvzamemo občine, ki take oblike sodelovanja nimajo, je povprečje 2.8.

Prevladujejo koncesije, kar je razvidno iz naslednje tabele.

Tabela 2: Podatki o vrsti koncesijskega akta

Vrsta pravnega akta	Število	
	2007	2008
Družbena pogodba; izbirna lokalna javna služba	1	1
Javno pooblastilo	3	3
Koncesijska pogodba	256	367
Koncesija gradnje	1	1
Ni podatka	22	37
Pogodba	77	77
Soinvestitorstvo	1	1
Sporazum 1	1	1
Skupno podjetje (statusno partnerstvo)	1	4

Vir: Poročila o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30.4.2008, 2009, str. 10.

Med koncesijami prevladujejo naslednje dejavnosti: področje odpadkov (odvoz odpadkov in/ali odlaganje odpadkov), pogrebna in pokopališka dejavnost, distribucija zemeljskega plina, oskrba s pitno vodo ter čiščenje voda, vzdrževanje občinskih cest in ostale dejavnosti (plakataranje, vzdrževanje javne razsvetljave, linijski prevoz potnikov v notranjem prometu, oskrba s toplotno energijo, ...).

3. Javno-zasebno partnerstvo in financiranje regionalnih projektov

Značilnosti javno-zasebnega partnerstva so poznane iz teorije in primerjalnih izkušenj (Čepeljnik, 2006, str. 2). Med prednostmi gre seveda izpostaviti proračunsko nevtralnost oziroma razbremenitev javnih financ, ker breme financiranja prevzema zasebnik, zasebni kapital pospešuje razvoj infrastrukture in omogoča alokacijo javnih sredstev v druge vire, pomemben pa je tudi prenos finančnih, poslovnih in drugih tveganj na zasebni sektor, izkoriščanje know-howa in izkušenj zasebnega partnerja, ki nosi tudi odgovornost za izvajanje predmeta javno-zasebnega partnerstva v času trajanja partnerstva ter stimulacija zasebnika. Z javno-zasebnim partnerstvom naj bi se dosegalo zlasti optimiziranje izpolnjevanja javnih nalog, saj naj bi se določene javne naloge izvajale boljše ob istih stroških

oziroma ceneje ob isti kakovosti (doseganje optimalnega razmerja med stroški in učinki). Posledično naj bi JZP vplivalo tudi na delovanje celotnega javnega sektorja.

Seveda ima javno-zasebno partnerstvo tudi slabosti. To so obstoj različnih tveganj za zasebni kapital, ki bodo predstavljena v nadaljevanju, nezaupanje javnosti do zasebnega kapitala (k temu pogosto prispevajo neustrezno izpeljani projekti JZP), kreditiranje zasebnikov je običajno dražje od kreditiranja države, strah pred izgubo javnega vpliva na izvajanje javnih nalog, nevarnost nesolventnosti zasebnega upravljavca, zmanjšanje števila delovnih mest, kar sproža negotovanja sindikatov. Izkušnje kažejo, da ni nujno, da so storitve za uporabnike cenejše. Nasprotno, pogosto so dražje, kljub praviloma bolj ekonomičnemu poslovanju. Razlogov je več, zlasti pa večja preglednost stroškov pomeni, da uporabnik plača tudi tiste stroške, ki so se prej pokrili iz javnih sredstev (davkov) (Mužina, 2005a).

Za zasebni sektor je JZP priložnost za opravljanje dejavnosti za ustrezno plačilo. Obstajata pa dve vrsti dejavnosti (Čepeljnik, 2006, str.16):

1. Dejavnost je lahko rentabilna in vprašanje je, ali je mogoče iz tega potegniti rento in jo porazdeliti med operaterja in skupnost, ki delegira pravice. Pogajanja med partnerjema potekajo predvsem v povezavi z višino pravic, ki jih je treba plačati za zagotavljanje in gospodarsko rabo storitev. Interes zasebnika pa je usmerjen v zagotovitev čim hitrejših rabe storitev.
2. Storitve so lahko za družbo potrebne, vendar niso vedno ekonomsko upravičene. Zasebni sektor ne more in ne sme kriti vseh stroškov opravljanja dejavnosti. V teh primerih mora javni sektor zagotoviti subvencijo na začetku gradnje infrastrukture ali kasneje proporcionalno nivoju samega izkoriščanja. Pogajanja potekajo o višini subvencije in skladno s prevzetimi tveganji pogodbenih strank. Interes zasebnika, ki delno ali v celoti vlaga v infrastrukturo, je, da do rabe pride čim prej, zato si prizadeva zaključiti izvedbo pred rokom. Iz socialnoekonomskih in političnih razlogov je v interesu javnega sektorja, da do uresničitve projekta ali vsaj do njegove najave, pride čim prej.

V JZP projektih pogosto prihaja do različnih interesov. Medtem ko javnemu sektorju ni temeljni cilj delovanja ustvarjanje dobička, temveč večanje družbenega bogastva, pa je primarni cilj delovanja privatnega podjetja večanje enote lastniškega kapitala. Potrebno je upoštevati, da ima država za financiranje javnih storitev omejena sredstva. Pri določenih oblikah organiziranosti je ustvarjanje dobička zaželeno, drugod pa ne (npr. neprofitne organizacije). Predstavljene napetosti, ki se ustvarjajo med dobičkom in stroški ter dobičkom in investicijami, narekujejo potrebo po pravnih okvirih za zagotavljanje kvalitete storitev, ki se izvajajo po modelu JZP. Javni sektor mora ščititi javni interes in postavljati standarde kakovosti ter jih nadzorovati, a če je preveč izključen iz procesa, je lahko nadzor pomanjkljiv, izguba kontrole pa posledica odrinjenosti. Javni sektor prepogosto napačno oceni stroške plačila storitev in JZP model izvajanja storitev zahteva oblikovanje cen z upoštevanjem vseh stroškov. Za projekte JZP velja, da so ponavadi po svoji finančni in pravni konstrukciji bistveno bolj kompleksni in zahtevni od tipičnih javnih projektov, kar zahteva visoko usposobljeno skupino na strani države ali občine. Pogosto se dogaja, da imajo najavljeni projekti in izpeljani javni razpisi prekratke roke, saj se kasneje izkaže, da je bil projekt v tehničnem smislu slabo pripravljen. Za ekonomsko upravičeno izvedbo takega projekta je potrebno izpostaviti še eno obliko tveganja, in sicer pomanjkanje ustreznega znanja javnih uslužbencev za sklepanje tovrstnih pogodb. Slaba pogodba o sodelovanju javnega in privatnega sektorja vodi k še večji porabi javnih sredstev in dražji investiciji, zato je pomembno usposabljanje javnih uslužbencev, da pridobijo tovrstna znanja.

Zato je pomembno, da obstoji tako javni kakor zasebni interes. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je orodje, ki zahteva kompleksno obravnavo in ne more samo po sebi izboljšati projekta do te točke, da bi mu zagotovilo rentabilnost. Projekt partnerstva je lahko uspešen le, če izpolnjuje pogoj socioekonomske rentabilnosti. To pomeni, da je koristen za družbo in hkrati izvedljiv v ekonomskem smislu. V praksi se dogaja, da je zasebni sektor v razgovore pogosto povabljen prepozno, zato nima možnosti izboljšanja razpisa.

Zasebni sektor ima ob vstopu v JZP projekte vsaj naslednja tveganja (Čepeljnik, 2006, str. 10):

- Projektno tveganje: Stroški kapitala se za posamezen projekt lahko izkažejo za višje, kot so bili načrtovani oziroma lahko končanje projekta traja dlje od načrtovanega.
- Operacijsko tveganje: Operacijski stroški za projekt so lahko višji od načrtovanih.
- Tehnično tveganje: Možno je, da se projekt ne odvija, kot je bilo pričakovano ali pa bi utegnil utrpeti neke vrste neuspeh, ki bi sprožil potrebo po dodatnem trošenju na drugih projektih.
- Finančno tveganje: Stroški pridobivanja denarja, potrebnega za izvršitev in/ali opravljanje projekta, so lahko višji, kot so bili ocenjeni.
- Regulativno tveganje: Spremembe v pravilniku, ki usmerjajo prihodnje modifikacije, kot so lahko novi varnostni standardi, lahko povzročijo stroške na projektu preko njegove življenjske dobe.
- Tveganje javne politike: Spremembe v javni politiki bi utegnile zmanjšati potrebo po projektu. Zamislite si izgradnjo avtoceste za olajšanje zastojev, nato pa dvignete davke na gorivo, z namenom spodbujati koriščenje javnih tranzitnih sredstev.
- Politično/pravno tveganje: Vlada lahko ugotovi, da projekt ni v javnem interesu in bodisi izsili modifikacijo ali celo odpove projekt. Alternativno lahko tudi pravni ugovori, bodisi s strani javnosti, trga ali civilne iniciative ogrozijo projekt.
- Višja sila: Projekt lahko utрпи poškodbe ali uničenje z dogodki izven človeškega nadzora.

K temu spisku lahko štejemo tudi tveganje povpraševanja, saj se lahko zgodi, da se pričakovane stranke ali uporabniki projekta nikoli ne pojavijo, bodisi zaradi razlogov izven nadzora katerega koli od partnerjev ali napačnega ravnanja le-teh. To je še posebej pomembno vprašanje pri gospodarsko-razvojni infrastrukturi. Zaenkrat ne obstaja univerzalna formula za delitev posameznih tveganj med partnerjema. Delitev se mora opraviti za vsak primer posebej. Pri tem naj zlasti javni partner ne podleže skušnjavi, da bi izsilil prevzem vseh večjih tveganj s strani zasebnega partnerja, saj lahko v tem primeru računa na »učinek bumeranga«. Učinkovita delitev tveganj naj se določi na podlagi načela ekonomičnosti in pravičnosti. Načelo ekonomičnosti pomeni, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki jih lahko najbolj učinkovito obvladuje, se pravi tista, ki jih lahko obvlada z nižjimi stroški kot partner. Načelo pravičnosti ima dve dimenziji. Prva se kaže v tem, da vsak partner prevzame tista tveganja, ki izvirajo iz njegove sfere in ima torej nanje določen vpliv, druga pa se kaže v tem, da se tveganja delijo v sorazmerju s pričakovano koristjo (Ferčič, 2005a). Tako posledično tudi ni enotnega modela za izvedbo JZP, saj se le-ta vzpostavi glede na obliko sodelovanja in glede investicije same. Projekti, ki so financirani po modelu JZP, zahtevajo različno obravnavo skladno s tem, kako se opravljene storitve plačujejo. Investicije, katerih rezultat so storitve za trg, zahtevajo drugačno obravnavo. Pomemben dejavnik uspešnosti projekta je v takih primerih analiza občutljivosti.

Na koncu pa je le pomembno opozoriti, da javno-zasebno partnerstvo ni čudežna pot, ki bi v vsakem primeru in ne glede na okoliščine posameznega primera zagotavljala zadovoljitev potreb javnega partnerja in interesov zasebnika. Obstaja mnogo alternativnih virov

financiranja, ki jih ne gre zanemariti v prepričanju, da partnerstva javnega in zasebnega sektorja predstavljajo edino učinkovito pot do uspeha. Model javno-zasebnega partnerstva namreč zahteva kompleksno zasnovo, zahtevna pa sta tudi njegova izvedba in vodenje (Bizjak, 2007, str. 2). Upoštevati ga je potrebno šele potem, ko bo dokazano, da bo takšno partnerstvo doseglo dodano vrednost glede na druge pristope. Udeleženci (oz. "koristniki") vsekakor ne bodo zainteresirani za vstop v JZP, če s tem pristopom ne bodo vsaj dosegali svojih lastnih ciljev (Smernice za izvajanje poslovnega modela partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem pri izgradnji širokopasovnih povezav, 2004, str. 20). Pod nobenimi pogoji pa ne bi smeli gledati na JZP kot zamenjavo za močno, odgovorno in učinkovito oblast.

V Sloveniji imamo na področju JZP že določene izkušnje z javno-zasebnim partnerstvom.

Javno-zasebno partnerstvo in regionalni razvoj s poudarkom na gospodarsko-razvojni infrastrukturi

Če preidemo na možnosti uporabe javno-zasebnega partnerstva, predvsem pri izgradnji gospodarsko-razvojne infrastrukture v Sloveniji, naletimo na naslednje težave.

1. Sami ukrepi so bili neustrezno načrtovani, kar je posledično vplivalo na številna odprta vprašanja, kar seveda krni kakršnokoli javno-zasebno partnerstvo.
2. Zaradi kompleksnosti javno-zasebnega partnerstva je potrebno imeti kompetentnega partnerja v javni upravi. V Sloveniji nimamo dovolj izkušenj s projekti JZP.
3. Sama gospodarsko-razvojna infrastruktura ni najbolj primerna za JZP.
4. Težava je v ločevanju investicije (izgradnja infrastrukture) in naknadnega delovanja (storitve).

Neustrezno načrtovanje projektov

Celotna Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023 je bila pomanjkljivo načrtovana. V skladu z Načrtom izvajanja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023 ima le-ta naslednje faze:

- identifikacija projektov: izvedena, faza zaključena s sprejetjem resolucije na Vladi Republike Slovenije dne 12. 10. 2006;
- strukturiranje projektov: najbolj zahtevna faza, ki sledi takoj po sprejetju Resolucije, v tej fazi je potrebno izdelati študije izvedljivosti projektov po enotni metodologiji, oceniti ustreznost sektorskih politik, ki stojijo za njimi; oceniti privatni interes; presoditi projekte z vidika upravičenih stroškov in pripraviti preliminarno oceno predlagane finančne konstrukcije in izvedbene strukture posameznega projekta;
- financiranje projektov: analiza stroškov in koristi je le ena od aktivnosti v tej fazi, ki mora dokončno odgovoriti, kateri projekti so primerni za sofinanciranje projektov in v kakšnem zaporedju; na tej točki se je potrebno o posameznem projektu odločiti: ali je izvedljiv (z modifikacijami) / ne, ali je z vidika stroškov-koristi sprejemljiv; v kolikor da, je potrebno določiti izvedbeno strukturo projekta, ki bo ob upoštevanju potencialnih nevarnosti zagotavljala izvedljivost, transparentnost in učinkovitost izvedbe;
- izvedba projektov: končno strukturiranje izvajalske strukture, definiranje finančne konstrukcije in vloge različnih deležnikov izvajalskega procesa;
- spremljanje izvedbe: verifikiranje proračuna z vidika izbranih projektov; pregled, če so sredstva v OP in drugih EU programih z vidika izbranih projektov resolucije; spremljanje prostorskih postopkov; spremljanje operativnega izvajanja projektov; sodelovanje pri izvajanju izbranih projektov;

- in vrednotenje projektov ter izvajanje resolucije v celoti: vmesno, končno (2009 in 2012) in ex-post vrednotenje resolucijskih projektov in resolucije kot celote.

Načrtovanje je bilo v veliki meri od zgoraj-navzdol (»top-down«), brez temeljitega posvetovanja z deležniki na regionalni in lokalni ravni (načelo partnerstva). Sama ideja je dobra, problem je, da je bila resolucija pripravljena in promovirana brez ustreznih analiz. Pred sprejetjem nabora »resolucijskih« projektov na Vladi bi bilo potrebno narediti študije izvedljivosti (strukturiranje projektov), saj bi to izboljšalo sprejemljivost predlaganih projektov v civilni in strokovni javnosti. To še posebej velja zaradi namena uporabe JZP pri financiranju le-teh. Zaradi izbranega postopka je med predlaganimi resolucijskimi projekti nekaj »spornih« projektov (Slovenski Jadranski otok, Zabavišni park Megalaxia), ki so vzbudili odpor v strokovni javnosti. Zaradi nedodelanosti predlaganih projektov je tudi težko definirati razmerja med javnim in zasebnim sektorjem pri projektih, ki naj bi se financirali s pomočjo JZP, saj postavlja tako zasebni sektor kakor tudi javni sektor pred številna odprta vprašanja, kar se je kasneje pokazalo pri začetku izvedbe posameznih gospodarskih središč. Potrebno je omeniti tudi vprašanje absorpcije oziroma z vidika zasebnega investitorja vprašanje tveganja povpraševanja. Potencialni kupci/najemniki izgrajenih kapacitet (prostori, opremljena zemljišča) so lahko domači (slovenski) ali pa tuji.

V zadnjih letih smo bili priča le nekaterim »greenfield« investicijam večjih slovenskih podjetij, saj za slovenska podjetja velja, da so predvsem investirala na območju držav bivše Jugoslavije (selitev proizvodnje), medtem ko so bile investicije malih podjetij pogosto le posledica realokacije iz premajhnih prostorov (domača hiša, najeti prostori) na nove lokacije (poslovne cone, do določene mere tudi tehnološki parki). Tudi želja po sektorski (panožni) specializaciji ima določene slabosti, saj je vprašanje večanja že obstoječih kapacitet posameznih sektorjev zelo vprašljivo. Še večji problem predstavljajo tuji kupci/najemniki. V zadnjih letih je bilo v Sloveniji zelo malo tujih »greenfield« investicij. S potencialno izgradnjo vseh gospodarskih središč bi se na trgu pojavilo veliko novih površin, namenjenih različnim ciljnim skupinam, česar se zavedajo tudi nekateri potencialni investitorji. Medtem ko je bilo možno v času konjunktore deloma »spregledati« problem potencialne »neabsorpcije«, pa je položaj v času gospodarske recesije drugačen. Podjetja niso pripravljena investirati niti v najboljše projekte, saj imajo velike težave z likvidnostjo. Že sedaj imamo v Sloveniji težave z napolnitvijo že sofinanciranih poslovnih con, k temu pa je potrebno prišteti še številne obstoječe cone. Podobno velja tudi za podjetniške inkubatorje in tehnološke parke. S podobnimi težavami se ukvarjajo tudi v tujini, predvsem na območjih izven urbanih centrov beležijo slabo in neustrezno zasedenost razpoložljivih kapacitet. Po našem mnenju uspeh Tehnološkega parka Ljubljana ne bi smel predstavljati tržnega signala za nekritično izgradnjo podobnih kapacitet v ostalih slovenskih regijah.

V skladu s tujimi izkušnjami zahteva oblikovanje tehnološke infrastrukture »kritično maso«: v Evropi ustanovijo znanstveni park na približno 2 milijona prebivalcev, tehnološki park na pol milijona, podjetniški inkubator pa na 300 tisoč prebivalcev (Lesjak, 1999, str. 1), nekateri avtorji govorijo o 200.000 prebivalcih za tehnološki park ter 5.000 podjetij.

Osnovni problem je prevelika razdrobljenost sredstev. Pri gospodarskih središčih je bil izbran popolnoma napačen pristop: namesto, da bi se najprej napravil pregled kompetenc in možnosti po regijah in se šele po tem postavil koncept, je bilo ravno nasprotno. Prav zaradi tega bi bilo smiselno ustaviti tako nastavljen program, ga ponovno dobro premisliti in na novo postaviti, z elementi v pravem vrstnem redu. Ključno je, da se takoj na začetku identificira interes, potrebna pa je tudi povezanost med regijami. Splošna ocena je, da pri snovanju

gospodarskih središč ni bilo posluha za gospodarstvo in njegove interese – nujno je namreč, da se pri vzpostavljanju takšnih središč izhaja iz interesa podjetij. Dodatno zmedo pri tem povzročilo tudi slabo informiranje, težko je bilo namreč priti do kakšnih konkretnih informacij.

Zaradi kompleksnosti javno-zasebnega partnerstva je potrebno imeti kompetentnega partnerja v javni upravi. V Sloveniji nimamo dovolj izkušenj s projekti JZP.

V Sloveniji skoraj nimamo izkušenj s projekti JZP, saj imamo izkušnje predvsem s čistilnimi napravami, kar je razvidno iz naslednje tabele. Tudi pravni in institucionalni okvir smo dobili šele leta 2007. Tudi v European PPP Reportu Slovenije ne omenjajo. Podobno je tudi s poročili svetovalnih podjetij.

Tabela 3: Pregled JZP po državah in sektorjih

	Ceste & mostovi	Lahke žel.	Železnice	Šole	Zdravstvene ustanove	Nastanitvene zmogljivosti	Letališča	Stan. objekti	Pristanišča	Zapori	Naravovarstvena infrastruktura
	Primarni PPP sektorji					Sekundarni PPP sektorji					
Češka	▲	●	●	●	●		●	●			▲▲
Estonija	●			●	●			●			
Latvija	●										
Litva		●									
Madžarska	▲▲	●		▲▲	▲	●	●	●	▲	▲	▲▲
Poljska	▲	●	●				●				▲
Slovaška	●						●				●
Slovenija											▲▲
Irska	▲			▲▲▲						▲	
Nemčija	▲	▲▲						▲▲			
Velika Britanija	▲▲▲▲	▲▲▲▲		▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲	▲▲▲▲		▲▲▲▲	▲▲▲▲

Legenda:

● - začetni pogovori

▲ - pričet postopek oddaje javnega naročila

▲▲ - več oddanih javnih naročil, določeni projekti zaključeni

▲▲▲ - več projektov zaključenih

▲▲▲▲ - več projektov zaključenih, večina operativnih

Vir. Horvat, 2005.

Pri tem pa se je treba zavedati, da je sheme javno-zasebnega partnerstva tudi težko oblikovati, izvajati in upravljati. Nikakor niso edina ali vedno zaželena možnost (Delovni zvezek št. 4). Evropska komisija je za zasebni sektor v shemah javno-zasebnega partnerstva opredelila štiri poglavitne vloge:

- zagotavljanje dodatnega kapitala,
- zagotavljanje dopolnilnih znanj na področju upravljanja in izvajanja,
- zagotavljanje dodane vrednosti porabniku in širši javnosti,
- zagotavljanje boljšega identificiranja potreb in optimalne uporabe virov.

V primeru predlagane gospodarsko-razvojne infrastrukture bi morali pri vsakem podprojektu preveriti, ali so izpolnjeni vsi zgoraj navedeni pogoji.

Gospodarsko-razvojna infrastruktura ni najbolj primerna za projekte JZP

Za JZP so primerni zlasti tisti projekti, kjer financerji projekta lahko dokaj natančno predvidijo, kaj se bo dogajalo s prihodki projekta v prihodnosti, bodisi na osnovi dolgoročne pogodbe o odkupu (na primer pri proizvajalcih električne energije) bodisi na osnovi koncesije (na primer čistilne naprave) ali na neki tretji osnovi, kot je cestnina (Mrak, 2005, str. 7). Če pogledamo trende v Evropi so v zadnjih letih prevladovali ceste, železnice, šole, bolnice in zapori (European PPP Report 2005). Podobno velja tudi za leto 2008, kjer so ocenili, da cestna infrastruktura (ceste, tuneli) še vedno predstavljajo 60 % vseh JZP projektov (European

PPP Report 2007). Med projekti skoraj ni projektov gospodarsko-razvojne infrastrukture, saj so kompleksni, težko je oceniti prihodke, kar seveda posledično prinaša nejasno porazdelitev tveganja.

Pregled tujih zgledov na področju izgradnje in upravljanja gospodarsko-razvojne infrastrukture nas je pripeljal do naslednjih ugotovitev:

- Gospodarsko-razvojna infrastruktura, predvsem tehnološki parki, znanstveni parki, inkubatorji ponavadi niso predmet JZP, to še posebej velja za nove članice EU. Predvsem podjetniški inkubatorji so pogosto zasebni, še posebej v Veliki Britaniji. Razlog je verjetno kompleksnost delovanja podpornih institucij in s tem posledično kompleksnost razmerij med javnim in zasebnim sektorjem.
- Tudi kjer so uspeli uveljaviti načelo JZP, je bilo investirano veliko javnih sredstev, izkušnje javnega sektorja pa niso vedno najboljše, saj so pogosto zasebni investitorji (npr. banke) na tehnološki park gledali kot na nepremičnino z dobrim imidžem. V nekaterih primerih pa je bilo potrebno zagotoviti zasebnemu upravljalcu zagotovljen donos, kar je seveda pogosto praksa pri projektih JZP, vendar pa zato način upravljanja ni bil najboljši.

Zgornji trditvi potrjuje tudi naslednja tabela, ki jo je pripravila Evropska komisija.

Tabela 4: Pričakovana donosnost in shema financiranja

Shema financiranja	Predvsem posojila (+ nizek znesek pomoči)	Posojila + znesek pomoči	Nepovratna javna sredstva
Pričakovana donosnost			
Srednja–visoka	→ letališča → energetika → turizem → telekomunikacije/ICT → industrijske nepremičnine in → poslovni parki → investicije v pridobitne dejavnosti		
Srednja		→ trdni odpadki → pristanišča	
Srednja–nizka		→ ceste s cestnino → javni prevozi → oskrba z vodo in čistilne naprave za odpadne vode	
Nizka			→ železnice → zdravstvo → izobraževanje → raziskave, inovacije in prenos tehnologij
Ne obstaja			→ ceste brez cestnine → preprečevanje poplav

Vir: Delovni zvezek številka 4.

Zgornja tabela tudi nakazuje, da bi bilo potrebno projekte, ki sestavljajo posamezno gospodarsko središče obravnavati tako skupno (gospodarsko središče kot celota) kakor tudi ločeno po posameznih podprojekti (vsebina, način financiranja). Trenutni pristop k pripravi študij izvedljivosti sledi to razmišljanje.

Načeloma je uporaba JZP pri vzpostavitvi gospodarskih središč pozitivna, saj zmanjšuje pritisk za neomejeno trošenje javnih sredstev, vendar je zaradi zahtevnosti upravljanja gospodarsko-razvojne infrastrukture, njihovega velikega socio-ekonomskega vpliva in tudi zaradi nedodelane (nesinergične) razvojne politike vlade potrebno resno premisliti sam koncept in možnosti njegove izvedbe.

Težava je v ločevanju investicije (izgradnja infrastrukture) in naknadnega delovanja (storitve)

Javni sektor mora zagotavljati javne storitve. Storitve, katere generične značilnosti so procesnost, neopredmetenost in neobstojnost, je vsaka dejavnost ali korist, ki jo lahko ena stran omogoči drugi, je neotipljiva, ni rezultat lastništva kakršnekoli lastnine, njeno opravljanje pa je lahko povezano z izdelki oziroma z infrastrukturo. To infrastrukturo se lahko kupi ali pa izdelava oziroma zgradi na projektni način. Vendar je smisel delovanja določene institucije javnega sektorja predvsem uporaba rezultata projekta (infrastrukture) na tak način, da se izvaja javna storitev. Javni sektor za svoje storitve torej občasno potrebuje tudi določeno infrastrukturo. Zato ni dovolj, da se pri JZP upošteva zgolj projekt, katerega rezultat je običajno izdelek ali infrastruktura, temveč je potrebno upoštevati celotni proces investiranja (Smernice za izvajanje poslovnega modela partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem pri izgradnji širokopasovnih povezav, 2004, str. 25).

Slika 5: Možne kombinacije izgradnje in upravljanja z gospodarsko-razvojno infrastrukturo

		UPRAVLJANJE	
		JAVNO	ZASEBNO
INFRASTRUKTURA	JAVNO	JAVNO	JAVNO-ZASEBNO
	ZASEBNO	JAVNO-ZASEBNO	ZASEBNO

Tako je bila v primeru IKT parka v Kranju narejena zelo podrobna študija izvedljivosti, in sicer je bil narejen poslovni načrt in poslovni model, ki je vseboval ekonomske in finančne ocene, ob tem so upoštevali zelo konzervativne ocene stroškov in donosov. Sama investicija je bila ocenjena na 15 mio EUR v zgradbo in opremo. Problem, ki se tu pojavlja, je, da zemljišče ni upravičen znesek investicije (po razpisni dokumentaciji se namreč upošteva le vlaganje v denarju!). Pri izračunu donosnosti investicije je bila pomanjkljivost tudi ta, da ni bilo jasno, ali bo takšna infrastruktura tekom aktivnosti bila upravičena do kakšnih dodatnih subvencij za svoje delovanje (kot je npr. v Italiji ali Avstriji). Za zasebne vlagatelje ekonomsko in finančno ni smotno vlagati v tovrstno infrastrukturo, saj je preveliko breme investicije na zasebnih vlagateljih, obenem pa ni nobene garancije, da bi javna sfera

spodbujala tako izgrajeno inovacijsko okolje tudi po izgradnji. Glede na naravo takšne infrastrukture je samo oddajanje prostorov v najem pasivna investicija, ki s tem izgubi svoj prvotni namen in smisel, tekoče pa tudi ne povrne vloženih sredstev.

4. Viri in literatura

Literatura

1. Anderson Martin, Karlsson Charlie: Regional Innovation Systems in Small & Medium-Sized Regions: A Critical Review & Assessment. Jönköping International Business School, 2002. 29 str.
2. Anderson Martin, Karlsson Charlie: The Role of Accessibility for Regional Innovation Systems. Jönköping International Business School, 2002 a. 23 str.
3. Avsec Stanislav: Mrežno povezovanje kot dejavnik podjetniške konkurenčnosti: magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, 2007. 103 str.
4. Balažek Tone: Ekonomske cone kot rezultat regionalne strukturne politike 2000, str. 182-193 v Kavaš et al: Priprava strokovnih podlag za Strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2000. 302 str.
5. Bizjak Ana: Javno-zasebno partnerstvo - izziv praksi. Socius, 2007. 3 str.
6. Buck Consultants International: Attracting and keeping international companies. Nijmegen, 2000. 24 str.
7. Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. Deloitte Research Study, 2006. 38 strani.
8. Čepelnik Matej: Uporaba javno-zasebnega partnerstva v Evropski uniji: specialistično delo. Ekonomska fakulteta, 2006. 71 str.
9. Delovni dokument 4: Smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008. 36 str.
10. European PPP Report 2005. DLA Piper, 2006. 85 str.
11. European PPP Report 2007. DLA Piper, 2008. 161 str.
12. Ferčič Aleš: Javno-zasebno partnerstvo: Delitev tveganj med partnerjema. Pravna praksa, številka 39, Ljubljana 2005, str. 15.
13. Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. Evropska komisija, COM(2004) 327 final, 22 str.
14. Guidelines for successful Public – Private – Partnerships. Evropska komisija, 2003. 102 str.
15. Horvat Andrej: Javno zasebno partnerstvo: V Sloveniji tokrat zares?!. Predstavitev na Ekonomski fakulteti Ljubljana, 7. 9. 2006. 29 str.
16. Izdelava modela podpornega okolja za spodbujanje raziskav in razvoja na tehnološkem področju. Regionalna razvojna agencija Posavje, 2007. 123 str.
17. Kavaš Damjan et al: Gospodarstvo in dolgoročni prostorski razvoj Slovenije. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2002. 79 str.
18. Kavaš Damjan, Rojec Matija, Čok Gregor: Vloga ponudbe stavbnih zemljišč pri spodbujanju neposrednih tujih naložb. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2003. 156 str.
19. Kohezijska politika – nov zagon lizbonski strategiji za obdobje 2007–2013, IP/07/1904. 2 str.
20. Lesjak Iztok: Razvoj prostorsko opredeljenega podpornega okolja za pospeševanje malega in srednjega podjetništva: sinteza rezultatov, 1999. Dosegljivo na <http://www.umar.gov.si/projekti/sgrs/raziskave/a1.html>.

21. Lesjak Iztok: Vzpostavitev tehnološko razvojne cone v Ljubljani. Tehnološki park Ljubljana, 2000. 28 str.
22. Ložar Boštjan: Globalna konkurenčnost in inflacija: Ključni globalni trendi, ki vplivajo na konkurenčnost, dodano vrednost, plače in dobičke v slovenskem gospodarstvu: predstavitev na GZS, 2008. 31 str.
23. Mrak Mojmir, Gazvoda Maja, Mrak Maruša: Projektno financiranje: Alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov: priročnik. Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, 2005. 170 str.
24. Mužina Aleksij: Javno-zasebno partnerstvo. Poslovni Dnevnik, 7. 3. 2005.
25. Public-Private Partnership Handbook. Asian Development Bank, 2007. 100 str.
26. Public-private partnerships for research and innovation: An evaluation of the Austrian experience. OECD, 2004. 37 strani.
27. Smernice za izvajanje poslovnega modela partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem pri izgradnji širokopasovnih povezav. Ministrstvo za informacijsko družbo, 2004. 67 strani.
28. Stanovnik Peter et al.: Vzpodbujanje podjetništva na tehnološko intenzivnih področjih – razvoj Tehnološkega parka Ljubljana. Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2003. 54 strani.
29. Strategic Possibilities for the Development of Business Zones in Slovenia: final report, Hypodomi, 2002. 145 str.
30. Vončina Tatjana: Podjetniške cone v vlogi pospeševanja gospodarstva na Goriškem: magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, 2000. 99 str.
31. Vrhnjak Blaž: javno-zasebno partnerstvo v teoriji. Zdrav Vestnik 2007; 76: str. 481–486.
32. Wirth Klaus, Parzer Philip: Städtetag 2008: Wirtschafts- und Standortentwicklung in Städten und Gemeinden. Impulsbericht. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung, 2008. 64 str.

Viri

1. Državni razvojni program RS 2007-2013.
2. Letno poročilo Tehnološkega parka Ljubljana 2007, 2008. 38 str.
3. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013.
4. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.
5. Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007-2013.
6. Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007-2023.
7. Strategija razvoja Slovenije 2006-2013.
8. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP), Uradni list RS, št. 127/2006.

VPLIV IZBRANIH SEKTORSKIH POLITIK NA REGIONALNI RAZVOJ

Analiza vpliva politike razvoja informacijske družbe na regionalni razvoj

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem desetletju je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje razvoja informacijske družbe v Sloveniji. Temeljni poudarki so bili predvsem na oblikovanju programskih ciljev, usmeritev in politik razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije, infrastrukture in storitev na nacionalni ravni. Med njimi izpostavljamo predvsem: Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Državni razvojni program 2001-2006, Strategijo Republike Slovenije v informacijski družbi, Strategijo razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013, 2010 Strategijo razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji in Strategijo razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006¹

V aktualnem desetletju se je pozornost je razvoju informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT), informacijsko-komunikacijske infrastrukture (IKI) in informacijske družbe (ID) najbolj izrazito izpostavila v enem od temeljnih strateških razvojnih dokumentov Slovenije, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006 (SGRS). V omenjenem dokumentu je bilo zelo jasno zapisano, da »prehod v informacijsko družbo v osnovi ni le tehnološki, ampak izrazito razvojni problem z globokimi gospodarskimi, kulturnimi in socialnimi razsežnostmi, ki zahtevajo mobilizacijo človeških in materialnih potencialov ter najširši družbeni konsenz. Ob neupoštevanju teh značilnosti bo težko izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja informacijska družba ter se hkrati izogniti neugodnim posledicam za gospodarstvo (zmanjšanje konkurenčnosti) ali posameznika« (UMAR, 2001, str. 10).

SGRS je na področju IKI opredelila naslednje ključne usmeritve:

1. liberalizirati trg telekomunikacijskih storitev ob zagotavljanju varnosti poslovanja udeležencev na trgu in privatizirati dominantnega operaterja;
2. čimprej posodobiti telekomunikacijsko omrežje, vključno z naročniškimi zankami, s skupnimi vlaganji zasebnega sektorja, zunanjih investitorjev oziroma strateških partnerjev in države;
3. zagotoviti dostop do javnega telekomunikacijskega omrežja na osnovi odprtega univerzalnega dostopa in zagotoviti medomrežne povezave;
4. omogočiti hiter dostop do interneta po konkurenčnih cenah celotnemu prebivalstvu, vključiti širše segmente družbe v izkoriščanje storitev interneta in posebej spodbujati dostop za posebne skupine (mladi, starejši, invalidi).

¹ UMAR, 2001, Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf.

SGRS je na področju razvoja in uvajanja novih storitev predlagala naslednje usmeritve in aktivnosti:

1. Ustanavljanje poslovno-podpornih mrež, ki bi zlasti majhnim in srednje velikim podjetjem na enem mestu ponujale vrsto specializiranih storitev, potrebnih za poslovanje.
2. Oblikovanje skladov tveganega kapitala, ki vzpodbujajo inovativnost in nastanek podjetij, ki ponujajo nove tehnologije in storitve.
3. Oblikovanje tehnoloških parkov in inkubatorjev, v okviru katerih bodo delovala podjetja, ki razvijajo podporo e-poslovanju, nove storitve in tehnologije.
4. Pospeševanje elektronskega poslovanja med državno upravo in podjetji ter med državno upravo in državljani, ki bo posledično bolj podprlo tudi elektronsko poslovanje med podjetji.
5. Pritegnitev neposrednih tujih investicij v razvoj novih storitev zaradi prenosa specifičnih menedžerskih, marketinških in organizacijskih znanj.

V omenjem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi razvoja ID, IKT in IKI ter regionalnim razvojem.

1.2 Državni razvojni program 2001-2006²

V programu 1: Informacijska družba se je Državni razvojni program 2001-2006 (v nadaljevanju DRP 2001-06) zavzel za povečanje zmogljivosti IKI na raven razvitejših držav EU. Da bi Slovenija zmanjšala zaostanek za državami EU, so ključne usmeritve države za uvajanje ter vzpostavitev predpogojev za učinkovito delovanje podjetij in države v razmerah ID naslednje:

- pospešeno vlaganje v izobraževanje in strokovno usposabljanje ob posebnem upoštevanju znanj in veščin, ki jih zahtevajo sodobna ID in potrebe po vseživljenjskem izobraževanju;
- načrtovanje potrebnih kadrov na področju ID (razpoložljivi kadri, sedanje potrebe, prihodnje potrebe) in na tej podlagi oblikovanje politike do uvoza manjkajočih kadrov;
- povečanje vlaganj v raziskave in razvoj tehnik/tehnologij, ki spodbujajo prehod v ID;
- povečanje vlaganj v razvoj informacijskih dejavnosti in institucij, ki podpirajo prehod v ID;
- deregulacija telekomunikacij, vzpostavitev sodobne IKI in razvoj novih storitev;
- pospešeno uvajanje sodobne in učinkovite državne uprave, ki bo zagotavljala čimveč storitev gospodarskim subjektom in državljanom prek IKI in na ta način spodbujala e-poslovanje med širšo populacijo;
- oblikovanje strategije za bistveno povečanje vsebine, ki se tiče Slovenije na internetu.

Podprogrami oziroma projekti so segli horizontalno na tri področja: javno upravo, gospodarstvo in civilno družbo. Vsebinska smernica vseh treh področij se sklada s smernicami Državnega programa Slovenija v informacijski družbi. Vsebinsko nadgradnjo predstavljajo skupni projekti aplikacij v ID, posebna pozornost pa je posvečena tudi zagotavljanju IKI v vrtcih, osnovnih in srednjih šolah ter v splošnih knjižnicah.

Tudi v tem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi razvoja ID, IKT in IKI ter regionalnim razvojem.

² Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, Državni razvojni program 2001-2006, Ljubljana, <http://www.sigov.si/arr/9razno/1dr3.html>.

V analitičnem delu dokumenta je v okviru Razvojne prednostne naloge: *Informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja* bila opravljena SWOT analiza, ki je kot priložnost izpostavila pomen doseganja skladnosti razvoja ID na celotnem področju Slovenije.

V okviru Razvojne prednostne naloge: *Krepitev skladnega regionalnega razvoja* pa je kot priložnost bila izpostavljena razvoj cestnega in informacijskega križa, kar bo olajšalo medregionalno sodelovanje in prispevalo k hitrejšemu razvoju tako Republike Slovenije kot celote, kakor tudi njenih regij. V okviru iste prednostne naloge je kot nevarnost bil poudarjen problem neurejene prometne in informacijske infrastrukture, ki lahko povzroči zaostajanje težje dostopnih regij.

V delu dokumenta kjer so navedeni razvojni cilji in prednostne naloge se v okviru opisa podprograma DP e-Slovenija, gospodarstvo in civilna družba opredeljeni razvojni cilji, ki tesneje povezujejo problematiko razvoja ID in regionalnega razvoja. »S projekti želimo vzpostaviti enakomeren regionalni razvoj ter vzpodbuditi uporabo novih tehnologij tudi pri neprivilegiranih skupinah« (Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, str. 151).

1.3 Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi³

Leta 2003 je Vlada RS dodatno okrepila prizadevanja za razvoj informacijske družbe in začela z aktivnostmi za pripravo Strategije Republike Slovenije v informacijski družbi (v nadaljevanju RSvID), ki opredeljuje razvoj informacijske družbe kot družbe, ki temelji na znanju.

SRSvID opredeljuje naslednja nosilna ciljna področja:

1. Povečanje dostopnosti IKT infrastrukture z zagotavljanjem ustrezne regulative.
2. Inovativno razpoznavanje in oblikovanje novih tržnih možnosti z vključevanjem raziskovalno razvojnih iniciativ. Povečevanje sodelovanja med izobraževalno raziskovalnimi ustanovami in gospodarstvom na področju IKT.
3. Ustvarjanje pogojev za razvoj "intelektualno intenzivnih" gospodarskih dejavnosti (IKT industrije).
4. Uporaba IKT v šolskih in izobraževalnih ustanovah tako s strani učencev kot učiteljev. Uvajanje ustrezno usklajenih in dopolnjenih interdisciplinarnih učnih vsebin, povezanih z razvojem informacijske družbe na vseh ravneh izobraževanja.
5. Omogočanje dostopa do storitev ID najširšemu krogu prebivalcev, usposabljanje in ustvarjanje novih načinov dela.
6. Oblikovanje digitalnih vsebin na kulturnem in širšem družbenem področju ter s tem ohranjanje kulturne dediščine in jezika.
7. Intenzivno uvajanje elektronskih storitev v javni upravi ter omogočanje elektronskega poslovanja javne uprave z državljani in gospodarstvom.
8. Uvajanje elektronskega poslovanje na ravni lokalne samouprave.
9. Zmanjševanje digitalnega razkoraka z zagotavljanjem vključenosti vseh prebivalcev, predvsem pa tistih, ki predstavljajo na trgu delovne sile obrobne in socialno izključene skupine ali skupine s posebnimi potrebami.

³ [http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/\\$file/Strategija_RSvID_\(2003-02-13\).pdf](http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/$file/Strategija_RSvID_(2003-02-13).pdf).

Kot izhodišča temeljnih usmeritev za učinkovito izvajanje nalog razvoja informacijske družbe je SRSvID opredelila:

1. Transverzalni pristop, s katerim bo Vlada RS spodbujala in izvajala medresorsko in interdisciplinarno programsko sodelovanje tako na horizontalni, kot na vertikalni ravni.
2. Regionalni pristop, s katerim bo Vlada RS posebno pozornost namenila razvoju integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo in pri tem sledila regionalnim razvojnim prioritetam, regionalnim značilnostim in strukturam lokalne samouprave ter tako prispevala k uravnoteženemu regionalnemu razvoju.
3. Integracijski pristop, s katerim bo Vlada RS spodbujala in gradila strateška partnerstva za razvoj ID na ravni infrastrukture in na ravni oblikovanja ter posredovanja vsebin, informacij in storitev, predvsem s ciljem povečevanja socialne vključenosti, demokratizacije in s tem zmanjševanja digitalnega razkoraka.

Poudarjanje pomena regionalnega pristopa ter priprave integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo pomeni veliko prelomnico v načinu razmišljanja in osnovo za vsebinsko povezovanje vidikov razvoja IDužbe in regionalnega razvoja. Do udejanjanja omenjene usmeritve pa v praksi ni prišlo. Za nobeno od statističnih / razvojnih regij v Sloveniji ni bila pripravljena omenjena strategija, kmalu za tem pa je prišlo tudi do ukinitve Ministrstva za informacijsko družbo (MID), ki je v začetku tega desetletja predstavljajo ključen »agens movens« na področju spodbujanja pospešenega razvoja ID v Sloveniji.

1.4 Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013⁴

Za obdobje 2006–2013 določa nadaljnji razvoj IDužbe predvsem Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013 (krajše SRS), sprejeta v letu 2005, ki opredeljuje *"povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva, razširjanjem uporabe informacijsko-komunikacijske tehnologije ter z učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v učenje, izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj"* kot enega od nacionalnih razvojnih ciljev za to obdobje. Hkrati se problematika informacijske družbe implicitno nanaša na vse ključne prednostne razvojne naloge ter na njih temelječe reformne ukrepe, ki so opredeljeni v Okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji.

Na podlagi teh usmeritev posamezni organi izvajajo načrte za nadaljnji razvoj posameznih sektorjev, ki vključujejo tudi posamezna področja ID. Ti načrti so:

1. e-zdravje 2010 – Strategija informatizacije slovenskega zdravstvenega sistema 2005–2010 (Ministrstvo za zdravje)⁵.
2. Strategija RS za prehod z analogne na digitalno radiofuzijo (Ministrstvo za gospodarstvo)⁶.
3. Strategija Republike Slovenije za uvajanje fiksnih brezžičnih sistemov na ozemlju Republike Slovenije (Ministrstvo za gospodarstvo)⁷.
4. Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v Republiki Sloveniji (Ministrstvo za gospodarstvo)⁸.
5. Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010 (Ministrstvo za javno upravo)⁹.

⁴ http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf.

⁵ http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja/zdravstveno_varstvo/sluzba_za_informatiko/e_zdravje_2010/.

⁶ http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_prehoda_A-D_SI.pdf.

⁷ http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_FWS-Vlada_RS_jan_2006.pdf

⁸ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf.

6. Nacionalna strategija e-izobraževanja 2006–2010 (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo)¹⁰.

V omenjeni splošni razvojni strategiji in z njo povezanimi sektorskimi strategijami ni opredeljenih usmeritev, ciljev in ukrepov, ki bi neposredno izražali vplive razvoja ID kot celote in njenih posameznih podsistemov na regionalni razvoj.

Izjema je Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v kateri je izkazano zavzemanje za spodbujanje priprave integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo (IRSID) v okviru katerih naj bi se oblikovala javnozasebna partnerstva za razvoj širokopasovnih omrežij na krajevno/območni ravni. (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 15). V istem dokumentu je poudarjen pomen priprave in izvajanja IRSID v obdobju izvajanja aktualne finančne perspektive. Še posebej upošteva pomen regionalnega načrtovanja in zagotavljanja sinergij med posameznimi ukrepi, ki maksimirajo učinke vloženih sredstev (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 30).

V Nacionalni strategiji e-izobraževanja 2006–2010 je nakazan pomen regionalnega sodelovanja s trditvijo, da sta uvedba in razvoj e-izobraževanja v prvi vrsti odvisna od tehnološkega razvoja, ta pa od političnega interesa oz. vladnih in regionalnih pobud (MVZT, 2006, str. 4).

Hkrati je na ravni države poteka izvajanje Državnega razvojnega programa za obdobje 2007–2013 (krajše DRP) in Nacionalnega strateškega referenčnega okvira za obdobje 2007–2013¹¹ (krajše NSRO) za črpanje sredstev strukturnih skladov, kjer področja, ki se navezujejo na ID, pomenijo prednostne razvojne usmeritve v operativnih programih za črpanje sredstev Evropskega sklada za krepitev regionalnih razvojnih potencialov in Evropskega socialnega sklada.

Ta strategija je formalno povezala in uskladila prednostne naloge in dejavnosti na ravni države ter tako omogočila doseganje zastavljenih ciljev evropske in nacionalne strategije razvoja. V NSRO in z njo povezanih operativnih programih za krepitev regionalnih razvojnih potencialov¹², na razvoj okoljske in prometne infrastrukture¹³ ter za razvoj človeških virov¹⁴ je problematika spodbujanja razvoja ID ustrezno vključena ni pa zaslediti neposrednejše povezave med usmeritvami, cilji in ukrepi razvoja ID in spodbujanjem regionalnega razvoja.

Ob tem je potrebno izpostaviti, da tudi predhodna vrednotenja omenjenih programov^{15, 16, 17} niso ugotovila omenjene pomanjkljivosti.

⁹ http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf.

¹⁰ http://profesor.gess.si/marjana.pograjc/%C4%8Dlanki_VIVID/Arhiv2006/Papers/DEKokali2006.pdf.

¹¹ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/NSRO_Slovenija_POTRJENO.pdf.

¹² http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitev_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRJENO_27_08_07.pdf.

¹³ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_POTRJENO_27_08_07.pdf.

¹⁴ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP-ESS-POTRJENO_21_11_07.pdf.

¹⁵ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_ESRR_KONCNO.pdf.

¹⁶ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_ESS_4_porocilo_-_KONCNO.pdf.

¹⁷ http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Predhodno_vrednotenje_KS_razlicica_14.12.2006_KONCNO.pdf.

1.5 si2010 Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji¹⁸

Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji (si2010) pomeni krovno politično usmeritev slovenske vlade na tem področju do leta 2010. Strategija po svoji zgradbi sledi evropski pobudi i2010, v kateri so predstavljene poglobitve strateške usmeritve Evropske unije. Poleg evropskih usmeritev Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji upošteva tudi vse pomembne nacionalne strateške dokumente, pri čemer lahko posebej poudarimo Strategijo razvoja Slovenije, Državni razvojni program 2007–2013 in Resolucijo razvojnih projektov 2007–2023, v katerih sta predstavljena razvoj in učinkovita uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij kot ena od ključnih sredstev za doseganje ciljev večje in hitrejše rasti ter razvoja Republike Slovenije.

Namen Strategije razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji je, s pomočjo učinkovite uporabe IKT, spodbuditi konkurenčnost in produktivnost, zagotoviti uravnotežen družbeni in regionalni razvoj ter izboljšati kakovost življenja celotne družbe in vsakega posameznika. Struktura strategije si2010 je zasnovana v skladu z usmeritvami i2010, kar omogoča jasno povezavo med evropskimi in nacionalnimi prednostnimi nalogami.

Tudi v tem dokumentu ni zaslediti povezave med razvojem ID in regionalnim razvojem.

1.6 Strategija razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji

Strategija razvoja širokopasovnih omrežij (v nadaljevanju SRŠO)¹⁹ pomeni nadaljevanje programiranja ID v Sloveniji, ki izhaja iz strategije RSvID, upošteva usmeritve Nacionalnega programa razvoja telekomunikacij (NPRT) in je ciljno usmerjeno v razvoj širokopasovnih omrežij. Neposredni učinki Strategije v okviru akcijskega načrta bodo segali v obdobje do leta 2013. V tem srednjeročnem obdobju, ki obenem pomeni zaokrožitev črpanja sredstev iz Strukturnih skladov v programskem obdobju 2007 - 2013, bo na podlagi izvedenih projektov v partnerstvu javnih (proračun RS in sredstva iz strukturnih skladov EU) in zasebnih investicij v širokopasovna omrežja uporabnikom omogočen dostop do širokopasovnih povezav na celotnem ozemlju Slovenije z najprej funkcionalno zadovoljivo hitrostjo, nato pa tudi z večjimi hitrostmi. Končni dolgoročni cilj je povezava večine prebivalcev z visoko zmogljivim omrežjem. Posredni učinki Strategije pa se bodo odražali v perspektivi po letu 2013, ko bo dostopnost do širokopasovnih povezav za vse državljane v vseh teritorialnih enotah med temeljnimi predpogoji za konkurenčnost in gospodarsko rast države.

Omenjena strategija v poglavju v katerem predlaga ukrepe za razvoj širokopasovnih omrežij nakazuje vlogo in pomen lokalne samouprave pri razvoju širokopasovnih omrežij. »Internet je demokratični medij in kot tak omogoča uresničevanje nacer regionalizma, saj je omrežna ekonomija po svoji osnovni opredelitvi policentrična. Nacer subsidiarnosti terja, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni. Omrežna ekonomija uveljavlja pojav t.i. globalnega paradoksa, kjer se mali krajevni igralci vključujejo v svetovno (globalno) povezano omrežje. Informacijsko komunikacijske tehnologije uresničujejo nacer subsidiarnosti skozi zagotavljanje osebne svobode, ki jo implicira virtualnost« (Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, str. 28).

¹⁸http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.

¹⁹http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf.

V zaključnem delu dokumenta, kjer je predstavljen akcijski načrt razvoja širokopasovnih omrežij pa ni nobenih indecev, ki bi nakazovali upoštevanje lokalnih posebnosti, različnih stopenj razvitosti in potreb po posameznih regijah.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Uvodoma je potrebno ugotoviti, da v Sloveniji ne razpolagamo z novejšo enovito in vseobsežno analizo stanja na področju razvoja ID, telekomunikacijskega omrežja in storitev, ki bi služila kot neodvisna strokovna osnova za pripravo nacionalnih strateških dokumentov na omenjenem področju. Analize oz. ocene stanja se praviloma opravijo ob pripravi posameznih strateških dokumentov.

Obenem je potrebno izpostaviti, da rezultati opravljenih ocen niso regionalizirani na ravni statističnih oz. razvojnih regij temveč obstajajo le na ravni države.

Tudi uradni statistični podatki, ki se zbirajo na Statističnem uradu RS (v nadaljevanju SURS) za področje telekomunikacij oz. širše za področje spremljanja razvoja ID niso zbrani, urejeni in predstavljeni tudi za regionalno raven. Morebitno degrupiranje pridobljenih statističnih podatkov z nacionalne na regionalno raven in njihova uporaba ne bi bila reprezentativna zaradi tega, ker je vzorec za njihovo zbiranje prirejen državni ravni. Nekatere najnovejše izbrane kazalnike ID na ravni države si je moč ogledati v Statističnem letopisu Republike Slovenije za leto 2009.

V nadaljevanju prikazujemo nekatere ocene stanja na področju razvoja telekomunikacij oz. ID predstavljene v dokumentu Si2010.

2.1 Ocena razvoja informacijske družbe v Sloveniji v si2010 Strategiji razvoja informacijske družbe v Sloveniji

Si2010 ugotavlja, da smo na področju ID v Sloveniji pred naslednjimi izzivi:

1. Nizka stopnja konkurence na nekaterih trgih elektronskih komunikacij, kot so npr. zakupljeni vodi, širokopasovna omrežja in notranji klici v fiksni omrežju.
2. Slaba pokritost podeželja s širokopasovnimi omrežji.
3. Nujnost prehoda na digitalno radiodifuzijo.
4. Nizka uporaba IKT v učnem procesu ter nizka raven znanja in veščin s tega področja.
5. Pomanjkljiva ponudba e-vsebin in e-storitev v slovenskem jeziku na nekaterih področjih (npr. znanost, izobraževanje, kultura, e-poslovanje in podpora potrošnikom ...).
6. Zagotavljanje ustreznega sistema za arhiviranje digitalnih podatkov za zagotavljanje dolgoročne obstoja digitalne dediščine.
7. Pomanjkljiva uveljavitev e-poslovanja v podjetjih, predvsem malih in srednjih podjetjih,
8. nezadostna sistemska uveljavitev interoperabilnosti in odprtih standardov za zagotavljanje medsebojne povezljivosti sistemov in uporabniških programov.
9. Pomanjkanje znanja in zaupanja prebivalstva v poslovanje na internetu.
10. Nizka stopnja uporabe e-storitev javnega sektorja za posameznike (si2010, 2007, str.17).

Si2010 je v svojem analitičnem okviru predstavil tudi rezultate SWOT analize, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

Preglednica 1: SWOT analiza razvoja informacijske družbe

PREDNOSTI	POMANJKLJIVOSTI
– primerjalno visoka stopnja penetracije IKT (internetni uporabniki, mobilna telefonija) glede na države EU – relativno hiter razvoj elektronskih komunikacij – digitalizirano omrežje do central (100 %) – postopna liberalizacija trga elektronskih komunikacij – geografski položaj Slovenije – relativna učinkovitost nacionalnega telekomunikacijskega operaterja – visoka stopnja vlaganja v telekomunikacijsko infrastrukturo v preteklih letih – javna gospodarska družba, ki je v preteklosti zagotovila osnovne storitve elektronskih komunikacij na celotnem območju države – sposobna IKT na vseh področjih (HW, SW, TK) s celotnim spektrom znanja za razvoj in uvajanje e-storitev in e-poslovanja – razmeroma visoka raven znanja in veščin glede uvajanja IT in e-poslovanja v podjetja	– nizka stopnja konkurence na nekaterih trgih IKT – relativno zaostajanje elektronskih komunikacijskih storitev glede na potrebe gospodarstva – ponudba elektronskih komunikacijskih storitev je osredotočena na ekonomsko močnejše regije (slaba pokritost slabše dostopnih območij s širokopasovnimi povezavami) – ozka opredelitev univerzalnih storitev (kot to dopuščajo predpisi EU) – nedorečenost financiranja univerzalnih storitev – nizka uporaba IKT v učnem procesu – pomanjkljiva ponudba e-vsebin in s tem nizka stopnja opravljanja storitev javnega sektorja za podjetja prek spleta – pomanjkljiva ponudba e-vsebin in e-storitev v slovenskem jeziku na nekaterih področjih (npr. znanost, izobraževanje, kultura, e-poslovanje, podpora potrošnikom ...) – nezadostna podpora uvajanju e-poslovanja v podjetja in javne ustanove (zdravstvo, pravosodje...) – nepovezanost posameznih sistemov IT zaradi pomanjkanja povezljivosti
PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
– Slovenija kot križišče elektronskih komunikacijskih poti za sosednje države – široka uvedba e-poslovanja v segmentu B2B in B2C (predvsem MSP) za bistveno povečanje produktivnosti, zmanjšanje stroškov in povečanje konkurenčnosti poslovanja – raziskave in razvoj nišnih inovativnih izdelkov in storitev IT, ki temeljijo na dobrem lastnem znanju slovenske IKT v okviru nacionalnih tehnoloških platform IKT – razvoj in vzpostavitev pilotskih interdisciplinarnih e-storitev in izdelkov z vidika testiranja uporabe in integracije različnih IT tehnologij ter z vidika uvajanja inovativnih storitev za različne uporabnike – povezovanje slovenskega kulturnega prostora ter povečanje in olajšanje dostopa do znanja z vzpostavitvijo enotnega portala v slovenskem jeziku za dostop do slovenskih znanstvenih, izobraževalnih in kulturnih e-vsebin	– potek glavnih elektronskih komunikacijskih vodov okoli Slovenije – nevarnost razslojevanja glede na digitalno ločnico (angl. digital divide) – koncentracija prebivalstva v mestih – neprivlačnost Slovenije za multinacionalna podjetja – izguba konkurenčnosti gospodarstva zaradi neuvajanja IKT in e-poslovanja v podjetja – izguba varnosti, zasebnosti in s tem zaupanja v internet in s tem izguba njegove komercialnega potenciala – izguba raziskovalno-razvojnega zmogljivosti s področja IKT zaradi globalizacije raziskovalno-razvojnne dejavnosti in svetovne konkurence – izguba digitalne kulturne dediščine zaradi neustreznega sistema za arhiviranje digitalnih objektov

(si2010, 2007, str.17-18)

2.2 Ocena prednosti in pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti, ki izhajajo iz analize Regionalnih razvojnih programov za obdobje 2002 – 2006

V okviru projekta »Integrirane regionalne strategije za informacijsko družbo« (Rogina, D., 2003)²⁰ je bila med drugim opravljena analiza regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP) slovenskih statističnih regij za obdobje 2002 – 2006 z vidika integriranih strategij za informacijsko družbo.

Osnovne ugotovitve so, da je »veliko ključnih problemov slovenskih regij skupnih. Regije so v analitičnih delih preveč podajale dostopne statistične podatke in se premalo osredotočile na opredelitev specifičnih problemov, komparativnih prednosti in jasni opredelitvi prednostnih nalog, ki bi izhajale iz ekstrapolacije razvojnih trendov. Prioritete so preširoko zastavljene in zajemajo celotne ekonomsko-socialno-prostorske sklope.

Kar zadeva zastopanost vsebin ID, so v grobem prisotne tako v strateškem kot v izvedbenem delu dokumentov. Metodološko ne moremo govoriti o enotnem načinu zastopanja vsebin ID, saj lahko zasledimo različno stanje:

1. RRP so strukturno razdrobljeni z velikim številom glavnih programov in podprogramov,
2. poleg eksplicitnih omemb informacijske družbe so njene vsebine prisotne tudi v ostalih podprogramih (med drugim vseživljenjsko učenje, podprogrami razvoja človeških virov, programi socialnega razvoja, podprogrami na področju urejanja prostora in okolja, vključevanja novih tehnologij in internacionalizacija podjetij). Zaradi horizontalne narave informacijske družbe je le-ta seveda smiselno prisotna tudi v ostalih podprogramih, vendar jih zaradi nespecifičnosti v prejšnjem poglavju nismo posebej navajali,
3. RRP vsebujejo samo en podprogram, ki horizontalno opredeljuje uvajanje informacijske družbe«(ibidem, str. 43).

Ugotovljeno je še bilo, da struktura nosilcev projektov po posameznih podprogramih ne zagotavlja njihove izvedbe v programskem obdobju do l. 2006. Ocenjeno je bilo tudi, da je z vidika priprave IRSID je pozitivno, da se regije zavedajo pomembnosti informacijske družbe pri izboljševanju lastne konkurenčne sposobnosti «(ibidem, str. 43).

Poleg tega je v okviru omenjenega projekta bila opravljena SWOT analiza spodbujanja razvoja ID v odnosu do regionalnega razvoja, kot je le-ta bil opredeljen v prejšnji generaciji regionalnih razvojnih programov. Rezultati SWOT analize so podani v preglednici 2.

²⁰ http://www.bistrahisa.si/projekti/delo_na_daljavo/studije_analize/IRSID_publikacija.pdf.

Preglednica 2: SWOT analiza spodbujanja razvoja informacijske družbe v odnosu do regionalnega razvoja

PRILOŽNOSTI	NEVARNOSTI
- Vpetost Slovenije v Evropski prostor - Sprejeta vladna strategija Republika Slovenija v informacijski družbi - Izgradnja informacijske družbe je horizontalna prednostna naloga v ključnih strateških dokumentih (SGRRS, EPD) - Harmonizacija zakonodaje z EU - Sprejete in delno implementirane strategije za uvajanje ePoslovanja v državni upravi - Čezmejni status slovenski regij – priložnost za navezavo strateških partnerstev - Vsi RRP vsebujejo vsebine informacijske družbe, vendar večinoma v analitičnem in programskem delu	- Strategija regionalnega razvoja Slovenije ne omenja informacijske družbe - Navidezna demonopolizacija telekomunikacij - Regije v strateških usmeritvah/ciljih ne omenjajo informacijske družbe - Večinoma nekonkurenčno gospodarstvo s pomanjkanjem podjetniških iniciativ za razvoj IKT podjetij - Nezmožnost tekmovanja z »inteligentnimi« EU regijami - Nizka stopnja znanj za izvajanje storitev, ki jih omogočajo IKT – nevarnost pridobiti poceni delo - Zanemarljivo število subjektov, ki pospešujejo te oblike dela – doseganje kritične mase - Neuveljavljeni sistemi svetovanja in zagotavljanja novih oblik dela - Pridobivanje »poceni« namesto »kakovostnega« dela
PREDNOSTI	SLABOSTI
- Sprejete in delno uresničene strategije za uvajanje ePoslovanja v lokalnih skupnostih - Vzpostavljena partnerstva za izvajanje regionalnih projektov - Želja po izgradnji regionalne identitete	- Slabo razvita IKT infrastruktura, predvsem v ruralnih regijah - Pomanjkanje zavedanja o pomembnosti širokopasovnih podatkovnih omrežij - Pomanjkljivo poznavanje internetnih tržišč - Nezastopanost vsebin informacijske družbe pri opredeljevanju vizij in strateških ciljev v RRP - Vsebine informacijske družbe opredeljene samo kot široka programska izhodišča - Nerealna opredeljenost nosilcev, finančnih virov in terminskih okvirjev za izvajanje projektov v RRP - nizka izobrazbena raven v večini slovenskih regij /nizka stopnja splošne računalniške pismenosti - razpršenost in pomanjkanje finančnih virov za izvajanje projektov z eVsebinami

2.3 Ocena vključenosti področja razvoja informacijske družbe v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja razvoja ID v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja ID, IKT in IKI vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti. Poleg tega v spodnjo preglednico 3, ni vključena sestavina SWOT analize »nevarnosti«, ker nobeden izmed obravnavanih regionalnih razvojnih programov ni opredelil nevarnosti na področju razvoja ID, IKT ali IKI.

Preglednica 3: Ocena vključenosti področja razvoja informacijske družbe v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Cilji	Projekti
Pomurska	-	- regionalni kulturno-informacijski center	- pomanjkanje strokovnjakov s področja informacijskih tehnologij - neobstoje enotnega informacijskega sistema podpornimi ustanovami - neobstoje skupnega regijskega portala za informiranje o razvoju regije	-	- E-Center za E-Regijo - računalniško opismenjevanje prebivalstva - Pomurje na spletu – Javno pomursko brezžično omrežje
Podravska	- sodobna umetniška produkcija z uporabo informacijskokomunikacijske tehnologije	- s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnologije vzpostaviti infrastrukturno in informacijsko podporno okolje za izvajanje vsebin in programov s področja kulture, izobraževanja,	- nekatere informacijske povezave ruralnih območij	- povečanje števila prebivalcev, ki imajo širokopasovni dostop do interneta - razširitev mreže IKT točk	- skupna informacijska infrastruktura širšega Mariborskega področja (SIIMP) - Tehnološko razvojno informacijsko središče – TRIS - Tehnološki center "Omrežja, medijske komunikacije in informacijske tehnologije" - informacijska mreža za podporo razvoja na znanju temelječe družbe

		znanosti raziskovalne dejavnost - knjižnice informatična vozlišča	in			
Koroška	-	-	- ni enotnega informacijskega sistema med podpornimi institucijami	-		- izgradnja gospodarskega središča NOORDUNG v okviru katerega se vzpostavi infrastruktura za informacijsko odpiranje regije – regionalno širokopasovno omrežje, z izgradnjo IKT infrastrukture za prenos znanja bo ublažena periferna geografska lega regije in zagotovljena informacijska povezanost z globalno mrežno ekonomijo - Skupen informacijski sistem za občine - programska oprema - Skupen ekološki informacijski sistem za občine - Izgradnja širokopasovne optične in brezžične infrastrukture za izobraževalne in raziskovalne institucije - Internet city - Informacijski projekt E-VAS
Savinjska	- Informacijsko telekomunikacijska tehnologija je kompatibilna s širšim okoljem	-	-	-		- razvoj enotnega informacijskega sistema za obveščanje o možnostih podpornega okolja z namenom poznavanja in koriščenja podpornih sistemov za potencialne podjetnike in že obstoječa podjetja - usposabljanje za IKT in e-učenje
Spodnje posavska	-	- intenzivnejša uporaba informacijske in komunikacijske tehnologije v regiji - razvoj sodobnih informacijskih in komunikacijskih sistemov kot osnova za znanstveno raziskovanje, socialno dostopnost in gospodarski razvoj	-	-		- razvoj enotnega informacijskega sistema za obveščanje o možnostih podpornega okolja z namenom poznavanja in koriščenja podpornih sistemov za potencialne podjetnike in že obstoječa podjetja - usposabljanje za IKT in e-učenje
Zasavska	-	-	-	-		- ustanovitev turističnega informacijskega

					centra - razvoj in izgradnja digitalizacijske infrastrukture - pospešitev uvajanja elektronskega poslovanja v gospodarstvu in javni sferi - pospešitev razvoja in uporabe interneta - vzpostavitev e-storitev na področju e-poslovanja
LUR	-	-	-	-	- informacijski portal za občane - elektronsko - poslovanje z občani - širokopasovno IKT omrežje - inovativna lokalna skupnost
JV Slovenija	-	-	-	- premalo kvaliteten informacijskih točk	- spodbujati pogoje za uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij - spodbujati učenje za uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij
Obalno kraška	-	-	-	- razvoj E-dostopnosti, E-učenja in omogočanje poceni dostopa do informacijskokomunikacijskih tehnologij (IKT)	- razvoj informacijskokomunikacijskih tehnologij - razvoj regionalne IKT hrbtenice - informacijsko komunikacijska podpora na področju okolja in urejanja prostora
Notranjsko kraška	-	-	-	- Šibka informacijska infrastruktura - Premalo informacijskih točk za domače in tuje	- Integralni turistični informacijski sistem - Turistični informacijski centri - Trženje in informiranje obiskovalcev Notranjsko-kraške regije - Projektno učenje za mlajše odrasle

Severno Primorska	-	- informacijsko-komunikacijska tehnologija	goste - odsotnost regionalnega informacijskega sistema in podatkovne baze	-	- večnamenski objekti, informacijsko komunikacijska tehnologija (IKT) - telecentri na podeželju - razvoj informacijsko-komunikacijske infrastrukture
Gorenjska	- tehniška znanja in tradicija (IKT) - nekaj razvojnih jeder (nad) nacionalnega pomena z inovativnimi programi in uveljavljenimi blagovnimi znamkami (IKT tehnologije)	- uporaba IKT na vseh področjih - lega na stičišču treh držav (priložnost za prekomerje in podjetniške in podpirne povezave (npr.e & IKT))	- ni enotnega informacijskega sistema med podpornimi ustanovami, ni skupnega regijskega portala za informiranje o razvoju Gorenjske, ni GIS in Indok centra	-	- E- Gorenjska - regijski prostorski razvoj in GIS - IKT park Kranj

Vsi regionalni razvojni programi za obdobje 2007 – 2013 so predlagali projekte s katerim nameravajo spodbuditi razvoj ID ter z njo povezane sodobne IKT in IKI. Poudarki so predvsem na razvoju sodobne regionalne informacijske infrastrukture in storitev tako v podjetniškem sektorju kot tudi v sektorju uprave in civilne družbe. Poglobljenost analitičnega dela v katerega vključujemo tudi opravljene SWOT analize se razlikuje po statističnih regijah. Pri vseh pa vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja ID in regionalnim razvojem.

Seveda pa za to dejstvo ne gre kriviti RRA, ki so pripravile RRP-je, temveč predvsem državo, ki po pripravi Strategije Republike Slovenije v informacijski družbi (2003) – v kateri je predvidela pripravo in udejanjanje integriranih regionalnih strategij za informacijsko družbo – v poznejših dokumentih ni uspela tesneje sinergijsko povezati področja razvoja ID in regionalnega razvoja.

Za celovitejšo oceno uspešnosti povezovanja področja razvoja ID in regionalnega razvoja bi potrebovali rezultate spremljanja in vmesnega vrednotenja programov, ukrepov in projektov opredeljenih v RRP in njihovih izvedbenih načrtih.

3. Analitična predstavitev zemljevidov Slovenije, ki prikazujejo gostoto pokritosti ozemlja s širokopasovnimi priključki

V prejšnjem poglavju smo ugotovili, da v Sloveniji ne razpolagamo z novejšo enovito in vseobsežno analizo stanja na področju razvoja ID, telekomunikacijskega omrežja in storitev. Narejeni pa so bili nekateri parcialni projekti, ki omogočajo omejen vpogled v razmerje med razvojem ID in regionalnim razvojem.

Naj v tem okviru na kratko predstavimo rezultate projekta »Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki« (Miklavčič, Lojze et al., 2006)²¹ so predstavljali eno od temeljnih strokovnih podlag za pripravo Strategije razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

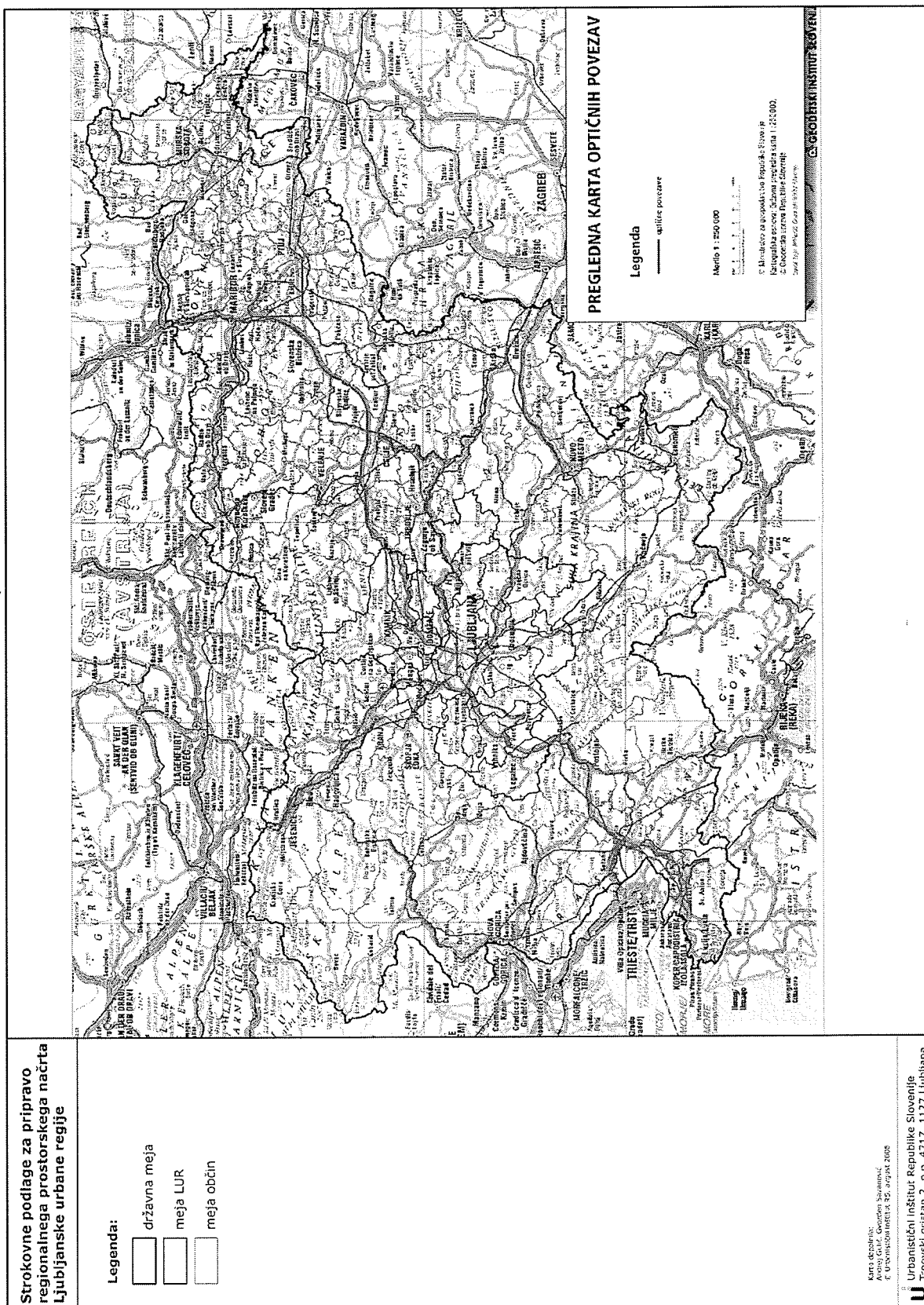
Objektni cilj naloge je bila pridobitev in analiza podatkov o razširjenosti širokopasovnega dostopa v posamezna naselja države, oblikovanje baze podatkov o ponudbi širokopasovnih dostopov in podatkov o pokritosti ozemlja ter grafični prikaz (kartografska upodobitev) zaključkov raziskave.

Karte so izdelane na podlagi analize zbranih podatkov operaterjev širokopasovne internetne infrastrukture, javno dostopnih podatkov in telefonskih poizvedovanj ter prikazujejo stanje v l. 2006. Za potrebe prikaza in tvorjenja tabel pokritosti naselij s širokopasovnim internetnim dostopom je bila izvedena prostorska analiza pridobljenih podatkov. Rezultati analize so prikazani na šestih preglednih kartah:

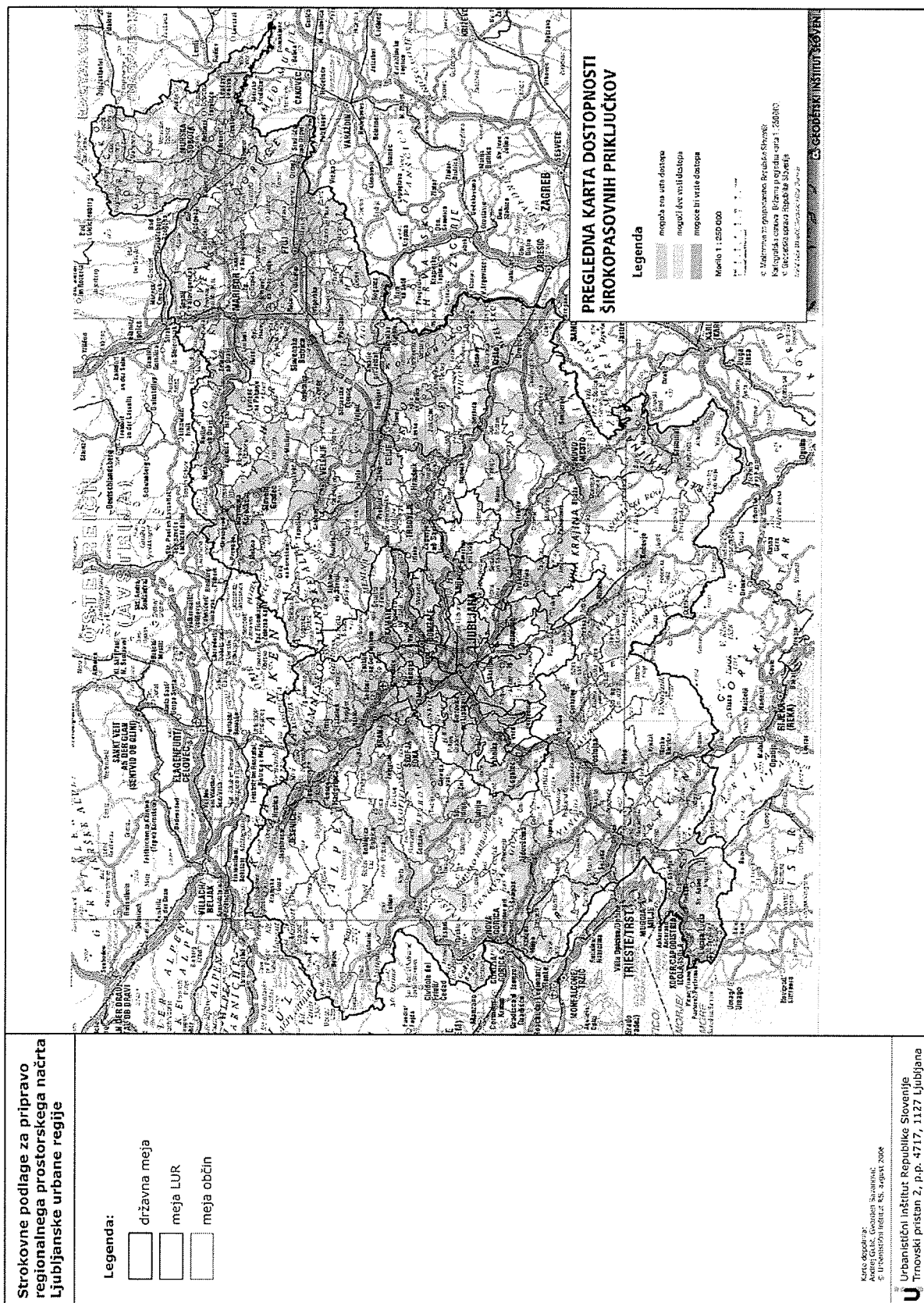
1. Pregledna karta optičnih povezav.
2. Pregledna karta dostopnosti širokopasovnih priključkov.
3. Pregledna karta nedostopnosti širokopasovnih priključkov.
4. Pregledna karta dostopnosti ADSL širokopasovnih priključkov.
5. Pregledna karta dostopnosti VDSL širokopasovnih priključkov.
6. Pregledna karta dostopnosti kabelskih širokopasovnih priključkov (Miklavčič, Lojze et al., 2006, str. 2).

Informacije iz zgoraj navedenih kartografskih predstavitev niso bile opisane in komentirane v zgoraj omenjenem projektu niti v predstavljeni Strategiji razvoja širokopasovnih omrežij v Sloveniji.

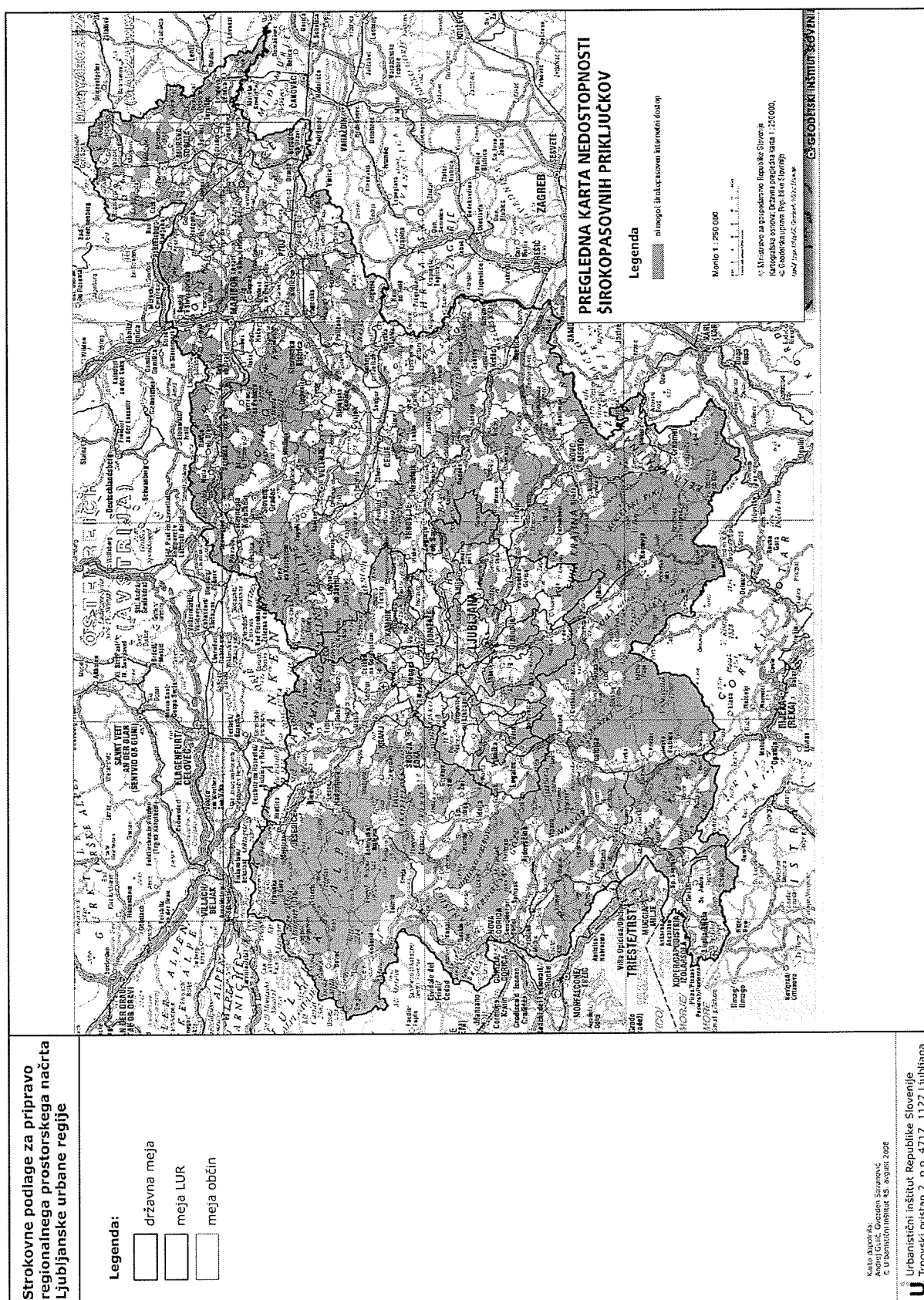
²¹ Miklavčič, Lojze et al., 2006, Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana.

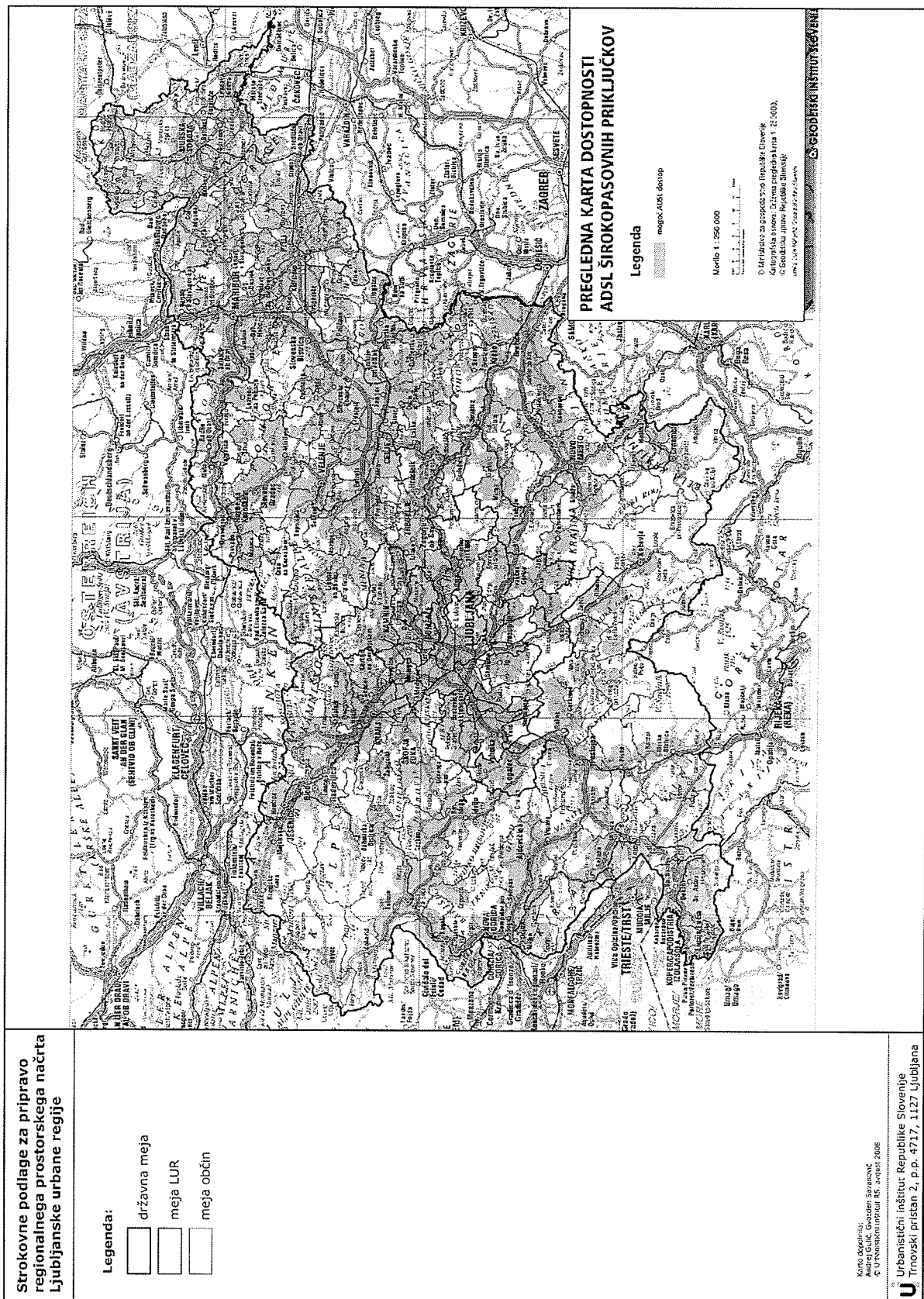


Slika 1: Pregledna karta optičnih povezav

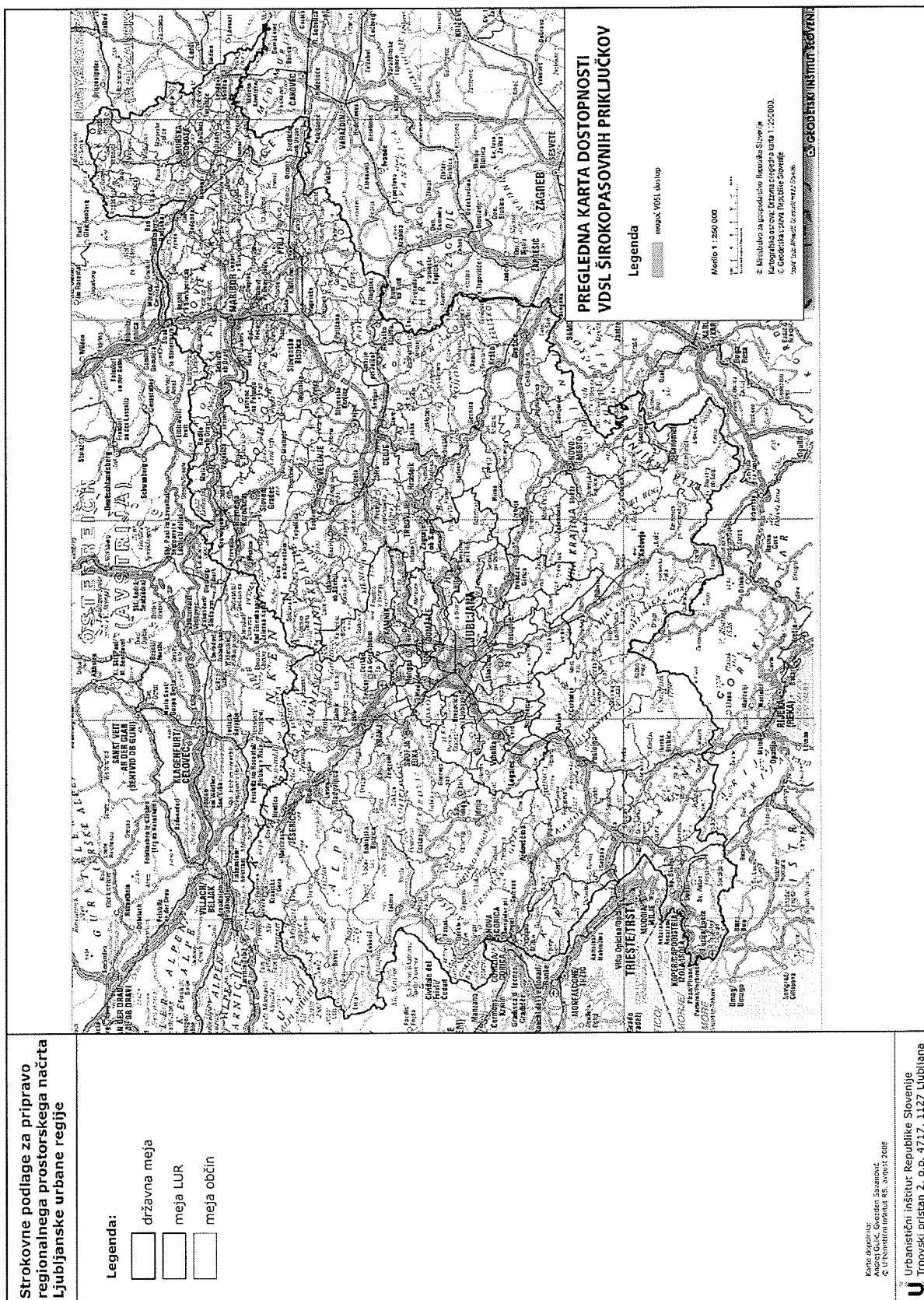


Slika 2: Pregledna karta dostopnosti širokopasovnih priključkov

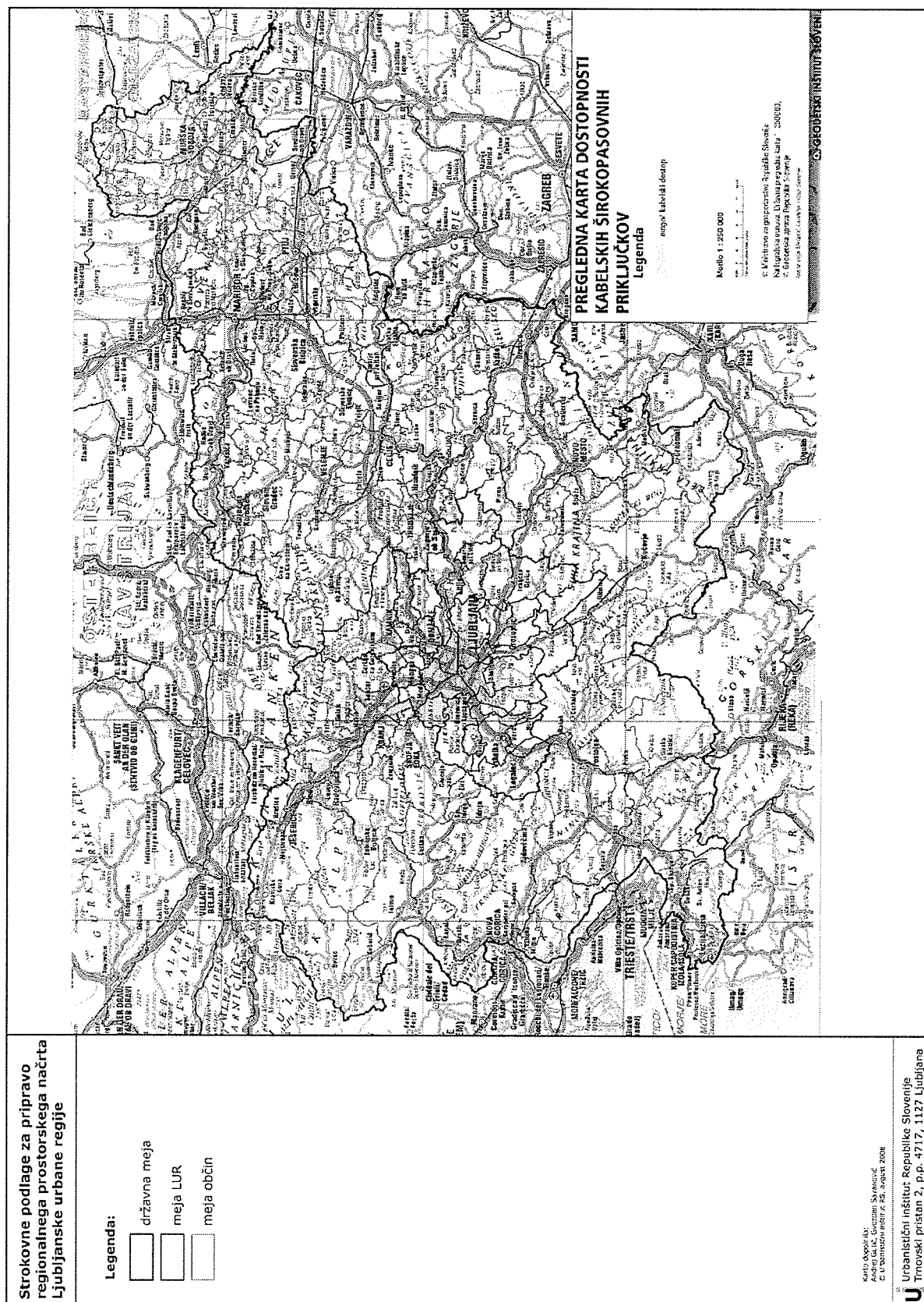




Slika 4: Pregledna karta dostopnosti ADSL širokopasovnih priključkov



Slika 5: Pregledna karta dostopnosti VDSL širokopasovnih priključkov



Slika 6: Pregledna karta dostopnosti kabelskih širokopasovnih priključkov

Opis in komentar slik

Slika 1 predstavlja pregledno karto optičnih povezav. Prikazuje linijsko mrežo optičnih povezav, ki jih upravljajo naslednji operaterji: Telekom, ELES, DARS in Slovenske železnice.

Slika 2 predstavlja pregledno karto dostopnosti širokopasovnih priključkov. Enota prikaza so naselja. Na sliki je predstavljena širokopasovna dostopnost ne glede na vrsto dostopa in z barvnimi vrednostmi ločeno, ali je na območju naselja le eden ali več možnih dostopov.

Slike 4, 5, 6 predstavljajo pregledne karte dostopnosti širokopasovnih priključkov glede na vrsto. Enota prikaza so naselja. S pomočjo GIS orodij je bila izračunana in predstavljena relativna pokritost naselja s posamezno vrsto dostopa. Vrste širokopasovnega dostopa, ki so prikazane na slikah so: ADSL 2+, VDSL (2) in kabelski dostop.

Slika 3 predstavlja pregledno karto nedostopnosti širokopasovnih priključkov. Enota prikaza so naselja. Prikazana so naselja, kjer ni možnosti širokopasovnega dostopa (povzeto po Miklavčič, Lojze et al., 2006, str. 4).

Iz prikazanih slik je razvidno, da med statističnimi regijami obstajajo precejšnje razlike v dostopnosti do širokopasovnih priključkov. Le ti so razviti predvsem v pomembnejših mestnih središčih in njihovih ožjih gravitacijskih zaledjih, ki se nahajajo ob avtocestnem križu. Nedostopna so predvsem periferna, hribovita in manj poseljena območja na ravni države kot tudi v okviru najbolj razvitih regij (LUR, Gorenjska, Severno in Južno Primorska regija itd.).

4. Zaključne ugotovitve

Empirično spremljanje in preučevanje vplivov in posledic razvoja ter implementacije ID, IKT in IKI

v Sloveniji ter na ravneh statističnih/razvojnih regij je v tem trenutku precej težavno. V državi je nekaj institucij, ki opisano dejavnost izvajajo – Statistični urad RS (SURS)²², Ministrstvo za gospodarstvo - Direktorat za elektronske komunikacije in pošto²³, Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS (APEK)²⁴ – vendar nobena izmed njih ne izvaja funkcij sistematičnega spremljanja ter analiziranja zgoraj omenjenih pojavov in procesov na regionalni ravni. Enako velja za akademski neprofitni projekt RIS Raba interneta v Sloveniji²⁵, ki ga izvaja Center za metodologijo in informatiko v okviru Fakultete za družbene Univerze v Ljubljani. Rezultate nekaterih projektov bi bilo sicer mogoče prilagoditi ravni regij vendar le-ti ne bi bili reprezentativni, ker so vzorci za njihovo pridobivanje prilagojeni državnim ravni.

Naslednji problem se nanaša na pridobivanje uporabnih podatkov na ravni naselij oz. občin s strani posameznih operaterjev fiksne in mobilne telefonije. Le-teh ni moč pridobiti na zgoraj omenjeni ravni predvsem zaradi varovanja poslovnih skrivnosti operaterjev.

Kvalitativne informacije, ki smo jih pridobili iz sekundarnih virov pa so pokazale, da na področju razvoja ID in njenega povezovanja z regionalnim razvojem obstajajo v Sloveniji precejšnji problemi.

²² <http://www.stat.si/>.

²³ http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in_posta/.

²⁴ <http://www.apek.si/>.

²⁵ <http://www.ris.org/>.

Gre predvsem za obstoj – pretežno – podeželskih območij, ki nimajo: optičnih kabelskih povezav, kakovostni dostop do interneta in signal mobilne telefonije. Poleg tega državo in še posebej manj razvite in periferne regije tarejo problemi kot so: prepočasno uvajanje novih telekomunikacijskih storitev, neobstoj ekonomskega motiva pri potencialnih investitorjih za razvoj omrežij in storitev na redko poseljenih podeželskih območjih, neizkoriščanje priložnosti, ki se ponujajo z razvojem telekomunikacijske infrastrukture in storitev.

Na osnovi pridobljenih informacij in znanja tem področju lahko tvegamo izjavo, da – kljub že dobro desetletje trajajočemu procesu gospodarskega ter družbenega prestrukturiranja in prizadevanj države za spodbujanje razvoja ID – Slovenija še ni ID in da se njen gospodarski, družbeni in prostorski sistem še vedno nahaja pretežno v industrijski ali fordistični paradigmi razvoja. Neobstoj kakovostnih strokovnih podlag v veliki meri odraža še vedno prevladujoče "stanje duha" na tem področju v Sloveniji. Kljub sorazmerno dobri opremljenosti s telekomunikacijami v osrednjih razvojnih območjih Slovenije, menimo da še ni prišlo do "smrti razdalje", ki jo je napovedal Cairncross (Cairncross, 1997). Zdi se, da hitro razvijajoče se telekomunikacije in na njih temelječe dejavnosti le v omejenem obsegu vplivajo na spreminjanje življenjskih in delovnih navad prebivalcev Slovenije in še posebej njenih osrednjih mestnih območij. Ne nazadnje je to moč zaznati v naraščajoči (delovni) mobilnosti in prometnih tokovih znotraj in izven regij.

Proces gospodarskega prestrukturiranja in prilagajanja domačih podjetij ter drugih razvojnih subjektov (države, lokalnih skupnosti) liberalnemu delovanju evropskega in globalnega trga v Sloveniji prostorsko spremljamo večinoma na klasičen način: načrtujemo in posodabljammo obstoječo ter izgrajujemo novo prometno (predvsem cestno in manj železniško), energetsko in komunalno infrastrukturo ter se usmerjamo v organizirano ponujanje razpoložljivih prostih, komunalno opremljenih površin za pritegovanje potencialnih tujih investitorjev v pretežno industrijske dejavnosti. Izjema je načrtovanje telekomunikacijske infrastrukture.

V obdobju prehoda iz pretežno industrijske v informacijske družbo bo prišlo v Sloveniji in v njenih regijah do časovno težje določljivega obdobja prepletanja prvin industrijske in e-ekonomije. Tako npr. Slovenija kljub naglemu razvoju telekomunikacij v celoti zaostaja za možnim razvojem predvsem kar zadeva delež storitev z visoko dodano vrednostjo, pri investicijah v raziskave in razvoj ter pri uporabi telekomunikacijske infrastrukture ter storitev v gospodarstvu in lokalni samoupravi. RRP-ji poskušajo to pomanjkljivost odpravljati z naborom konkretnih razvojnih projektov. Ob tem naj omenimo, da ne razpolagamo z informacijami vmesnega spremljanja in vrednotenja uspešnosti uresničevanja predlaganih projektov.

Za hitrejšo reševanje opisanega položaja se zavzemamo za oblikovanje razvojnega koncepta, ki bi temeljil na programskem povezovanju koncepta razvoja pametnih skupnosti in regionalnih strategij za informacijsko družbo. Sočasni obstoj prvin industrijske in informacijske ekonomije ter opisane družbene in prostorske implikacije, nakazujejo potrebo po vzpostavitvi takšnega sistema regulacije, ki bi razvojni položaj po eni strani ustrezno upošteval, po drugi strani pa vzpostavil pogoje za hitrejši razvoj informacijske družbe.

Na ravni statističnih regij bi po našem mnenju bilo potrebno vsebinsko tesno povezati pripravo regionalnih strategij informacijske družbe s pripravo ter posodabljanjem regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov.

Literatura in viri

1. Cairncross, F., 1997, *The Death of Distance. How the Communications Revolution Will Change Our Lives*. Cambridge (MA): Harvard Business School.
2. European Commission, 2000, *eEurope: An Information Society for all*, Brussels, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/pdf_files/initiative_en.pdf.
3. European Commission, 2000, *Action Plan eEurope 2002: An Information Society for all*, Brussels, http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf.
4. EC, 2005, *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, Communication from the commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions, EC. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm.
5. EC, 2005, *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, Commission staff working paper, EC. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm.
6. Faleskini, R., Gulič, A., Kladnik, D. et al., 1998, *Vplivi sodobne informacijsko-komunikacijske infrastrukture na prostorski razvoj Slovenije*, naročnik Ministrstvo za okolje in prostor, Urbanistični inštitut RS in Inštitut za geografijo, Ljubljana.
7. Geenhuizen, M. van, 2001, *Amsterdam as a Changing Node in Financial Services*. Geographica Helvetica, 3.
8. Gillespie, A. and Williams, H., 1988, *Telecommunications and the reconstruction of regional comparative advantage*. Environment and Planning 20:1311-1321.
9. Graham, S. and Marvin, S., 1996, *Telecommunications and the city. Electronic spaces, urban places*. London: Routledge.
10. Groth, N.B., 2000, *Urban systems between policy and geography*, Regional Studies, 34 (6):571-580.
11. Gulič, A., Praper, S., 2004, *Prostorski vidiki razvoja informacijske družbe*, naročnika Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter Ministrstvo za informacijsko družbo, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana.
12. Miklavčič, Lojze et al., 2006, *Izdelava zemljevida Slovenije z gostoto pokritosti s širokopasovnimi priključki*, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana
13. Ministrstvo za gospodarstvo, 2001, *Državni razvojni program 2001-2006*, Ljubljana, <http://www.sigov.si/arr/9razno/1dr3.html>
14. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, *Strategija RS za prehod z analogne na digitalno radiofuzijo*, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_prehoda_A-D_SI.pdf.
15. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, *Strategija Republike Slovenije za uvajanje fiksnih brezžičnih sistemov na ozemlju Republike Slovenije*, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/DEK/Elektronske_komunikacije/Strategije/Strategija_FWS-Vlada_RS_jan_2006.pdf
16. Ministrstvo za gospodarstvo, 2006, *Strategija razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v Republiki Sloveniji*, [http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat - Strategija BB_Rev3_medresorsko.pdf](http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/EKP/Predlogi/V_medresorskem/Z.Unijat_-_Strategija_BB_Rev3_medresorsko.pdf).
17. Ministrstvo za informacijsko družbo, 2003, *Strategija Republika Slovenija v informacijski družbi*,

- [http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/\\$file/Strategija_RSvID_\(2003-02-13\).pdf](http://www2.gov.si/mid/mid.nsf/V/KE332AF03299A027FC1256CCC0042109C/$file/Strategija_RSvID_(2003-02-13).pdf)
18. Ministrstvo za javno upravo, 2006, Strategija e-uprave RS za obdobje od leta 2006 do leta 2010 – SEP-2010, http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SEP-2010.pdf.
 19. Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, 2006, Nacionalna strategija e-izobraževanja 2006–2010, http://profesor.gess.si/marjana.pograjc/%C4%8Dlanki_VIVID/Arhiv2006/Papers/DELKokalj2006.pdf.
 20. Ministrstvo za zdravje, 2005, e-zdravje 2010 – Strategija informatizacije slovenskega zdravstvenega sistema 2005–2010, http://www.mz.gov.si/si/delovna_podrocja/zdravstveno_varstvo/sluzba_za_informatiko/e_zdravje_2010/.
 21. Rogina, D., 2003, Integrirane regionalne strategije za informacijsko družbo, http://www.bistrahisa.si/projekti/delo_na_daljavo/studije_analize/IRSID_publikacija.pdf.
 22. UMAR, 2001, Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU - Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf
 23. Vlada RS, 2005; Strategija razvoja Slovenije v obdobju 2007–2013, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf
 24. Vlada RS, 2007, si2010 Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji, http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.

Analiza vpliva politike razvoja prometnega sistema in infrastrukture na regionalni razvoj

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem desetletju in pol je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje razvoja prometnega sistema in infrastrukture v Sloveniji. Temeljni poudarki so bili predvsem na oblikovanju programskih ciljev, usmeritev in politik razvoja prometnega sistema kot celote ter njegovih posameznih podsistemov na nacionalni ravni. Med njimi izpostavljamo predvsem: Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo), Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI), Resolucijo o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA), Resolucijo o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL) in Resolucijo o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog).

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo)²⁶

Leta 2006 je bila sprejeta aktualna prometna politika države. V njej je izpostavljen makroekonomski pomen prometa in potreba po nadaljevanju posodabljanja, deregulacije ter internacionalizacije prometa za zagotavljanje višje kakovosti storitev v potniškem in tovornem prometu. V omenjenem dokumentu si je država zastavila izziv, da bo postala logistično in distribucijsko središče za srednjo Evropo. Poleg tega je v njem oblikovala tudi vizijo, ki je, da bo država s prometno politiko odgovarjala na sodobne razvojne izzive in omogočila sinergijsko delovanje različnih prometnih sistemov.

Prometna politika je oblikovala tudi splošne cilje na nacionalni ravni, ki so razvrščeni po naslednjem prednostnem vrstnem redu:

1. internalizacija zunanjih stroškov, ki jih povzroča promet,
2. doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor,
3. povečanje prometne varnosti in varovanja,
4. učinkovita poraba energije in čisto okolje,
5. povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa,
6. prenos blaga v tranzitu na železnico,
7. usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema,
8. vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov,
9. ozaveščanje in informiranje prebivalstva o trajnostni mobilnosti,
10. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja,
11. zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu,
12. optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov,
13. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva,

²⁶ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426>.

14. deregulacija posameznih podsistemov prometa in prodaja državnih lastniških deležev, skladno z obstoječo zakonodajo, kjer ni ogrožen javni interes, zasebni ponudniki pa z načelom tržnega gospodarstva lahko zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati,
15. natančno usmerjanje fiskalnih ukrepov za zagotavljanje tistih storitev, ki jih z načeli tržnega gospodarjenja ni mogoče zagotoviti samih po sebi.

Cilj št. 10, ki se zavzema za »zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja«, se posredno nanaša na problematiko spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Prometna politika je oblikovala tudi splošne ukrepe in ukrepe po posameznih prometnih sistemih, ki pa so ostali na precej splošni ravni in finančno neovrednoteni.

Kljub temu, da je v dokumentu uvodoma zapisano da »na uspešnost uresničevanja prometne politike vpliva tudi širše družbeno okolje, zato je pri načrtovanju te politike treba upoštevati gospodarsko, socialno in kulturno okolje države ter poznati politiko drugih področij, ki mejijo ali se pokrivajo s prometnim« (MP, 2006, str. 2) regionalna politika oz. področje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja države v njem ni neposredno omenjeno.

V analizi slabosti in prednosti ter izzivov in nevarnosti (SPIN) na področju prometa in prometne infrastrukture v Sloveniji je kot slabost naveden »slabo razvit sistem državnih cest, ki prometno »napajajo« avtocestno omrežje in povezujejo regije, kjer ni avtocest« (ibidem, str. 3).

V SPIN je bila v okviru priložnosti izpostavljen pomen razvoja tretje (3.), tretje a (3.a), tretje b (3.b) in četrte (4.) prometne osi, ki bodo povezovale regije v Sloveniji, Avstriji, Italiji in na Hrvaškem in ki bodo omogočile navezavo cestnega prometa teh regij na glavne prometne evropske smeri.

V viziji mobilnosti prebivalstva je poudarjeno, da se bo »v regionalnih središčih vzpodbujal razvoj intermodalnih potniških terminalov, kjer se bodo srečevali različni sistemi javnega potniškega prometa in osebna transportna sredstva. Kjer bo mogoče, bo na vhodih v večja urbana središča treba urediti parkirišča v bližini železniških in avtobusnih postaj, ki zagotavljajo povezave z osnovnimi nosilci javnega mestnega prevoza«. (ibidem, str. 7).

V viziji oskrbe gospodarstva je – upoštevaje razvejanost slovenskega prometnega omrežja in geografske značilnosti države – izpostavljena »potreba po oblikovanju regijskih intermodalnih centrov, katerih naloga bo povezovanje transportnih sistemov in učinkovita oskrba regijskih gospodarstev z logističnimi storitvami« (ibidem, str. 11).

V analizi stanja na področju prometne infrastrukture je bilo poudarjeno, da je »država v zadnjem desetletju dajala prednost predvsem dograjevanju cest za daljinski promet, to je avtocest na vseevropskem cestnem omrežju, ter hitrih cest«... »Opisani razvoj državne cestne infrastrukture je omogočil pospešen razvoj območij ob avtocestnem križu, medtem ko se navezanost in dostopnost ostalih območij na avtocestni sistem v tem obdobju ni izboljšala. Splošno stanje obstoječega omrežja državnih cest, kategorij glavnih in regionalnih cest, se je v tem obdobju celo poslabšalo; trenutne razmere namreč kažejo, da je 42% omrežja teh cest v slabem oziroma zelo slabem stanju. Opisano stanje je omejitveni dejavnik skladnega

regionalnega razvoja območij Slovenije, ki ne ležijo ob avtocestnem križu. Območja zaradi slabe dostopnosti in s tem višjih transportnih stroškov postajajo lokacijsko nekonkurenčna, četudi imajo druge, za razvoj potrebne dejavnike (cenejša zemljišča, usposobljeno delovno silo ...)» (ibidem, str. 5).

RePPRS med nosilce prometne politike ni vključila tudi Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je na državni ravni pristojna za izvajanje regionalne politike in spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Zaradi »zagotavljanja skladnega regionalnega razvoja z vidika ustrezne alokacije gospodarskih subjektov in glavnih oskrbovalnih centrov s primerno prometno povezanostjo« je RePPRS izpostavila potrebo po usklajevanju z ministrstvom, pristojnim za okolje in prostor» (ibidem, str. 21).

RePPRS je ostal na precej deklarativni ravni saj ni oblikoval tudi bolj konkretnih usmeritev z opredelitvijo časovnega obdobja, v katerem bo država z izvajanjem ukrepov uresničila zastavljene cilje. Poleg tega v RePPRS ni pripravljena globalna ocena potrebnih finančnih sredstev. RePPRS je predvidel pripravo »izvedbenih dokumentov, v katerih bodo določeni merljivi in konkretni cilji ter aktivnosti za njihovo doseganje, pristojnosti in odgovornosti, izvajalci aktivnosti in finančno časovna perspektiva« (ibidem, str. 1). Toda izvedbeni dokumenti oz. nacionalni programi razvoja posameznih prometnih sistemov, ki bi neposredno izhajali iz RePPRS niso bili pripravljeni.

Kar zadeva problematiko regionalnega razvoja oz. izvajanja politike skladnega regionalnega razvoja države, so – kot smo predstavili – v posameznih segmentih RePPRS prisotne posredne povezave med spodbujanjem trajnostnega prometa (sistemi in terminali JPP, regijski intermodalni logistični centri) in regionalnim razvojem. Opredeljena regionalno relevantna izhodišča, cilji in ukrepi so na precej splošni ravni in tudi niso enakomerno zastopana po vseh obravnavanih prometnih sistemih. Obenem bi za izvajanje RePPRS bilo potrebno okrepiti vlogo in pomen lokalnih skupnosti, še predvsem organov pristojnih za spodbujanje regionalnega razvoja na regionalni ravni.

1.2 Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI)²⁷

Temeljna ugotovitev NPRSZI je, da »obstoječe železniške proge, pretežno zgrajene še v prejšnjem stoletju, niti glede svojih parametrov niti glede zmogljivosti ne ustrezajo več sodobnim prevoznim potrebam. Te potrebe se kažejo v višjih hitrostih, večji pogostosti vlakov, večji udobnosti prevoznih sredstev, večji zanesljivosti in predvidljivosti ter višji kakovosti storitev v potniškem in v tovornem prevozu« (MP, 1996, str. 1).

NPRSZI zajema obdobje od leta 1994 do dokončanja projektov, ki so sestavni del tega programa oziroma do leta 2015.

NPRSZI pri posodabljanju in razvoju železniške infrastrukture določa tri temeljne med seboj ločene, vendar funkcionalno povezane sklope, ki so: obnova obstoječih prog, dograditev obstoječih prog in gradnja prog za visoke hitrosti.

²⁷ http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/DZZ/Zakonodaja/Nacionalni_program_razvoja_zelezniske_infrastrukture.pdf.

V okviru sklopa dograjevanja obstoječih prog načrtuje izvedbo številnih zahtevnih projektov kot so:

1. gradnja nove proge za povezavo Slovenije z Madžarsko (25,0 km),
2. gradnja drugega tira na odsekih: – Koper–Divača (45,8 km), Ljubljana–Jesenice (71,2 km) in Maribor–Šentilj (16,5 km),
3. gradnja izvennivojskih križanj ceste z železnico in izvennivojskih dostopov na perone,
4. gradnja telekomandne naprave na progi Sežana–Jesenice (129,8 km),
5. elektrifikacija proge Sežana–Anhovo (56,6 km) in proge Anhovo–Jesenice (73,2 km),
6. gradnja sodobnejših sistemov signalnovarnostnih naprav,
7. gradnja sodobnejših sistemov telekomunikacijskih naprav, ki obenem omogočajo tudi ustrezno in nemoteno povezavo z Evropo,
8. posodobitev ranžirne postaje Zalog,
9. gradnja ljubljanskega železniškega vozlišča,
10. gradnja potniške postaje Ljubljana (ibidem, str. 10).

V okviru sklopa gradnje prog za višje in visoke hitrosti je bila opredeljena:

1. Preučitev nove hitre proge za hitrost 250 km/h v smeri: Benetke–Trst–Ljubljana–Zagreb/Budimpešta.
2. Izgradnja prog za hitrosti do 160 km/h, v okviru katerih sodijo glavna proga proti Mariboru in Dunaju, obvozne proge ljubljanskega železniškega vozlišča, glavna proga Pragersko–Ormož–Murska Sobota–Hodoš, glavna proga iz Kopra s priključkom na hitro progo Trst–Ljubljana ter glavna proga Ljubljana–Jesenice (z rekonstrukcijo in gradnjo drugega tira).

Kljub temu, da strokovni in širši javnosti ni na razpolago analiza uresničevanja NPRSZI – vprašanje je tudi ali je znotraj pristojnega ministrstva in vlade le-ta bila sploh opravljena – iz drugih virov vemo, da je do leta 2010 bil uresničen le manjši del načrtovanih projektov. Med večje naj omenimo predvsem gradnjo nove proge za povezavo Slovenije z Madžarsko ter posodabljanje signalnovarnostnih in telekomunikacijskih naprav.

Menimo, da so v NPRSZI cilji in usmeritve razvoja železniške infrastrukture premalo ambiciozno zastavljeni in da bi se poteki sodobne železniške infrastrukture morali v celoti ujemati s prometnimi osmi V. in X. vseevropskega koridorja oziroma s prednostnimi prometnimi smermi Slovenije z vozliščem v Ljubljani. S to usmeritvijo je skladna tudi nekoliko starejša Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije²⁸, ki je oblikovala vizijo Slovenije kot Izhodišča (Gateway) za oskrbo gospodarstev v regijah Srednje in Jugovzhodne Evrope).

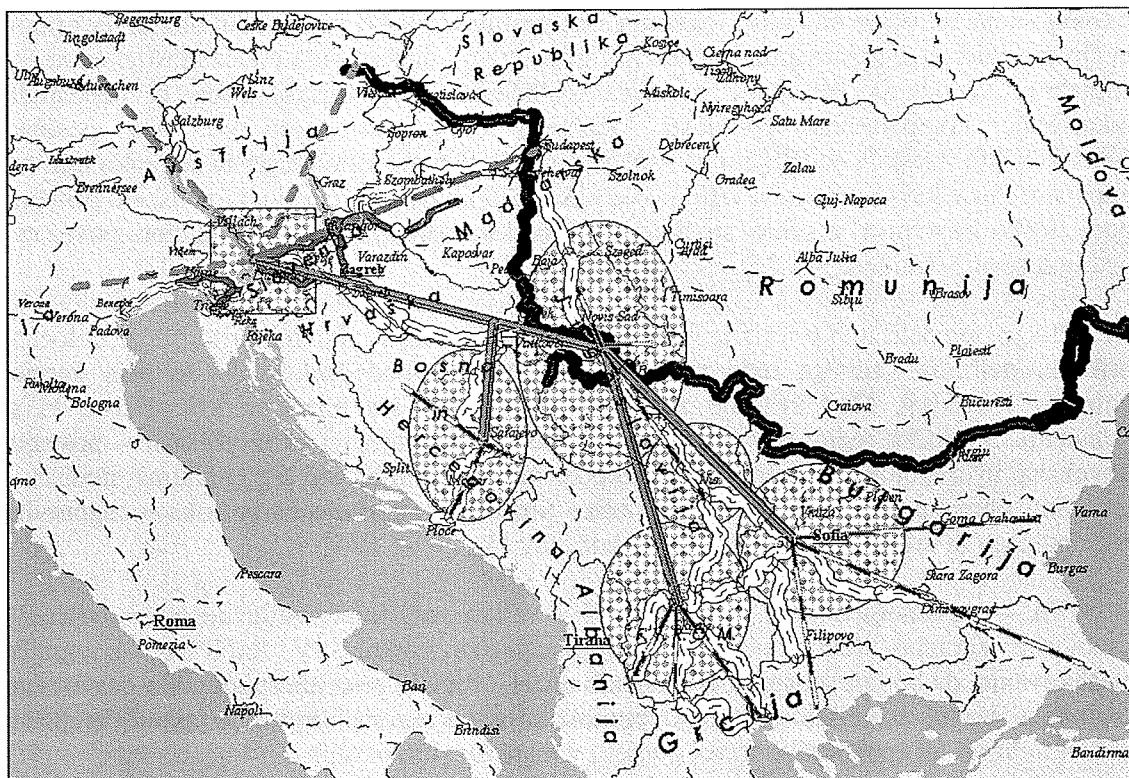
Kar zadeva navezavo na problematiko regionalnega razvoja, le-ta v besedilu NPRSZI ne obstaja. Po drugi strani je povsem jasno, da bi uresničitev v NPRSZI opredeljenih projektov – ne glede na konceptualne pomanjkljivosti²⁹ – bistveno pripomogla k blažitvi razlik v dostopnosti regionalnih središč do osrednjih državnih središč in središč izven države.

²⁸

<http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&st=a&vt=104&mandate=1&o=530&sb=6&unid=PA4IC12565E2005ED694C1256ED3003FC1B4>.

²⁹ Glej Gulič, A., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013 – Prometna infrastruktura, v Kavaš, D., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana. Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.

Slika 1: Položaj Slovenije v mreži vseevropskih prometnih koridorjev



Slika 1: Položaj Slovenije v mreži vseevropskih prometnih koridorjev

1.3 Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPJA)³⁰

ReNPJA je osrednji strateški, razvojni in operativni dokument, ki predstavlja osnovo za načrtovanje, financiranje, izgradnjo, vzdrževanje in upravljanje avtocest v Sloveniji. V njem so opredeljena tudi načela, cilji in prioritete, ki so relevantne z vidika regionalnega razvoja Slovenije.

Med osnovnimi načeli je ReNPJA vključil tudi načelo, da nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji »mora omogočiti skladen in enakomeren regionalni in gospodarski razvoj vseh slovenskih regij, kot tudi nadaljnji razvoj države v okviru njenega članstva v Evropski uniji« (ReNPJA, 2004, str. 24).

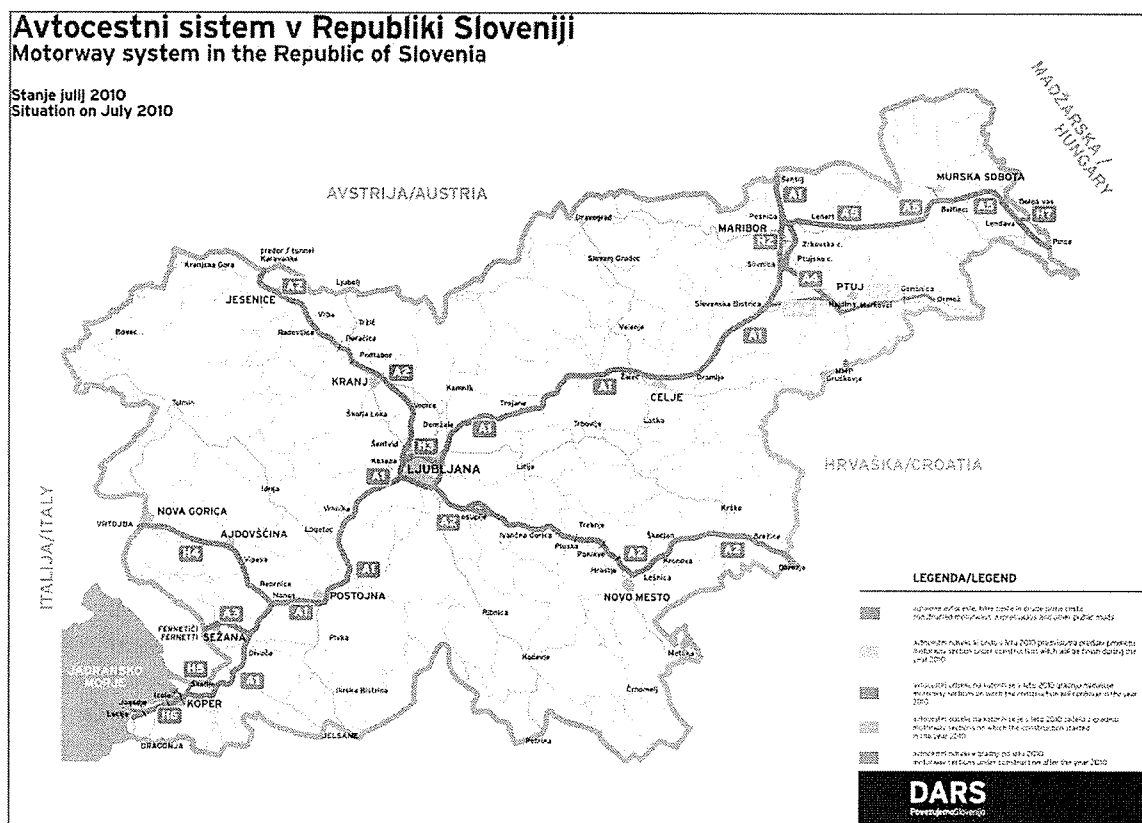
Med strateške cilje je ReNPJA vključil tudi cilj zagotovitve ustrezne notranje in zunanje povezanosti države. »Izgradnja avtocestnega omrežja mora omogočati boljši in učinkovitejši pretok ljudi, blaga in storitev, tako v območju Republike Slovenije, torej med samimi slovenskimi regijami ter najpomembnejšimi gospodarskimi centri v državi, kot tudi v območju širšega evropskega prostora, saj je naša država zaradi svoje teritorialne in populacijske majhnosti močno soodvisna od svojega okolja. Izboljšana notranja in zunanja povezanost države bo pozitivno vplivala na njen nadaljnji policentrični razvoj, decentralizacijo in enakomernejši regionalni in gospodarski razvoj« (ibidem, str. 25).

³⁰ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300>.

Poleg tega je ReNPIA med strukturne cilje vključila tudi izboljšanje prometne povezanosti lokalnih skupnosti na regionalne centre v državi in tujini. »Dokončane avtocestne povezave odpirajo nove razvojne možnosti lokalnim skupnostim v njihovi neposredni bližini ter njihovo večjo povezanost z regionalnimi centri in tujino. Večja medsebojna povezanost ekonomskih subjektov vzpodbuja nastajanje množice dislociranih podjetniških enot, ki neposredno izkoriščajo komparativne prednosti lokalnega okolja, istočasno pa brez posebnih transakcijskih stroškov sodelujejo na vseh pomembnejših globalnih trgih in se preko njih tudi napajajo. Posredno to omogoča višjo raven kakovosti življenja v okolju, ki je uspelo pritegniti podjetniško dejavnost v svojo sredino in se preko sodobnih transportnih poti povezati z ostalimi okolji« (ibidem, str. 26).

ReNPIA je opredelil tudi prioritete izvajanja, ki temeljijo na strokovnih kriterijih za določanje prioriteta oziroma vrstnega reda gradnje tistih odsekov/pododsekov, ki še niso zgrajeni oziroma v gradnji. Med kriterije za določanje prioriteta sta bila opredeljena dva, ki sta relevantna z vidika regionalnega razvoja Slovenije. To sta prometna politika – prometna povezava in zagotovitev ustreznih dostopov med pomembnimi regionalnimi središči in urbani območji znotraj in izven Republike Slovenije; ter razvojna politika – zagotovitev regionalnega in urbanega razvoja (glej ibidem, str. 34).

ReNPIA – v primerjavi napr. z NPRSZI – v veliko večji meri vključuje v metodično in vsebinsko zgradbo dokumenta vidike regionalnega razvoja. V ReNPIA so vgrajena pričakovanja, da bo udejanjanje opredeljenih načel, ciljev in prioriteta spodbudilo enakomeren regionalni razvoj, izboljšalo cestno povezanost naselij z regionalnimi in državnimi središči v državi in tujini ter spodbudilo razvoj podjetij v manj razvitih okoljih.



Slika 2: Avtocestni sistem v Republiki Sloveniji

Po drugi strani pa v ReNPIA – tako kot v NPRSZI in ostalih razvojnih dokumentih, ki usmerjajo razvoj prometnih sistemov in infrastrukture v Sloveniji – umanjajo instrumenti (merila, kriteriji, kazalniki) za merjenje in ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Zato nimamo ustreznih osnov za dajanje strokovno utemeljenih ocen o tem v kolikšni meri je udejanjanje ReNPIA dejansko vplivalo na uresničevanje zastavljenih ciljev na področju regionalnega razvoja.

Če bi tudi pri nas uzakonili instrument presoje vplivov na regijo (regional impact assessment) tako imamo uzakonjeno presojo vplivov na okolje (environmental impact assessment) potem bi tudi ocenjevanje vplivov prometnih in drugih sektorskih politik na regionalni razvoj bilo veliko bolj utemeljeno in učinkovito.

1.4 Resolucija o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL)³¹

ReNPRCL določa smernice razvoja civilnega letalstva in ukrepe za uresničevanje ciljev razvoja civilnega letalstva v Republiki Sloveniji. Bistvene razvojne naloge so:

1. zagotavljanje varnosti in trajnostnega razvoja civilnega letalstva z ustreznim zagotavljanjem učinkovitega in strokovnega nadzora;
2. razvoj letališke infrastrukture in letališke dejavnosti, ki bo letališča postavila v ospredje prometne, logistične in splošne gospodarske dejavnosti;
3. razvoj infrastrukture izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa;
4. intenzivna povezava civilnega letalstva z drugimi gospodarskimi panogami.

Povezava na področje regionalnega razvoja je v okviru ReNPRCL vzpostavljena pri opredelitvi ukrepov za uresničevanje zastavljenih ciljev. Sistem javnih letališč, namenjenih za javni zračni promet naj bi zagotavljal enakomeren regionalni razvoj civilnega letalstva in povezanost z drugimi prometnimi sistemi (ReNPRCL, 2010, str. 9).

Razen omenjene omembe v ReNPRCL ne obstajajo druge navezave na področje regionalnega razvoja.

1.5 Resolucija o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog)³²

ReNPRP je strateški dokument, ki z opredelitvijo stanja, ciljev in ukrepov zagotavlja možnosti za trajnostni in celostni razvoj predvsem na področju varnosti pomorskega prometa.

Predlaga vizijo in soustvarja razmere za razvoj pomorstva ter s tem učinkovitejšo uporabo prednosti, kot so izhod na Jadransko morje, sodobno tovarno in potniško pristanišče ter v pomorske dejavnosti usmerjeno gospodarstvo in šolstvo. S tem vzpostavlja pogoje za izkoriščanje pomorstva kot prednosti, ki Sloveniji omogoča vključitev v mednarodno delitev dela in prilagajanje merilom svetovnega gospodarstva. ReNPRP vzpostavlja ravnotežje med ohranjanjem in izboljšanjem kakovosti življenja, boljšim varovanjem okolja, sobivanjem pristanišča, industrije in turizma na občutljivem območju severnega Jadranskega morja ter zagotovitvijo boljših možnosti za razvoj Slovenije v sodobno pomorsko državo. V njem niso opredeljene povezave in vplivi s problematiko regionalnega razvoja na državni ravni.

³¹ <http://www.uradni-list.si/1/content?id=96110>.

³² <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&unid=PAIEC3D0C496BFFCBEAC125776D00393034&showdoc=1>.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Rezultati analize povezanosti med politiko in programi razvoja prometnega sistema in infrastrukture ter regionalnega razvoja v ključnih razvojnih dokumentih države na področju razvoja prometa so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Ugotovili smo tudi, da pri nas niso razviti in uzakonjeni instrumenti presoje vplivov na regijo (regional impact assessment), ki bi nam lahko dali ustrezne povratne informacije o vplivih razvoja prometnih (in ostalih sektorskih) politik na regionalni razvoj.

Poleg tega pri nas ne obstajajo politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni. Regionalni razvojni programi in prometne študije ne morejo nadomestiti prej omenjenih dokumentov. Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja prometa v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)³³. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah prometa na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni (ravni regionalnih središč) ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij.

Ne glede na navedeno v nadaljevanju predstavljamo nekatere kvalitativne opredelitve problemov na področju prometnega sistema, ki so relevantni tudi za področje regionalnega razvoja:

1. Parcialno upravljanje prometnega sistema Slovenije s sektorskimi programi. Pregled delovanja prometnega sektorja kaže na njegov vse večji odmik od celostnega, strateškega in dolgoročnega razmišljanja ter ukrepanja. Opaziti je težnje po omejevanju načrtovanja na posamezne prometne podsisteme ter na projektno raven. Dolgoročno načrtovanje je zavestno prepuščeno redkim strateškim dokumentom izven prometnega sektorja, kot so Strategija prostorskega razvoja Slovenije, oz. Strategija razvoja Slovenije. Parcialna priprava posameznih nacionalnih programov brez ustreznih strateških izhodišč, ki bi izhajali iz nadrejene prometne politike krepí njihov konkurenčni boj, v katerem prevladajo kratkoročni parcialni interesi pred dolgoročnimi celostnimi vizijami.
2. Neuravnotežen razvoj prometnega sistema z neenakomerno razvitimi in nepovezanimi prometnimi podsistemi. Pretiran razvoj cestnega in delno letalskega prometnega podsistema in hitra rast prometnega povpraševanja vodita do preobremenitev in zastojev ter stalnih zahtev po širitvi zmogljivosti, na drugi strani pa do zapostavljanja razvoja drugih podsistemov ali npr. ukinjanja prog nekonkurenčnega železniškega sistema.
3. Pomanjkanje kvalitetne ponudbe JPP in železnic. Nekvalitetna ponudba ter neupravičena konkurenčnost drugih podsistemov povzročata zmanjševanje deleža prometnega dela JPP in železnic v prometnem sistemu. Pomanjkanje kvalitetnih logističnih in distribucijskih centrov tovarnega prometa ter prestopnih točk JPP vodi do nepovezanosti prometnih sistemov, daljšanja in obremenitev prometnih poti ter povečevanja prometnih stroškov, kar negativno vpliva na konkurenčnost in učinkovitost slovenskega poselitvenega sistema ter gospodarstva in pogloblja razlike med regijami.

³³ <http://rralur-prostor.urs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.urs.si/>.

4. Enostranski razvoj prometne infrastrukture osredotočen v prometnem križu Slovenije krepí prostorsko delitev države na območja različne dostopnosti. Sedanji razvoj prometne infrastrukture krepí prometno razcepljenost in prostorsko diferenciacijo Slovenije na območje prostorske koncentracije poselitve in dejavnosti v območjih visoke dostopnosti ob slovenskem prometnem križu ter na slabo dostopna območja populacijskega praznjenja. Povzroča tudi krepitev gravitacijske vloge večjih urbanih središč in izključuje številna regionalna razvojna središča, kar vpliva na nadaljnje vzdrževanje njihovega obrobnege položaja.
5. Razen obstoječih avtocest je cestna infrastruktura nerazvita. To velja zlasti za transportne povezave z oddaljenimi območji in medregionalne transportne povezave. Potrebna bodo prizadevanja za izboljšanje povezav urbanih središč in turističnih krajev z mednarodnimi transportnimi omrežji.
6. Neupoštevanje potenciala železniškega podsistema za reševanje problemov prometnega sistema. Na železniški prometni sistem in infrastrukturo se le v manjši meri računa, ko se iščejo rešitve za odpravljanje cestnih zastojev – poudarek se daje izgradnji dodatnih cestnih zmogljivosti.
7. Prepočasna izgradnja nove železniške infrastrukture oz. njeno posodabljanje ter izgradnja obvoznih potekov sodobne železniške infrastrukture skozi sosednje države preusmerja kvalitetne prometne tokove mimo Slovenije. Razvoj Luke Koper ovira pomanjkanje drugega tira od Kopra do Divače. (Poleg tega so glavne povezave z Avstrijo, Ljubljana – Jesenice in Maribor – Šentilj, enotirne). Te pomanjkljivosti ustvarjajo ozka grla v mednarodnem železniškem prometu. Poleg tega so Slovenske železnice sorazmerno slabo pripravljene na odpiranje trga železniških storitev ob vstopu Slovenije v EU.
8. Poselitveni sistem Slovenije se razvija neodvisno od sedanjega in še bolj prihodnjega potenciala (postaj) železniškega podsistema. Tak poselitveni razvoj pogloblja suburbanizacijske in dezurbanizacijske procese ter postavlja pod vprašaj možnosti kasnejše vzpostavitve železniškega sistema na nižjih prostorskih ravneh.
9. Slovenska Istra je slabo navezana na mednarodni potniški promet. V svetu ponovno oživlja pomorski potniški promet. Veča se povpraševanje po križarjenjih in čarterskih linijah. Poskusi, da bi se v krožna potovanja vključila tudi slovenska obala, so zmeraj propadli zaradi neprimerne pomorske infrastrukture, neustreznega potniškega terminala in premajhne odločenosti, da tovrstno turistično ponudbo organizirano tržimo.
10. Neobstoj prometnih terminalov za kombinirani promet. Kljub ugodni prometni legi v Sloveniji nimamo sodobnih prometnih terminalov za kombinirani promet; ti se nasprotno vzpostavljajo v neposredni soseščini (napr. Cargo Center Graz³⁴) in povečujejo možnost, da bi kvalitetni tovarni tokovi v prihodnosti zaobšli Slovenijo.
11. JPP igra vse bolj obrobno vlogo in izgublja delež v skupnem prometnem sistemu. Za področje JPP je značilna neustrezna usklajenost avtobusnega in železniškega prometa (neusklajeni vozni redi) s prevladujočim spodbujanjem medsebojne tekmovalnosti namesto partnerskega sodelovanja in s tem doseganja sinergijskih učinkov. JPP je tudi zelo slabo funkcionalno povezan tudi s podsistemom železniškega in letalskega prometa. To pelje v nadaljnje zniževanje konkurenčnosti celotnega sistema JPP.
12. Neobstoj sistema upravljanja mobilnosti (mobility management), ki temelji predvsem na zadovoljevanju potreb potnikov. Vsebuje nove oblike sodelovanja in vrsto ukrepov ter orodij, ki podpirajo in spodbujajo spremembe vedenja in navad udeležencev v prometu.

³⁴ <http://www.cargo-center-graz.at/>.

2.1 Ocena vključenosti področja razvoja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja prometa vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju prometne infrastrukture. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja razvoja prometa v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	– sorazmerno dobre in lažje povezave med naselji in središči s cestnimi prometnicami	– ugodna prometna lega Pomurja – možnosti ureditve prometnih terminalov ter razvijanja sorodnih transportno-servisnih dejavnosti ob glavnih novih prometnih povezavah oz. ob njihovih križanjih – možnosti hitrejšega razvoja širokega spektra drugih gospodarskih dejavnosti (turizma, industrije, oskrbnih dejavnosti itd.) zaradi bolj učinkovite prometne infrastrukture – možnosti diferenciacije prometa po strukturi in hitreš	– zaostajanje v prometni infrastrukturi – kritično stanje zgostitve in prevodnosti cestnega prometa na nivojskih križanjih z železnico v mestu M. Sobota in Ljutomeru – glede na količino in vrsto prometa, neustrezna ureditev mejnega prehoda Dolga vas	– nadaljnja prometna izoliranost območja zaradi možnih časovnih zamikov pri gradnji avtoceste – premajhna aktivnost pri preučitvi in implementaciji izkoriščanja novih prometnic ter zaradi tega prenašanje le negativnejših vplivov teh prometnic – prepočasno razreševanje ključnih prometnih ovir in zastojev v mestu M. Sobota (obvoznice, križanja z železnico ipd.) ter na drugih še neustrezno ali konfliktno urejenih lokacijah v drugih naseljih (Ljutomer ipd.), kjer ni	– potreba po hitrejšem razvoju in izgradnji prometne infrastrukture s čimer bi prebivalstvo in gospodarstvo v regiji lahko lovilo velike zaostanke v infrastrukturni opremljenosti ter si tako omogočilo osnovo za hitrejši celovit in trajnostni razvoj regije	– izgradnja učinkovite povezave urbanih središč in obstoječega cestnega prometnega omrežja na novozgrajeno avtocestno povezavo Maribor - slovensko/mađarska meja – vzpostavljanje enakomernejše pokritosti vseh območij regije s primerno kvalitetnim in vzdrževanim regionalnim in lokalnim cestnim omrežjem – reševanje najbolj konfliktnih nivojskih križanj glavne železniške proge Ormož - Hodoš - Slovensko/mađarska meja z regionalno in lokalno cestno mrežo, še posebej na območju mest M. Sobota in Ljutomer ter izvajanje drugih omilitvenih ukrepov za zmanjševanje negativnih vplivov nove mednarodne železniške povezave na okolje – ponovno vzpostavljanje opuščenih lokalnih cestnih povezav in poti med

			vpeljevanje mehkih oblik prevoza (kolesarske steze ipd.) - prilagajanje in dogradnja obstoječih prometnic za potrebe kolesarjev, turistov/rekreativcev in dnevnih migrantov			predvidena avtocesta - neustrezno reševanje in (ne)stimuliranje javnega prometa ter zato reobremenjenost mest z avtomobili		obmejnimi kraji ob slovensko - madžarski meji dograjevanje kolesarskih stez do in med večjimi naselji, hodnikov za pešce in kolesarje v prometno obremenjenih naseljih in prilagajanje lokalnega cestnega - omrežja in poti za kolesarjenje - načrtovanje in izvedba novih železniških povezav in obvozov (Lendave na glavno progo Ljutomer; Lendave z Redicsem; Bad Radkersburga z M. Soboto; obvoznih prog M. Sobote in Ljutomera - preučitev, načrtovanje in izgradnja in termalnega prometnega terminala (cesta/železnica), vključno z možnimi kompatibilnimi spremljajočimi dejavnostmi - usposobitev športnega letališča v M. Soboti za mednarodni promet športnih in manjših turističnih letal
Podravska	- sorazmerno dobro razvita prometna infrastruktura zagotavlja dobre povezave med nekaterimi regijskimi središči	- razvoj integriranega poselitveno-prometnega sistema, v katerem regionalna in subregionalna središča opravljajo ustrezne poselitvene središčne funkcije	- neenakomerna razvitost prometne infrastrukture - nekateri deli regije niso ustrezno dostopni	- zaradi prometnega koridorja preti nadaljnje povečanje tovornega cestnega tranzita;	- izboljšanje cestne prometne infrastrukture - zmanjšanje števila prometnih nesreč - povečati delež uporabnikov JPP - izboljšanje kolesarske infrastrukture	- izboljšanje prometne infrastrukture - zmanjšanje števila prometnih nesreč - povečati delež uporabnikov JPP - izboljšanje kolesarske infrastrukture	- obnove, rekonstrukcije in sanacije cestnega omrežja ter izgradnja obvoznic (19 projektov) - ureditev prehajalnih in kolesarskih poti (7 projektov)	- obnova pomembnejših državnih cest in gradnja hitre ceste »Tretja razvojna os«
Koroška	-		- slaba prometna povezanost z osrednjo regijo	- prometna izoliranost - slaba dostopnost	- izboljšati prometno dostopnost in s tem povečati možnosti za	- obnova pomembnejših državnih cest in gradnja hitre ceste »Tretja razvojna os«		

			možnost za oblikovanje skupnih razvojnih programov za celovito reševanje problemov na tem področju	(manjka hitra cesta) - slabo vzdrževano in obnovljeno državno in lokalno cestno omrežje - neučinkovit JPP - ni regijskega kolesarskega omrežja	delov regije in oddaljenost do avtocestnih povezav kot vzrok za depopulacijo in opuščanje tradicionalnih vzorcev poselitve - nadaljnje propadanje sekundarnega cestnega omrežja	gospodarski razvoj - izboljšati povezave znotraj regije in zmanjšati razlike v prometno – infrastrukturni opremljenosti med urbanih območji in podeželjem - povezati lokalne skupnosti v skupni projekt obnove najpomembnejših lokalnih cest - sistemsko pristopiti k izgradnji kolesarskih poti v regiji in vzpostaviti osnovno kolesarsko omrežje znotraj regije, ki bo zasedovalo povezovanje med občinami in možno navezavo izven regije v skladu z nacionalnimi cilji	- obnova najpomembnejših odsekov lokalnih cest - prekategorizacija in delna obnova gozdnih cest javnega značaja - posodobitev infrastrukture letališča v Turiški vasi - izgradnja občinskih in državnih kolesarskih poti (13 projektov)
Savinjska	-	-	-	-	-	- izboljšati prometno dostopnost in s tem povečati možnosti za gospodarski razvoj Savinjske regije - izboljšati prometno povezavo znotraj Savinjske regije in zmanjšati razlike v dostopnosti in prometno-infrastrukturni	- obnova in rekonstrukcija lokalnih cest, letališče Teharje (27 projektov)

Spodnje posavska	- geostrateški položaj Posavja, prečkanje 10. koridorja skozi regijo, šengenska meja s Hrvaško, dokončanje avtocestnega kraka LJ-ZG, potek 3. razvojne osi skozi Posavje, letališče Cerklje ob Krki	- povezovanje različnih vrst transporta, - pospeševanje uporabe multimodalnega in bimodalnega prometa, - gradnja in razvoj industrijsko-logističnih con, - povezovanje železniškega in potniškega sistema z uvedbo ene vozovnice v različnih razredih, - izkoristiti potencial kmečkega turizma z ureditvijo cestne infrastrukture in kolesarskih poti, - razbremenitev mestnih središč z izgradnjo obvoznic, - uvedba kolesarskih in pešpoti v mestih in delno ali polno zaprtje središč za vozila, - izgradnja parkirnih površin izven mesta in organizacija prevoza v mesto, - izboljšanje varnosti, - razvoj tretje	- slaba cestna in železniška infrastruktura, - premalo skladiščnih in logističnih površin, - slabo urejene in slabo dostopne hribovite vasi, - nedokončana infrastruktura v vinogradniških območjih, - premalo investicij v zagotavljanje varnih križanj regionalnih in lokalnih prometnic, - premajhna obveščenost ljudi o emisijah toplogrednih plinov, - nepovezanost javnega prometnega sistema (železniški-cestni), - nezadostne parkirne površine, - slabo organizirana pomoč invalidom in gibalno motenim osebam (dvigala, klančine), - nezadostno informiranje slepih in slabovidnih z	- odliv tranzitnih transportnih tokov na vzporedno mrežo skozi Italijo, Avstrijo, Madžarsko ali Hrvaško zaradi prepočasnega razvoja javne železniške infrastrukture, - naraščajoči prometni zastoji in zmanjšanje varnosti v tovornem in potniškem prometu zaradi prepočasne modernizacije omrežja in nedoslednega zaračunavanja uporabe transportne infrastrukture - nadaljnja nepovezanost javnega potniškega prometa, - povečanje obremenjenosti cestnišč, - povečane osne obremenitve, - neizpolnjevanje Kjotskega protokola, - slabša prometna varnost zaradi povečanja prometa	opremljenosti med posameznimi področji v regiji - povečati kakovost in konkurenčnost javnega prevoza z zagotavljanjem enotne vozovnice in intermodalnosti - zagotoviti delovanje sistemov za vodenje in kontrolo zračnega prometa - vzpostaviti civilno-vojaško letališče - povezati gospodarske dejavnosti z letališčem - razbremenitev mestnih središč in zagotovitev dovolj parkirnih prostorov - izboljšati dostopnost regij 3. razvojne osi in omogočiti gospodarski razvoj	- prometna študija - javno-zasebno partnerstvo Slovenskih železnic in ponudnikov cestnega potniškega prometa - ureditev parkirnih površin za motorna vozila in kolesa - zagotavljanje urejenih terminalov za vstop-izstop potnikov - povezovanje z drugimi organizacijami - modernizacija železniškega omrežja - izgradnja in posodobitev potrebne infrastrukture na letališkem delu ter ureditev razvojnih con ob letališču - posodobitev cestne povezave Šenjakob - Zidani most - Drnovo - izgradnja poslovnih con in gospodarskih povezav ob sami razvojni osi - izgradnja mestnih obvoznic - rekonstrukcija, obnova regionalne/lokalne cestne infrastrukture - cestna infrastruktura do in v poslovnih conah - obnova javne infrastrukture v povezavi z izgradnjo HESS
------------------	---	---	---	--	--	--

[illegible]

LUR	- osrednja lega, dobra prometna cestna povezanost ter razvita infrastruktura	-	-	-	-	- omogočiti ekonomičnost in učinkovitost javnega prevoza z načrtovanjem prostora in koncentracijo poselitve, storitev in delovnih mest ob koridorjih javnega prevoza - povečati kakovost in konkurenčnost javnega prevoza z zagotavljanjem enotne vozovnice in intermodalnosti - ohraniti prevoznost cest z zmanjšanjem rasti cestnega prometa in potrebe po novih investicijah v ceste in parkirišča - zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	- urejanje in izgradnja intermodalnih vozlišč na železniških postajah in postajališčih - uvajanje prilagodljivih oblik javnega prevoza v podeželskih in suburbanih delih regije - izgradnja zmogljivejših oblik javnega prevoza
JV Slovenija	- potek avtoceste prek regije	- skorajšnja dograditev avtoceste - nacrtovana 3. razvojna os kot možnost za skupne	-	- naraščajoči prometni zastoji in zmanjševanje varnosti v tovornem in potniškem	- učinkovitejša infrastrukturna opremljenost	- dokončanje izgradnje avtoceste s priključki in navezavo od H1 na regionalno cesto za - Mirnsko dolino ter sistema	

				prometu zaradi prepočasne modernizacije prometnega omrežja - slaba dostopnost nekaterih delov regije, - oddaljenost od AC kot vzrok za depopulacijo in zaraščanje kulturne krajine - slaba povezava Novega mesta na druge regije			obvoznici Novega mesta ter drugih naselij, - nadaljevanje aktivnosti v zvezi z umeščanjem 3. razvojne osi v prostor, - začetek aktivnosti v zvezi z umeščanjem 3a. razvojne osi - uvedba učinkovitejšega sistema javnega prometa, - posodobitev cestnega in železniškega omrežja, - začetek aktivnosti za umestitev intermodalnega prometnega terminala
Obalno kraška	-	- razvoj V. evropskega prometnega koridorja	-	- razvoj alternativnih oblik prometa in zmanjšanje osebne prometa ter spodbujanje uporabe javnega prometa - zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	- razvoj alternativnih oblik prometa in zmanjšanje osebne prometa ter spodbujanje uporabe javnega prometa - zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter zmanjšanje emisij toplogrednih plinov	- vzpostavitev sistema trajnostne mobilnosti v regiji	- vzpostavitev sistema trajnostne mobilnosti v regiji
Notranjsko kraška	- ugodna prometna lega (avtocesta, železnica, luke) - dobro razvito regionalno cestno omrežje	- povezava letališča s turizmom	- neuravnoteženost med cestnim in železniškim prometom - slaba kakovost cestnih povezav v regiji - slabša dostopnost posameznih naselij (obmejnih, odročnih) - ni razvitih prometnih vozlišč in javnega	-	- omogočiti prebivalcem regije ekonomičen in učinkovit javni prevoz do storitev in delovnih mest - večja osveščenost prebivalcev o trajnostnem prometu - zmanjšanje obremenjevanja okolja z emisijami iz	- ureditev intermodalnih vozlišč na železniških postajah in avtobusnih postajališčih - uvajanje prilagodljivih oblik javnega prevoza v podeželskih delih regije - izgradnja kolesarske infrastrukture v mestnih in primestnih območjih - aktivnosti za zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter zmanjšanje emisij	- ureditev intermodalnih vozlišč na železniških postajah in avtobusnih postajališčih - uvajanje prilagodljivih oblik javnega prevoza v podeželskih delih regije - izgradnja kolesarske infrastrukture v mestnih in primestnih območjih - aktivnosti za zmanjšanje onesnaženja zraka in hrupa ter zmanjšanje emisij

Severno Primorska	- z izgradnjo hitre ceste postaja Zgornja Vipavska dolina privlačno področje za poselitev in podjetništvo - relativno razvejano cestno omrežje v regiji - tranzitna vloga Zgornje Vipavske doline, tranzitni promet vzhod-zahod - bližina petega vseevropskega prometnega koridorja	-	- neustrezno razvita prometna in komunikacijska infrastruktura delov regije: predvsem zaprt severni del regije, slaba kvaliteta razvejanega cestnega omrežja - neustrezne medregijske cestne povezave (z Gorenjsko, Osrednjo Slovenijo, Obalno-kraško regijo, Notranjsko) - Idrijsko-Cerkljansko izstopa s svojo dislociranostjo od potencialnega regionalnega središča v Novi Gorici (do Ljubljane je oddaljenost manjša, kvaliteta cestne povezave pa boljša) - cestna infrastruktura v severnem in vzhodnem delu regije ne zagotavlja optimalne dostopnosti do regionalnega središča	- enostranski razvoj izključno cestne infrastrukture	prometa - dvig in zagotavljanje kakovosti lokalnega/občinskega a cestnega omrežja z namenom zagotavljanja ustreznih potovalnih časov ter varnosti prebivalcev in obiskovalcev regije - učinkovita povezanost in boljša dostopnost - izboljšanje stanje železniške infrastrukture, njen razvoj ter povečanje dostopnosti in mobilnosti regije z zračnim prometom	toplogrednih plinov - osveščanje prebivalstva o trajnostnem prometu - izboljšanje lokalnega cestnega omrežja na SZ delu Severne Primorske z možnostjo razširitve na JZ del regije - turistično-gospodarska cesta Adria Alpika - četrta razvojna os – infrastruktura - načrtovanje in izgradnja obvoznice in regionalnih povezav - načrtovanje in izgradnja daljinskih kolesarskih povezav - študija o dolgoročni uporabnosti železniške povezave - posodobitev in razvoj športnih letališč - posodobitev in razvoj železniške infrastrukture in prometa
Gorenjska	- lega v bližini glavnih	- IV. razvojna os	- neučinkovit javni	- cestninska postaja	- vzpostaviti prometne	- zasnova prometnega sistema

	prometnih tokov SZ - JV (X. koridor, mednarodno letališče)		potniški promet - premajhna pretocnost glavne ceste Jesenice – Podtabor, cestne povezave Kranj-Brnik – Domžale in Kranj – Jezersko ter ozko grlo na cesti skozi Bled, Škofjo Loko, Železnike, mestna jedra - slaba dostopnost škofjeloškega območja do AC - nezmožnost razvoja mest, ker ni obvoznic (Škofja Loka, Kranj, Tržic, Železniki) - nenadzorovan promet v alpskih dolinah in na visokih planotah - nezanesljive celoletne povezave z Goriško - ni regijskega kolesarskega omrežja	(Brezje), ki bi regijo presekala na dvoje, ce ne bo sčasno izgrajena brezplacna povezava s predpisano pretocnostjo - povečevanje prometa v alpskih dolinah	povezave na območju celotne regije tako, da bodo usklajene z razvojem in potrebami gospodarstva in turizma	Gorenjske regije (študija) - obnove, novogradnje pomembnejših državnih cest - obnove, novogradnje pomembnejših lokalnih cest - Gorenjska turistično-panoramska cesta
--	---	--	---	---	---	---

Na osnovi pregleda vsebin s področja prometa v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

1. Področje prometa je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na RePPRS in na nacionalne programe posameznih prometnih sistemov.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd.
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja prometa in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja prometa v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem umanjkanje – kot smo že ugotovili v prejšnjem poglavju – politik in načrtov urejanja prometa na regionalni ravni, ki bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju prometnega sistema in infrastrukture, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v prometu.

3. Zaključne ugotovitve

Rezultati analize povezanosti med politiko in programi razvoja prometnega sistema in infrastrukture ter regionalnega razvoja v ključnih razvojnih dokumentih države na področju razvoja prometa (RePPRS, NPRSZI, ReNPIA, ReNPRCL in ReNPRP) so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet.

V posameznih segmentih RePPRS so prisotne posredne povezave med spodbujanjem trajnostnega prometa (sistemi in terminali JPP, regijski intermodalni logistični centri) in regionalnim razvojem. Opredeljena regionalno relevantna izhodišča, cilji in ukrepi so na precej splošni ravni in tudi niso enakomerno zastopana po vseh obravnavanih prometnih sistemih.

V besedilu NPRSZI niso vključena besedila, ki bi opredeljevala navezavo dolgoročnega razvoja železniškega sistema in infrastrukture na problematiko regionalnega razvoja. Kljub temu bi uresničevanje v NPRSZI opredeljenih projektov – ne glede na konceptualne pomanjkljivosti – bistveno pripomoglo k blažitvi razlik v dostopnosti regionalnih središč do osrednjih državnih središč in središč izven države.

ReNPIA – v primerjavi z NPRSZI – v veliko večji meri vključuje v metodično in vsebinsko zgradbo dokumenta vidike regionalnega razvoja. V ReNPIA so vgrajena pričakovanja, da bo udejanjanje opredeljenih načel, ciljev in prioritet spodbudilo enakomeren regionalni razvoj, izboljšalo cestno povezanost naselij z regionalnimi in državnimi središči v državi in tujini ter spodbudilo razvoj podjetij v manj razvitih okoljih.

Po drugi strani pa v ReNPJA – tako kot v NPRSZI in ostalih razvojnih dokumentih, ki usmerjajo razvoj prometnih sistemov in infrastrukture v Sloveniji – umanjajo instrumenti (merila, kriteriji, kazalniki) za merjenje in ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih načel, ciljev in prioritet. Zato nimamo ustreznih osnov za dajanje strokovno utemeljenih ocen o tem v kolikšni meri je udejanjanje ReNPJA dejansko vplivalo na uresničevanje zastavljenih ciljev na področju regionalnega razvoja.

Tudi v ReNPRCL in ReNPRP ne obstajajo ustrezne navezave na področje regionalnega razvoja.

Če bi tudi pri nas uzakonili instrument presoje vplivov na regijo (regional impact assessment) tako imamo uzakonjeno presojo vplivov na okolje (environmental impact assessment) potem bi tudi ocenjevanje vplivov prometnih in drugih sektorskih politik na regionalni razvoj bilo veliko bolj utemeljeno in učinkovito.

Za vsebine s področja prometa v RRP 2007-2013 veljajo naslednje značilnosti:

1. Področje prometa je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na RePPRS in na nacionalne programe posameznih prometnih sistemov.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd.
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja prometa in regionalnim razvojem.

Poleg tega pri nas ne obstajajo politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni. Regionalni razvojni programi in prometne študije ne morejo nadomestiti prej omenjenih dokumentov. Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja prometa v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)³⁵. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah prometa na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Politike in načrti urejanja prometa na regionalni ravni bi konkretizirali usmeritve prometne politike in nacionalnih programov na regionalni in lokalni ravni (ravni regionalnih središč) ter oblikovali strokovne osnove za pripravo nove generacije regionalnih razvojnih programov in regionalnih prostorskih načrtov razvojnih regij.

³⁵ <http://rralur-prostor.uirs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.uirs.si/>.

Literatura in viri

1. Gulič, A., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013 – Prometna infrastruktura, v Kavaš, D., 2006, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana. Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Inštitut za ekonomska raziskovanja in Ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana.
2. Gulič, A. et al., 2006, Strokovne podlage za regionalno zasnovo prostorskega razvoja Koroške, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rzpr-koroska.uirs.si/>.
3. Gulič, A. et al., 2006, Strokovne podlage za regionalno zasnovo prostorskega razvoja Savinjske, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>.
4. Gulič, A. et al., 2010, Strokovne podlage za regionalni prostorski načrt Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rralur-prostor.uirs.si/>.
5. Ministrstvo za promet, 1996, Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI), http://www.mzp.gov.si/fileadmin/mzp.gov.si/pageuploads/DZZ/Zakonodaja/Nacionalni_program_razvoja_zelezniske_infrastrukture.pdf.
6. Ministrstvo za promet, 2004, Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300>.
7. Ministrstvo za promet, 2010, Resolucija o Nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva Republike Slovenije do leta 2020 (ReNPRCL), <http://www.uradni-list.si/1/content?id=96110>.
8. Ministrstvo za promet, 2010, Resolucija o Nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije (ReNPRP) (predlog), <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=-1&unid=PAIEC3D0C496BFFCBEAC125776D00393034&showdoc=1..>
9. Vlada RS, 2006, Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Intermodalnost: čas za sinergijo), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200658&stevilka=2426>.

Analiza vpliva energetske politike na regionalni razvoj

1. Opis programskih dokumentov³⁶

Na podlagi energetskega zakona (sprejetega leta 1999, ki je bil večkrat dopolnjen, nazadnje leta 2007 (EZ UPB2, 2007)) in zlasti okoljevarstvene politike so bili sprejeti oziroma so v procesu priprave in sprejetja ostali ključni dokumenti slovenske energetske politike:

- Resolucija o nacionalnih energetskih ukrepih (ReNEP, 2004),
- Analiza energetskih strategij in dolgoročne energetske bilance RS za obdobje 2001 do 2020 (2003)
- Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije (NANUNE, 2007, v pripravi),
- Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije (OP ENLES 2007 – 2013),
- Operativni program za okoljske in prometne infrastrukture 2007 - 2013 (2007),
- Operativni program zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (2007, v pripravi),
- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013) in
- Indikativni razvojni načrt energetskega sektorja (2005).

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov.

1.1 Resolucija o nacionalnem energetskega programu (2004)³⁷

Resolucija o nacionalnem energetskega programu (2004) (v nadaljevanju ReNEP) predstavlja glavni dokument energetske politike, ki opredeljuje vizijo ravnanja z energijo v širšem pomenu, zagotavlja konkurenčno in okolju prijazno oskrbo z energenti, električno energijo in energijskimi storitvami ter poskuša spremeniti razumevanje vloge in pomena energije pri zagotavljanju blaginje. Pri oblikovanju ReNEP se bo bili upoštevani ambiciozni cilji Slovenije glede zniževanja emisij TGP za 8 % do obdobja 2008 - 2012 v skladu s Kjotskim protokolom. V obdobju od leta 2000 do leta 2015 je v ReNEP ob porasti BDP za 60 % predvideno zniževanje energetske intenzivnosti za 30 % oziroma 2,3 % letno. Poleg prikaza analize stanja proizvodnje in porabe energije je opisano razmerje sektorja do drugih področij, na primer okolja in prostora. Tako so izpostavljeni regionalno prostorski problemi energetskega sektorja, ki so:

- otežena gradnja ali rekonstrukcija zaradi ekstremnih zahtev pod pretvezo zaščite okolja;
- liberalizacija trga = sprostitev podjetniških pobud za izgradnjo energetskih objektov – razmejitev javnega in podjetniškega interesa;
- neupoštevanje državnih prioritet na lokalni ravni;
- vprašanje razlastitve in omejitve lastninske pravice za energetske infrastrukture, ki ni GJS;
- različen postopek umestitve v prostor za objekte, ki (ni)so GJS;
- potencialna gradnja EU energetskih koridorjev (daljnovodi, plinovodi, naftovodi).

V omenjenem dokumentu ni bila neposredno – na ravni ciljev in mehanizmov za njihovo uresničevanje – vzpostavljena vzročno posledična povezava med vplivi udejanjanja energetske politike ter regionalnim razvojem.

³⁶ Smiselno delno povzeto po Marot N., 2009, Analiza energetske infrastrukture, v Gulič A. et al., 2009, Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Zaključno poročilo projekta – Priloga 2, Zaključno poročilo za ključno aktivnost št. 2 na temo Strokovne podlage o družbenih danostih LUR, naročnik RRA LUR, Ljubljana.

<http://rralur-prostor.uirs.si/Poročila/Zaključnaporočilazaključneaktivnostiprojekta/tabid/84/language/sl-SI/Default.aspx>.

³⁷ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200457&stevilka=2669>.

V besedilu je bil poudarjen pomen obvezne izdelave lokalnih energetskih konceptov in podana možnost povezave programov za več občin v regionalne energetske programe. Poleg tega je bil omenjen potencialno pozitiven vpliv proizvodnje toplote iz OVE, ki poleg manjših vplivov na okolje, izboljšanja lokalne kakovosti zraka, preprečevanja oziroma upočasnjevanja podnebnih sprememb, povečevanja zanesljivost oskrbe, pospešuje regionalni razvoj in razvoj podeželja ter ohranja in ustvarja nova delovna mesta. Obenem je bil nakazan pozitiven vpliv proizvodnje biogoriv na regionalni razvoj ter ohranjanje kmetijskih površin in na kakovost njihovega izkoriščanja.

Potencialno pozitiven vpliv proizvodnje toplote iz OVE in biogoriv na regionalni razvoj v omenjenem dokumentu ni bil podrobneje utemeljen.³⁸

1.2 Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije

Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije (OP ENLES 2007 – 2013) upošteva priporočila Akcijskega načrta za biomaso, COM(2005)628 in je primarno namenjen dvigu deleža OVE, v tem primeru izrabe lesne biomase, pri oskrbi s toploto in proizvodnji električne energije. Kot izvedbeni program natančneje razčlenjuje naloge Nacionalnega programa varstva okolja oziroma Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov. Povečana raba lesa v modernih individualnih, skupinskih in industrijskih kurilnih napravah za ogrevanje, procesno toploto in proizvodnjo električne energije je za Slovenijo pomembna za izboljšanje zanesljivosti in konkurenčnosti oskrbe z energijo, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in varstva okolja, kar je potrebno upoštevati pri načrtovanju energetskih aktivnosti zlasti v občinah z večjim potencialom lesne biomase oziroma povečati izkoristek rabe lesa, kjer se že uporablja v te namene, saj je zaradi starejših tehnologij izraba energenta največkrat zelo slaba.

Kar zadeva (ne)posredne vplive udejanjanja programa na regionalni razvoj se za Slovenijo predvideva, da bodo učinki izrabe lesne biomase za pridobivanje energije vidni na družbenoekonomskem in okoljskem področju. Kot najpomembnejše družbenoekonomske vplive omenjeni dokument opredeljuje nova delovna mesta, *povečan prihodek v regijah* ter dodatne dejavnosti na kmetijah. Poleg tega se v programu spodbuja razvoj zbirnih centrov in distribucije lesnih goriv še posebej *v manj razvitih regijah* in na lokacijah, na katerih niso potrebni večji dodatni posegi v prostor.

1.3 Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije

Nacionalni akcijski načrt za učinkovito rabo energije (NANUNE, 2007) je bil pripravljen za doseganje energijskih prihrankov, predvidenih z Direktivo 2006/32/ES in drugimi strateškimi dokumenti, na primer z Akcijskim načrtom za energetske učinkovitost: Realizacija potencialov (COM(2006)545). Opredeljuje različne instrumente (sektorsko specifični, večsektorski in horizontalni ukrepi) v vseh sektorjih, s katerimi bo Slovenija v obdobju 2008 do 2016 prihranila najmanj 9 % končne energije glede na izhodiščno rabo, najmanj 4.233 GWh oziroma povprečno 941 GWh, kar bo vplivalo tudi na izboljšanje deleža OVE. Večina načrtovanih instrumentov - finančne spodbude, pri katerih je določitev prihrankov energije najenostavnejša, na primer davki - se v Sloveniji že uporablja. Viri za izvajanje so javna in zasebna sredstva, vključeni so številni akterji, od porabnikov, podjetij za oskrbo z energijo,

³⁸ Poleg tega, v času ko je omenjeni dokument nastajal njegovim pripravljalcem verjetno niso bili znani negativni vplivi proizvodnje biogoriv, ki se izražajo v dodatnem obremenjevanju okolja (pregnojenje, zakislitev zemlje, zmanjšanje biotske raznovrstnosti itd.), zmanjšanju prehranske varnosti ter v zviševanju cen hrane.

lokalnih skupnosti in državnih institucij, ki naj bi kot javni sektor služile za vzor in spodbujale tudi s promocijo in dajanjem informacij.

Razen deklarativne navedbe, da vrsta ukrepov iz akcijskega načrta predstavlja vključitev vidikov trajnostnega energetskega razvoja v regionalni razvoj, utemeljitev (ne)posrednih vplivov udejanjanja akcijskega načrta za učinkovito rabo energije na regionalni razvoj v dokumentu ni zaslediti.

1.4 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (2007 - 2013)

Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (2007 - 2013) je bil sprejet z namenom črpanja evropskih kohezijskih sredstev v obdobju od leta 2007 do leta 2013. Program obsega več razvojnih prioritet, med njimi tudi Trajnostno energijo. Program upošteva NEP in je predvsem gospodarski, saj se osredotoča na tri glavna investicijska področja: energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju, povečanje URE v vseh sektorjih in na sodobne distribuirane (lokalne) sisteme za energetska oskrbo s poudarkom na uporabi OVE in soproizvodnji. V podpori so predvideni demonstracijski in vzorčni projekti ter intenzivno osveščanje, informiranje, usposabljanje in energetska svetovanje. Program naj bi med drugim prispeval k izboljšanju bivalnih pogojev prebivalcev in regionalnemu razvoju, kar lahko predstavlja priložnost tudi za črpanje sredstev za projekte opredeljene v regionalnih razvojnih programih namenjenih URE in OVE v javnem sektorju. Do leta 2014 naj bi tako prihranili 620 GWh energije na leto, proizvodnja energije iz OVE pa bi se povečala za 510 GWh.

V dokumentu je velikokrat omenjena navezava na področje regionalnega razvoja, podobno kot na nekatera ostala področja, ki imajo pomen horizontalnega povezovanja (trajnostni razvoj, enakost med moškimi in ženskami, varovanje okolja). Navezava na področje regionalnega razvoja se pojavlja bolj ali manj na deklarativni ravni, brez poskusa opredelitve narave in zakonitosti povezav med področjema energetike in regionalnega razvoja.

1.5 Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012

Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012 (2003) opredeljuje ključne instrumente za doseganje kjotskih ciljev, obveznosti posameznih sektorjev in postopke izvajanja spremljanja programov. Slovenija mora po zakonu o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov zmanjšati emisije vseh TGP za 8 % v prvem ciljnem 5-letnem obdobju (2008 - 2012) glede na izhodišče emisije. OP prispeva tudi k uresničevanju prve, druge in pete razvojne prioritete Strategije razvoja Slovenije. Ukrepi in cilji so predstavljeni po šestih področjih glede na prispevek TGP k nacionalnim emisijam v letu 2004: proizvodnja električne energije in toplote (32 %, 96 % prispeva premog), industrija in gradbeništvo (14 %), raba energije v široki rabi (14 %), promet (25 %), odpadki (3 %) in ponor (gozdovi, 50 %). Ukrepi so podobni dosedaj navedenim programom, na primer spodbujanje SPTE preko zagotovljenih fiksnih cen električne energije ali večja energetska učinkovitost rabe električne energije v gospodinjstvih in storitvenih dejavnostih (spodbujanje nakupa varčnih gospodinjskih aparatov, zmanjšanje porabe električne energije za ogrevanje in pripravo tople sanitarne vode ...) in se nanašajo tako individualnega porabnika kot na javni sektor.

Na podlagi ReNEP je bil sprejet Indikativni razvojni načrt energetskega sektorja (2005), ki s pomočjo grobih tehničnih in ekonomskih osnov opredeljuje minimalni obseg objektov

državnega pomena za proizvodnjo električne energije in infrastrukturnih omrežij za doseg usmeritev nacionalnega energetskega programa. Možna sta dva scenarija razvoja: premog in zemeljski plin. Oba predvidevata dodatno izgradnja hidroelektrarn na spodnji in kasneje na srednji Savi ter posamezne obrate soproizvodnje. Razlika je v obsegu termoenergetskih objektov. Po drugem scenariju naj bi bila dodatno zgrajena termoelektrarna z inštalirano močjo 400 MW na enim izmed izbranih lokacij (Kidričevo, Lendava, Trbovlje ali Anhovo). Tudi v tem dokumentu ni zaslediti poskus opredelitve razmerja med področjem energetike in regionalnim razvojem.

1.6 Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013)

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013) temelji na Strategiji razvoja Slovenije (SRS) in glavni razvojni dokument predvideva ključne nacionalne razvojno-naložbene projekte. To so projekti, v katere bodo država in razvojne regije usmerile razvojne pobude in sredstva ter s tem pripomogle k hitrejšemu doseganju ciljev SRS. Na področju energetike so predvideni: projekt trajnostne energije in ekonomije vodika (drugi najdražji od vseh 35 projektov ReNRP), modernizacija električnega omrežja ter gradnja novih energetskih zmogljivosti.

Pri vseh v resoluciji opredeljenih projektih na področju energetike (trajnostna energija in ekonomija vodika, hidroelektrarna Spodnja Sava, ČHE Kozjak) je bil na deklarativni ravni izpostavljen pozitiven prispevek k skladnemu regionalnemu razvoju.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

V Sloveniji je spremljanje tako regionalne kot lokalne energetske statistike zanemarljivo oziroma praktično ne obstaja, večino kazalnikov tako najdemo le za državno raven (glej SURS – Letna energetska statistika³⁹). Za izvedbo poglobljene analize vseh segmentov energetskega sektorja je potrebno podatke pridobiti od samih proizvajalcev oziroma distributerjev, kar je včasih lahko zamudno oz. neizvedljivo početje. Regionalni energetski programi v Sloveniji zaenkrat še ne obstajajo.

Javna agencija RS za energijo že od leta 2005 pripravlja letna poročila o stanju na področju energetike v Sloveniji. Zadnje poročilo je bilo pripravljeno za leto 2008⁴⁰. Tudi v njem ni zaslediti regionalne dimenzije obravnave energetike. Podobno velja za indikativne elektroenergetske bilance, ki jih na letni ravni pripravlja ELES⁴¹ ter za analize poslovanja družb energetskih dejavnosti⁴², ki jih na letni ravni pripravlja Energetska zbornica Slovenije.

Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja energetike v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije)⁴³. Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah energetike na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

³⁹ http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2643.

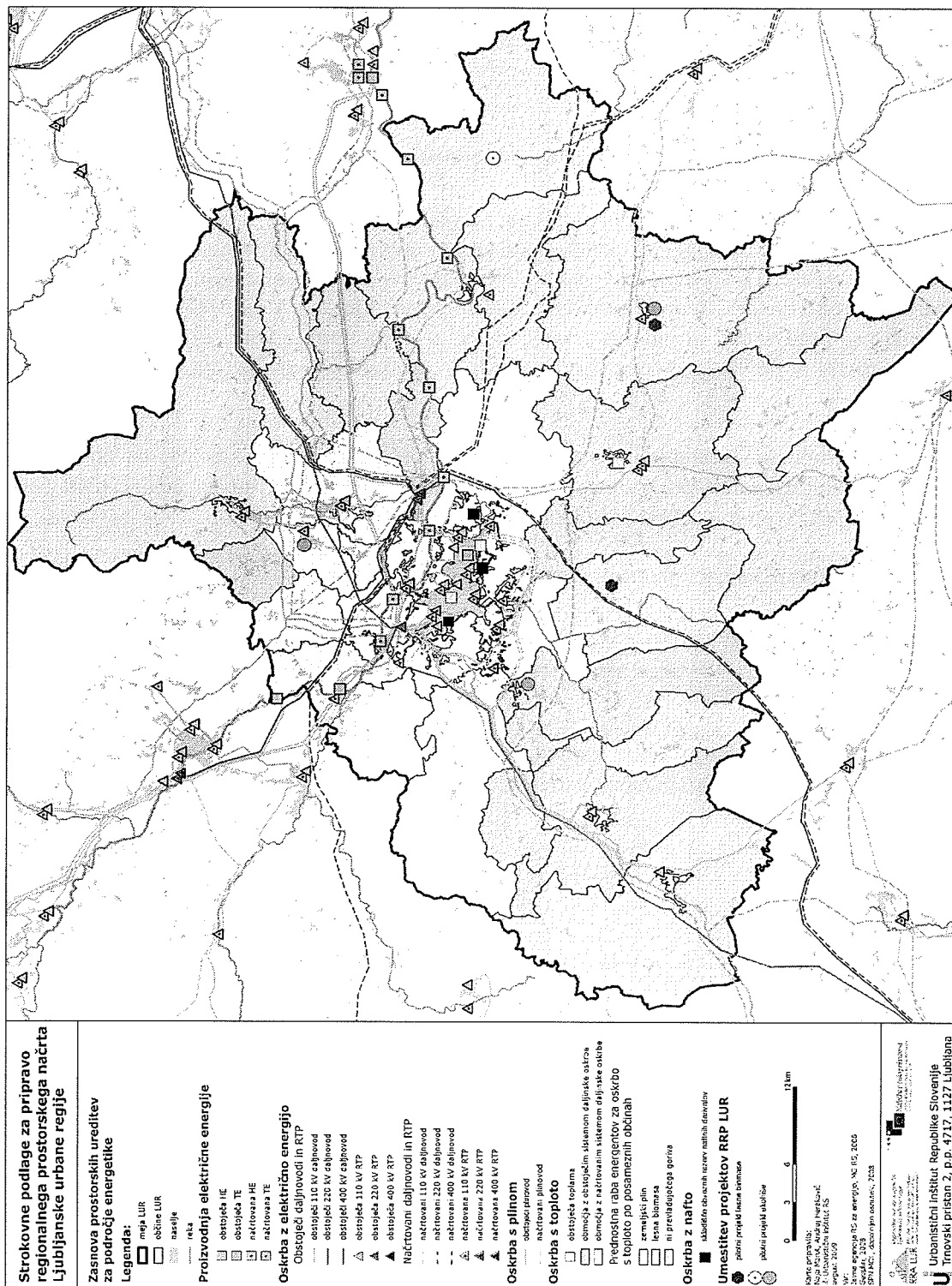
⁴⁰ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/PorAE_2008_slo.pdf.

⁴¹ http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/ELES_Bilanca_2007.pdf.

⁴² http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/EZS_2008.pdf.

⁴³ <http://rralur-prostor.urs.si/>, <http://rzpr-savinjska.urbinstitut.si/>, <http://rzpr-koroska.urs.si/>.

Slika 1: Zasnova prostorskih ureditev za področje energetike v LUR



2.1 Ocena vključenosti področja razvoja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja energije vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju infrastrukture. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja razvoja energije v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	– velike rezerve pokrajine v energetskih virih in resursih (geotermalna voda, premog, biomasa, hidroenergetski potencial) – energetsko manj zahtevna proizvodnja – že zgrajeno magistralno plinovodno omrežje – zgrajena infrastruktura za skladiščenje naftnih derivatov ter dobavo (naftovod) in predelavo nafte	– velike možnosti načrtnega in trajnostnega koriščenja bogatih alternativnih virov (geotermalna voda, biomasa, hidroenergija) – možnost izgradnje novih energetskih in spremljajočih dejavnosti ter nadgradnje obstoječih (Nafta) ob predvidenih velikih tranzitnih energetskih načrtih (plinovod, 400 KV DV)	– nedorečenost in nestimuliranje celovitega trajnostnega koriščenja vodonosnikov geotermalne vode – dotrajanost elektroenergetnega omrežja in nedograjena 110 KV daljnovodne zanke – ni izdelanih omembe vrednih analiz ali študij s področja oskrbe z energijo	– prevelika skušnjava, da se bogate alternativne vire (geotermija, biomasa, vodna energija) izkorišča nenačrtno in okoljsko problematično in tako neobnovljivo in netranjnostno – umeščanje velikih energetskih prenosnih omrežij v okoljsko občutljivi prostor brez dovolj usklajenih tras	– preučitev prostorsko-lokacijske atraktivnosti, razpoložljivosti in sprejemljivosti obnovljivih in alternativnih virov energije po posameznih območjih oz. lokalnih okoljih	– izdelava strategije trajnostne izrabe vodonosnikov termalne vode – preučitev prostorsko-lokacijske atraktivnosti, razpoložljivosti in sprejemljivosti obnovljivih in alternativnih virov energije – koriščenje energije iz hidropotenciala reke Mure – spodbujanje izdelave energetskih zasnov za območja večje in zgoščene energetske porabe – dograjevanje 110 KV elektroenergetske pomurske zanke – preučitev možnosti koriščenja plina iz bodoče tranzitne povezave Rusija – Italija – Izgradnja sistemov za izkoriščanje sončne energije – tovarna za proizvodnjo bioetanola v Ormožu – tovarna za proizvodnjo biodizla – izkoriščanje geotermalne energije v Pomurju – izgradnja vrtnice z reinjekcijo Kamenskič-Ljutomer

						- geotermija – sanacija vrtn in optimalni reševanje problemov odpadne geotermalne vode - obnovljivi viri energije – vir ogrevanja v G. Radgoni - projekt pridobivanja električne energije in toplote iz bioplina preko skupnega zbirnega mesta v kraju Podgrad - energetsko izkoriščanje odpadkov v živilsko predelovalni industriji - Pomurje – energetsko trajnostna regija
Podravska	- regija razpolaga z naravnim potencialom vodnih virov, zlasti območij podzemne in termalne vode	- v Podravju obstaja še veliko priložnosti za večjo rabo obnovljivih virov energije, tako biomase kot tudi - geotermalne energije	-	-	-	- obrat energetske izrabe alternativnega goriva - toplarna - postavitev rafinerije za proizvodnjo biodiesla v Sloveniji - obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije v Sp. Podravju - lokalna energetska agencija - sončna prihodnost na osnovi porazdeljenih fotonapetostnih elektrarn majhnih in srednjih moči v urbanih okoljih - posodobitev kurilnih naprav v EO RVZ - trigeneracija - nadgradnja in povezovanje lokalne energetike v MO Ptuj - ZELENNA ENERGIJA – projekt predelave odpadkov - sanacija (toplotna izolacija) vročevoda – Daljinsko ogrevanje Kidričevo - proizvodnja bioplina - energetsko varčna izgradnja stanovanj za potrebe

						specifičnih skupin prebivalstva – izvedba varčne gradnje pasivnih hiš, nizkoenergetskih stavb in eko-gradnje javnih stavb – tovarna za proizvodnjo bioetanola v Ormožu
Koroška	-	– spodbujanje pridobivanja obnovljivih virov energije, biomasa – izraba lesnih produktov v energetske namene	-	-	-	– tehnološko razvojni projekti za predelavo lesa in integralno izrabo lesne biomase – kotlarna in sušilnik na lokaciji LESNA TIP Otiški vrh – optimizacija in integracija žagarskih kapacitet s pripravo lesa na lokaciji žage Gozdnega gospodarstva in žage Lesna v Otiškem vrhu – plinifikacija Dravske doline – posodobitev elektroenergetske infrastrukture na območju železarne Ravne – daljinski sistem ogrevanja na lesno biomaso
Savinjska	-	– Slovenija ima pomembno vlogo v povezovanju severnega in zahodnega dela Evrope, ki je energetsko pasiven, z deželami južne in vzhodne Evrope in Azije, kjer so pomembna nahajališča energetskih surovin. Savinjska regija predstavlja potencialni koridor za izgradnjo	– regija še ni v celoti izkoristila možnosti izrabe lokalnih naravnih virov energije, ki so lokalnega pomena. Ni še izdelana celovita analiza teh možnosti in niso še izdelani vsi potrebni lokalni načrti oskrbe z energijo, ki jih določa Energetski zakon RS – kazalci učinkovitosti rabe energije kažejo, da je Slovenija glede	– tranzit energije preko slovenskega ozemlja, lahko predstavlja za Slovenijo pomembno gospodarsko dejavnost. V kolikor tranzitna omrežja ne bodo pravočasno zgrajena, bo za Slovenijo to izgubljena priložnost	– zagotavljanje ustrezne stopnje energetske neodvisnosti, ob varčni rabi energije ter izrabi obnovljivih virov energije – doseči prihranke energije v stavbah	– Tehnološki center za alternativne in obnovljive vire energije – Rekonstrukcija kompresorske postaje – Gradnja elektroenergetskih enot – kongreacijskega energetskega sistema – Sanacija kislinske polimice in nevtralizacije – Optimizacija rabe energije v Cinkarni Celje – Ravnanje z vodami v Cinkarni Celje – Recikliranje sodobnih materialov

		mednarodnih energetskih omrežij. Termoelektrarna Šoštanj pomeni v teh povezavah pomembno podporno točko (v tehničnem smislu) – v regiji se nahajajo še veliki potenciali neizrabljenih obnovljivih virov energije, (biomasa, geotermalna, manjši vodotki, sončna energija, itd.) ki ji lahko zagotavljajo določeno stopnjo samooskrbe zlasti na lokalni ravni. Z intenzivnejšimi vzpodbudami na državni, pa tudi na regionalni ravni, bi bilo možno pospešiti njihovo izrabo – Slovenija ima pomembno vlogo v povezovanju severnega in zahodnega dela Evrope, ki je energetsko pasiven, z deželami južne in vzhodne Evrope in Azije, kjer so pomembna nahajališča energetskih surovin. Savinjska regija predstavlja	porabe energije na enoto bruto domačega proizvoda potrata v primerjavi z razvitejšimi deželami. Ta ugotovitev velja tudi za Savinjsko regijo – energetski objekti s svojim delovanjem predstavljajo velik poseg v prostor. Škodljivi polutanti zraka, ki nastajajo pri izogrevanju fosilnih goriv onesnažujejo človekovo okolje. Količino in obseg emisije polutantov je možno zmanjšati z izbiro čistejših goriv in uporabo sodobnejših energetskih naprav in postrojev.		– Javna razsvetljava – Sistem daljinskega ogrevanja na lesno biomaso Bočna – Geotermalna vrtina Mozirje – Izkoriščanje biomase za ogrevanje naselja Mestinje – Uporaba lesne biomase za individualna kurišča – Izkoriščanje odpadne toplote dimnih plinov – Proizvodnja absorpcijskih sprejemnikov sončne energije – Neoporečna lakirnica – Predelava sadre v tržno zanimive produkte – Razvoj sistemov za varčevanje z energijo in njihove aplikacije – Inovativni modeli izrabe in prikazovanja tematike sonca in sončne energije v Sončnem parku – Predelava in trženje biomase – Implementacija demonstracijskih in investicijskih projektov na področju obnovljivih virov in učinkovite rabe energije ter trajnostnega mestnega prometa za lokalne skupnosti na področju delovanja Energetske agencije (KSSENA) – Energetska agencija za Savinjsko, Šaleško in Koroško – trajnostni energetski razvoj lokalnih skupnosti na področju Savinjske in Šaleške – Sončna cesta - arhitekturne aplikacije fotovoltaike – Postavitve 1 velike sončne elektrarne v Sloveniji –
--	--	---	--	--	--

Spodnje posavska	– obstoječe energetske lokacije – usposobljen obstoječi kader na področju pridobivanja in izkoriščanja različnih virov energije – že preizkušeni načini ogrevanja na OVE (npr. Kostak – toplotna črpalka,	potencialni koridor za izgradnjo mednarodnih energetskih omrežij. Termoelektrarna Šoštanj pomeni v teh povezavah pomembno podporno točko (v tehničnem smislu) – v regiji se nahajajo še veliki potenciali neizrabljenih obnovljivih virov energije, (biomasa, geotermalna, manjši vodotoki, sončna energija, itd.) ki ji lahko zagotavljajo določeno stopnjo samooskrbe zlasti na lokalni ravni. Z intenzivnejšimi vzpodbudami na državni, pa tudi na regionalni ravni, bi bilo možno pospešit njihovo izrabo	– velika razpršenost stanovanjskih in drugih objektov (ekonomsko neučinkovito daljinsko ogrevanje) – šibko gospodarstvo – neizkoriščeni potenciali OVE – prevelika poraba energije glede na proizvedeno dodano vrednost	– veliko različnih interesnih skupin s svojimi lobiji – negativno javno mnenje glede že obstoječih energetskih objektov (NEK – skladišče NSRAO) – administrativne ovire – težko umešanje v prostor, dolgi postopki	– zagotoviti aktivnosti za povečanje učinkovite rabe energije in zanesljivosti oskrbe z energijo – postati najmočnejša energetska regija v Sloveniji na področju električne energije iz virov z nizkimi oz. brez emisij CO₂	– podpora projektom, ki predvidevajo izkoriščanje obnovljivih virov energije za namene pridobivanja toplotne in/ali električne energije. – delovanje izobraževalnega središča in razvojno–informativne svetovalne pisarne v Posavju za področje energetike – izdelava pilotnih projektov uporabe OVE – povečanje učinkovitosti rabe
------------------	---	--	--	---	---	--

	Tanin – lesna biomasa ...)		– premalo razvita infrastruktura za prenos ZP-zemeljski plin	pridobivanja različnih dovoljenj ipd. – dnevno politično dogajanje v Sloveniji – zviševanje okoljevarstvenih standardov		končne energije – izdelava študije za daljinsko ogrevanje z uporabe odvečne energije – izgradnja skladišča zemeljskega plina na Senovem v Rudniku Senovo – podpora projektu izgradnje povečanja prenosnega omrežja električne energije s postavitvijo 400 kV daljnovoda Krško-Beričevo – nadaljevanje gradnje HESS (HE Blanca, HE Krško, HE Brežice, HE Mokrice). – priprava na zamenjavo starih plinskih turbin v TEB – oblikovanje II. elektroenergetskega stebla s sedežem v Posavju
Zasavska	- – že pripravljeni projekti oz. projekti v pripravi – uvrščeni investicijski projekti v resolucijo nacionalnih razvojnih projektov (skladišče zemeljskega plina, drugi blok NEK in tudi 400 kV daljnovod Krško-Beričevo) – ustanovljeno lokalno partnerstvo	-	-	- nesoglasja vodilnih struktur v regiji glede razvojnih prioritet v regiji (energetika, ekologija, kmetijstvo, turizem)	- Zagotavljanje potreb po električni energiji v RS s proizvodnjo do 2.500 GWh – Dvig konkurenčnosti proizvodnje električne energije – Uporaba okoljsko sprejemljivih energentov – Ohranitev in razvoj energetske dejavnosti v Zasavju	- Izgradnja plinsko parne elektrarne (PPE) ali Izgradnja termoelektrarne na trda goriva (TET TG)
LUR	-	-	-	-	-	- Biomasa – prototipni projekt v pilotnem naselju
JV Slovenija	-	- obnovljivi viri energije; območje je izredno bogato z lesno maso, na območjih z prevladujočo	-	-	- zagotavljanje kvalitetne oskrbe z električno energijo – zagotavljanje drugih virov energije za ogrevanje in	- izvedba nadgradnje sistema daljinskega ogrevanja z lesno biomaso ali drugimi obnovljivimi viri v Kočevju – pridobivanje električne in toplotne energije s pomočjo

						govedorejsko proizvodnjo tudi izraba bioplina – energijski potencial prostora omogoca razvoj zdravlilnega turizma				tehnološke potrebe	bioplina – projekti za energetske izrabo bioplina in drugih obnovljivih virov na obstoječih deponijah – projekt energetske oskrbe naselij z obnovljivimi viri energije ter učinkovito, varno in okolju prijaznejšo energijo (plinifikacija Šentjerneja in drugih lokalnih središč) – medpodjetniški center tehnološkega parka šolskega centra biotehnike in turizma (objekti in oprema za koriščenje različnih surovin za pridobivanje energije) – izgradnja kotlovnice za uporabo lesne biomase, izkoriščanje bioplina za pridobivanje električne in toplotne energije
Obalno kraška	– možnost koriščenja raznolikih trajnostnih virov energije (sonce, veter, biomasa), –	– razvoj obnovljivih virov energije	– neizkoriščeni trajnostni viri energije	–	–	–	–	–	–	–	– Regionalna energetska zasnova in ukrepi za učinkovitejšo rabo energije
Notranjsko kraška	–	– obnovljivi viri energije	–	–	–	–	–	–	–	–	– Center odličnosti za obnovljive vire energije in varovanja okolja
Severno Primorska	– velika količina še ne izkoriščene – biomase in obnovljivih virov energije (les, voda ...)	– podpora EU za izrabo obnovljivih virov energije	–	–	–	–	–	–	–	–	– Trajnostna raba obnovljivih virov energije – Kvalitetna oskrba z električno energijo, raba obnovljivih virov energije in – uvajanje novih tehnologij za boljši izkoristek oz. boljše parametre v energetiki
Gorenjska	–	– alternativni viri energije	–	–	–	–	–	–	–	–	– posodobitev elektro omrežja (13 RTO postaj, naložbe v KBV, 13 daljnovodov, med drugim – posodobitev na trasi Jesenice –

						Kranjska gora ter elektrifikacijo večjih novih širitvenih - območij, kot so letališče na Brniku, ZN Lesce, Brdo-Kranj ter posameznih drugih projektov), - sanacijo HE Moste oz. kasneje njeno širitev, ko bo dosežen dogovor med partnerji, - projekte učinkovite rabe energije, ki vključujejo sisteme proizvodnje na osnovi različenih - energetske virov, daljinskega ogrevanja, energetske racionalizacije javnih objektov, ipd., - projekte plinifikacije, ki pa se financirajo na koncesijskih osnovah. - zbirni center biomase in kotlarne
--	--	--	--	--	--	---

Na osnovi pregleda vsebin s področja energetike v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

6. Področje energetike je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
7. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na ReNEP in na redke pripravljene lokalne energetske koncepte.
8. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd. tako, da so nekateri projekti že v začetni fazi udejanjanja RRP 2007-2013 postali neuresničljivi (npr. predlagane tovarne za proizvodnjo bioetanola in biodizla itd.).
9. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
10. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja energetike in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja energetike v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem neustrezno načrtovanje energetike na državni ravni. V ReNEP, ki predstavlja temeljni dokument energetske politike, umanjajo podrobno opredeljene izvedbene aktivnosti z nosilci odgovornosti, roki, viri financiranja, ustreznimi kadrovskimi zmogljivostmi, organiziranostjo dela in drugimi pogoji za izvedbo načrta in doseganje zastavljenih ciljev. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju energetike, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v energetiki.

Umanjkanje sodobnih razvojnih ciljev in usmeritev na področju energetike na državni in regionalni ravni (regionalni energetske programi) vzpostavlja razmere, ki so odrazile tudi v naboru projektov v okviru RRP 2007-2013.

Za celovitejšo oceno uspešnosti povezovanja področja razvoja energetike in regionalnega razvoja bi potrebovali rezultate spremljanja in vmesnega vrednotenja programov, ukrepov in projektov opredeljenih v RRP in njihovih izvedbenih načrtih.

3. Zaključne ugotovitve

V Sloveniji je spremljanje tako regionalne kot lokalne energetske statistike zanemarljivo oziroma praktično ne obstaja, večino kazalnikov tako najdemo le za državno raven (glej SURS – Letna energetska statistika).

Javna agencija RS za energijo že od leta 2005 pripravlja letna poročila o stanju na področju energetike v Sloveniji. Tudi v njih ni zaslediti regionalne dimenzije obravnave energetike. Podobno velja za indikativne elektroenergetske bilance, ki jih na letni ravni pripravlja ELES ter za analize poslovanja družb energetske dejavnosti, ki jih na letni ravni pripravlja Energetska zbornica Slovenije.

Poskusi regionaliziranega načina obravnave področja energetike v Sloveniji so bili opravljeni pri pripravi strokovnih podlag za regionalne prostorske načrte nekaterih statističnih oz. razvojnih regij (LUR, Savinjske in Koroške regije). Pri tem je potrebno izpostaviti, da je bil v omenjenih obravnavah energetike na regionalni ravni poudarek na prostorskih in deloma okoljskih vidikih.

Vključevanje vidika regionalnega razvoja je v državnih sektorskih razvojnih programih za področje energetike opravljeno na bolj ali manj deklarativen način brez poskusa opredelitve narave in zakonitosti povezav med področjema energetike in regionalnega razvoja. Način navezovanja na področje regionalnega razvoja je podoben nekaterim drugim področjem, ki imajo pomen horizontalnega povezovanja (trajnostni razvoj, enakost med moškimi in ženskami, varovanje okolja) med sektorskimi politikami.

Na regionalni ravni zaenkrat še ne obstajajo programi, ki bi celovito obravnavali in usmerjali področje razvoja energetike (tim. regionalni energetske programi). Zaradi tega se v okviru priprave in izvajanja RRP 2007-2013 pojavljajo številni problemi kot sledi:

1. Področje energetike je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva elementa SWOT analize). Pomanjkljivo je tudi navezovanje na ReNEP in na redke pripravljene lokalne energetske koncepte.
3. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na okolje in prostor, benchmarking analize itd. tako, da so nekateri projekti že v začetni fazi udejanjanja RRP 2007-2013 postali neuresničljivi (napr. predlagane tovarne za proizvodnjo bioetanola in biodizla itd.).
4. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
5. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki razvoja energetike in regionalnim razvojem.

Za predstavljeno stanje na področju vključevanja področja energetike v regionalno načrtovanje pa ne gre obsojati pripravljalcev RRP 2007-2013 temveč predvsem neustrezno načrtovanje energetike na državni ravni. V ReNEP, ki predstavlja temeljni dokument energetske politike, umanjajo podrobno opredeljene izvedbene aktivnosti z nosilci odgovornosti, roki, viri financiranja, ustreznimi kadrovskimi zmogljivostmi, organiziranostjo dela in drugimi pogoji za izvedbo načrta in doseganje zastavljenih ciljev. Težave nastajajo tudi zaradi velike razdrobljenosti deležnikov na področju energetike, visoke konfliktnosti odnosov med njimi ter manjše sposobnosti za investiranje v energetiki.

Umanjkanje sodobnih razvojnih ciljev in usmeritev na področju energetike na državni in regionalni ravni (regionalni energetske programi) vzpostavlja razmere, ki so odrazile tudi v naboru projektov v okviru RRP 2007-2013.

Literatura in viri

1. Elektro Slovenija, 2007, Indikativna elektroenergetska bilanca za leto 2007, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/ELES_Bilanca_2007.pdf
2. Energetska zbornica Slovenije, 2009, Poslovanje družb energetske dejavnosti v letu 2008, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/EZS_2008.pdf.
3. Javna agencija RS za energijo, 2008, Poročilo o stanju na področju energetike v Sloveniji v letu 2008, Ljubljana, <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>.
4. Marot N., 2009, Analiza energetske infrastrukture, v Gulič A. et al., 2009, Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Zaključno poročilo projekta – Priloga 2, Zaključno poročilo za ključno aktivnost št. 2 na temo Strokovne podlage o družbenih danostih LUR, naročnik RRA LUR, Ljubljana. <http://rralur-prostor.uirs.si/Porocila/Zakljucnaporocilazakljucneaktivnostiprojekta/tabid/84/language/sl-SI/Default.aspx>.
5. Ministrstvo za gospodarstvo, 2004, Resolucija o nacionalnem energetskega programu, Ljubljana, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200457&stevilka=2669>.
6. Ministrstvo za gospodarstvo, 2009, Zelena knjiga za Nacionalni energetskega programa Slovenije, Ljubljana, http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/Energetika/Porocila/Zelena_knjiga_NEP_2009.pdf.
7. Ministrstvo za okolje in prostor, 2007, Operativni program za izrabo lesne biomase kot vira energije, Ljubljana.
8. Vlada RS, 2006, Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje (2007 - 2013), Ljubljana, <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>.
9. Vlada RS, 2008, Nacionalni akcijski načrt za energetskega učinkovitost za obdobje 2008–2016, Ljubljana, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/akcijski_nacrt_energetska_ucinkovitost.pdf.
10. Vlada RS, 2009, Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012, Ljubljana, http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/zakonodaja/okolje/varstvo_okolja/operativni_programi/op_toplogredni_plini2012_1.pdf.
11. Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008, Operativni program za okoljske in prometne infrastrukture (2007 - 2013), Ljubljana, http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_ROPI_koncna.pdf.

Analiza vpliva okoljske politike na regionalni razvoj

1. Opis programskih dokumentov

V zadnjem obdobju je na ravni države bilo pripravljenih nekaj programskih dokumentov, katerih cilj je bil spodbujanje varstva okolja in izgradnja okoljske infrastrukture v Sloveniji. Med njimi izpostavljamo predvsem: Resolucijo o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO), Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 in Regionalno politiko.

V nadaljevanju podajamo nekatere ključne vsebinske poudarke omenjenih programskih dokumentov in predstavljamo obseg in kakovost povezav med prvinami okoljske politike in regionalnega razvoja.

1.1 Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO)⁴⁴

Nacionalni program varstva okolja (v nadaljnjem besedilu: NPVO) je osnovni strateški dokument na področju varstva okolja, katerega cilj je splošno izboljšanje okolja in kakovosti življenja ter varstvo naravnih virov. V ta namen program določa cilje na posameznih področjih za določena časovna obdobja in prednostne naloge ter ukrepe za doseg te ciljev. NPVO je pripravljen na podlagi zakona o varstvu okolja in je skladen z okoljskim programom Evropske skupnosti, ki obravnava ključne okoljske cilje in prednostne naloge ki zahtevajo vodenje s strani skupnosti. NPVO tako izpolnjenje obveznosti prenosa pravnega reda EU v slovenski pravni red, po drugi strani pa operacionalizacijo ciljev in ukrepov določenih v skupnih dokumentih Evropske skupnosti. Osnovno usmeritev politike varstva okolja, ki jo je postavil že zakon o varstvu okolja in prvi Nacionalni program varstva okolja (NPVO, 1999), je usmerjena v zagotavljanje trajnostnega razvoja za razliko od običajnega načina reševanja okoljskih problemov z uporabo tehničnih rešitev omejevanja onesnaževanja. Cilji in ukrepi so opredeljeni v okviru štirih področij, in sicer: podnebne spremembe, narava in biotska raznovrstnost, kakovost življenja ter odpadki in industrijsko onesnaževanje.

NPVO predstavlja okvir za okoljsko politiko v Sloveniji v času veljavnosti programa in z usmeritvami za naprej, s ciljem doseči visoko raven varstva okolja ob upoštevanju temeljnih načel varovanja in ohranjanja okolja.

Strateške usmeritve na področju varstva okolja ter instrumenti za doseg ciljev NPVO so naslednje:

1. Priprava in sprejem nove in dosledno izvajanje obstoječe zakonodaje.
2. Trajnostna raba naravnih virov.
3. Vključevanje zahtev varstva okolja pri načrtovanju prostorskega razvoja.
4. Integracija oziroma upoštevanje okoljskih vsebin v sektorskih politikah.
5. Okoljske tehnologije.
6. Spodbujanje trajnostne proizvodnje in potrošnje.
7. Ekonomska politika varstva okolja.
8. Dvig okoljske ozaveščenosti in dialog z vsemi zainteresiranimi ter sodelovanje javnosti.
9. Sanacija degradiranih območij.

Med strateškimi usmeritvami na področju varstva okolja področje regionalnega razvoja ni izrecno navedeno.

⁴⁴ <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20062&stevilka=3>.

V okviru strateške usmeritve *sanacija degradiranih območij* se področje regionalne politike omenja skupaj s področjem prostorske politike in sicer v povezavi s sanacijo območij večplastne degradacije (Zasavje, urbano območje Celja, Šaleška dolina). »Omenjena območja naj bi obravnavali kot posebno razvojno in prostorsko problemsko kategorijo, s poudarjeno okoljevarstveno (preventivno in tudi zelo izrazito kurativno) varovalno zasnovo ukrepov prostorske in regionalne politike« (MOP, 2005, str. 7).

ReNPVO opredeljuje tudi operativne programe. V Operativnem programu zmanjšanja emisij toplogrednih plinov je kot instrumenti za doseganje kjotskih ciljev navedena tudi strategija regionalnega razvoja.

V Nacionalnem programu varstva narave, ki je po predpisih o ohranjanju narave vsebovan v Nacionalnem programu varstva okolja je navedeno, da je pri pripravi in izvajanju predpisov, strategij, programov in drugih dokumentov, ki določajo regionalni razvoj bistveno vključevanje skrbi za ohranjanje narave (ibidem, str. 15). Poudarjeno je vključevanje vsebin varstva biotske raznovrstnosti tudi v regionalni razvoj (ibidem, str. 16).

V okviru Nacionalnega programa upravljanja z vodami je omenjeno, da bo le-ta usklajen tudi z regionalno politiko države (ibidem, str. 29).

ReNPVO poudarja pomen razvoja vzgoje in izobraževanja, še predvsem vseživljenjskega učenja, ki naj bi »dvignil raven vlaganj v človeške vire in razvijali nove modele (so)financiranja s posebnim poudarkom na javno-zasebnih partnerstvih in integriranih regionalnih strategijah« (ibidem, str. 65).

Iz povedanega sledi, da je povezava med okoljsko politiko ter regionalno politiko oz. področjem regionalnega razvoja v ReNPVO zelo šibka, še posebej v primerjavi s področjem prostorskega načrtovanja. Povezave so bolj deklarativnega značaja brez obstoja učinkovite metodike (modela) njunega povezovanja.

1.2 Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013⁴⁵

Operativni program Razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 (v nadaljevanju OP ROPI) predstavlja izvajalski dokument Republike Slovenije za obdobje 2007-2013, ki določa neposredno izhajajoče pravne obveznosti in pravice izvajanja kohezijske politike Evropske unije (v nadaljevanju EU) v Sloveniji. Skupni cilj OP ROPI je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanju kakovosti okolja in izgradnja ustrezne infrastrukture (SVLR, 2007, str. 7).

Glede na svoje potrebe je Slovenija pri določanju področij, katera bodo sofinancirana v okviru OP ROPI upoštevala predvsem težnjo k usklajenemu razvoju in zagotavljanju infrastrukture na področju okolja in prometa, ki je povezana tako s spodbujanjem gospodarskega razvoja in ustvarjanjem delovnih mest, kakor tudi s spodbujanjem trajnostnega razvoja in zagotavljanjem visoke kvalitete življenja za prebivalce RS.

Eno izmed temeljnih izhodišč OP ROPI je tudi trajnostni razvoj, ki tudi sicer predstavlja osnovno izhodišče strateških in izvedbenih dokumentov Republike Slovenije, medtem ko je

⁴⁵ <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP-ROPI.pdf>.

okoljska dimenzija podrobneje obdelana v Nacionalnem programu varstva okolja (NPVO). Navedena usmeritev pomeni zavezo k zagotavljanju razvoja, ki bo zagotavljal ravnotežje med ekonomskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki.

Navkljub načelu onesnaževalec plača bo investicijam na področju varstva okolja, glede na primerjalne prednosti oz. potenciala Slovenije, vendarle dana precejšnja teža saj je temu področju namenjenih preko 37% sredstev Kohezijskega sklada. Prioritetna področja temeljijo na usmeritvah Nacionalnega programa varstva okolja, operativnih programih na posameznih področjih varstva okolja ter tematskih strategij in direktiv EU, pri čemer prioriteto predstavlja izboljšanje oskrbe čim večjega dela prebivalstva RS s kakovostnimi storitvami na področju javnih služb varstva okolja.

V skladu z analizo stanja na področju varstva okolja so bili oblikovani predlogi za oblikovanje posameznih razvojnih prioritet. Oblikovani sta bili dve razvojni prioriteti, katerima so bila v okviru omejenih finančnih virov ter upoštevajoč investicijske potrebe tudi dodeljena sredstva Kohezijskega sklada:

1. Razvojno prioriteto Ravnanje s komunalnimi odpadki, na katero odpade 15% sredstev Kohezijskega sklada oz. 206 milijonov evrov) ter
2. Razvojno prioriteto Varstvo okolja - področje voda, na katero odpade 23% sredstev Kohezijskega sklada).

Podnebne spremembe so bile za Slovenijo ključne pri izbiri in določanju razvojnih prioritet Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Slovenija bo z izgradnjo ustrezne infrastrukture iz OP ROPI zmanjšala ranljivost slovenskega gospodarstva, zmanjšala emisije toplogrednih plinov, zagotovila večjo varnost prebivalcev in trajnostno rabo naravnih virov.

V okviru opredeljenih prednostnih usmeritev OP ROPI za področje okolja (odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod, oskrba s pitno vodo ter zmanjševanje škodljivega delovanja voda) niso eksplicitno opredeljene povezave z regionalnim razvojem. Iz postopka priprave OP ROPI, ki je vseboval izvedbo posebnih srečanj predstavnikov SVLR s predstavniki regionalnih ali lokalnih teles, lahko sklepamo, da so vsebine OP ROPI bile usklajene z vsebinami opredeljenimi v RRP 2007-2013.

1.3 Regionalna politika⁴⁶

Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR) je opredelila regionalno politiko za sedanje programsko obdobje do leta 2013. V omenjenem dokumentu je oblikovala tudi vizijo regionalnega razvoja, ki je »skladen razvoj z uravnoteženimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki v vseh slovenskih regijah, kar bo zagotovilo visoko življenjsko raven in kakovost zdravja ter bivalnega okolja vseh prebivalcev Slovenije. Vizija stremi k trajnostnemu razvoju v najširšem pomenu, ki optimalno izrablja vse regionalne potencialne, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij« (SVLR, 2006, str. 1).

V viziji so okoljski vidiki na splošno vključeni v koncept trajnostnega razvoja. Okoljski vidiki regionalne politike pa vmanjkajo na bolj operativni ravni. Pogrešamo jih pri splošnih in strateških ciljih ter opredeljenih projektih regionalne politike.

⁴⁶ http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/.

Menimo, da bi med strateške cilje regionalne politike morala biti vključena vsaj dva cilja in sicer: učinkovito varstvo okolja in preudarna raba naravnih virov.

2. Ocena stanja na nacionalni in regionalni ravni

Rezultati analize povezanosti med okoljsko politiko in regionalnim razvojem v nekaterih razvojnih dokumentih države na področju varstva okolja in regionalne politike so pokazali, da je v njih omenjena povezava predstavljena površno in na deklarativni ravni, brez opredelitve instrumentov za merjenje ter ocenjevanje učinkovitosti udejanjanja opredeljenih ciljev in strateških usmeritev.

Na splošno omenjena situacija ni bistveno boljša tudi v ostalih razvitih državah. Analiza ustreznih tujih virov na področju teoretskega, metodičnega in empiričnega povezovanja vidikov okoljske politike in regionalnega razvoja oz. regionalne politike na medmrežju je pokazala, da na veliko umanjkanje poskusov teoretične in metodične opredelitve njihovih povezav.

Okoljske spremembe, v zadnjem obdobju povezane predvsem s podnebnimi spremembami, se »regionalizirajo« predvsem na globalni ravni. Povečanje ozaveščenosti glede prostorske variabilnosti globalnih okoljskih sprememb poudarja nove skupne značilnosti regij kot so evropske Alpe, območje Arktike in Antarktike itd. Podobno velja za ugotavljanje pomena in potenciala tim. novih okoljskih regij kot so napr. obalne delte, otoška območja. Številni avtorji poudarjajo pomen tim. »ekoregij« (Ekoregije za reke in jezera⁴⁷, Ekoregija Baltičskega morja⁴⁸), ki so bistvenega pomena za razumevanje ovir in sredstev za omogočanje okoljskega upravljanja zato ker predstavljajo območja, znotraj katerih nastajajo vzroki za globalne spremembe in kjer se dejansko čutijo posledice teh sprememb (Feldman & Wilt 1999)⁴⁹. Vse bolj se tudi uveljavlja raziskovalni pojem »novi okoljski regionalizem« (»new environmental regionalism«), ki pomeni institucionalizacijo upravljanja z okoljem na ekoregionalni ravni (med pobude, ki se uvrščajo v omenjeni okvir lahko uvrstimo Okvirno direktivo EU o vodah na območju rečnih bazenov, Alpsko konvencijo, regionalne pomorske sporazume). Problem, ki se pri tem pojavlja, je da so dosednji poskusi teoretičnih opredelitev pojma ekoregij še v zelo zgodnjih fazah in usmerjeni predvsem v empirične predstavitve v okviru študij primerov.

Na problematiko prepletanja okoljskih in regionalnih vidikov razvoja v Sloveniji je opozoril Plut (2009)⁵⁰ v okviru iskanja možnosti prehoda Slovenije v fazo močnega trajnostnega razvoja Slovenije.

V SWOT analizi prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti sonaravnega razvoja Slovenije je (ne)posredno opozoril tudi na nekatere vidike regionalnega razvoja in njihovega navezovanja na okoljsko problematiko v širšem pomenu besede. V preglednici 1 so ojačani dejavniki SWOT analize, ki so relevantni za področje okoljske politike in regionalnega razvoja.

⁴⁷ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/ecoregions-for-rivers-and-lakes>.

⁴⁸ <http://www.baltic-ecoregion.eu/>.

⁴⁹ Feldman, D.L. & Wilt, C.A. (1999) Climate-change policy from a bioregional perspective: Reconciling spatial scale with human and ecological impact. In M.V. McGinnis (Ed.), *Bioregionalism*. New York: Routledge, pp. 133-54.

⁵⁰ Plut, D., 2009, Trajnostni razvoj Slovenije – od šibke k močni sonaravnosti, http://www.fgg.uni-lj.si/ulvoobvestila/obvestila%5C31_20.pdf.

Preglednica 1: Prednosti, priložnosti, slabosti in nevarnosti sonaravnega razvoja Slovenije (ibidem, str. 3)

Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti
– geografska in prometna lega – klimatsko ugodne pridelovalne in bivalne razmere – okvirno bogati in raznovrstni vodni viri – izjemna pokrajinska in biotska raznovrstnost – raznovrstnost in zmogljivost obnovljivih virov ter raznovrstnost podeželskih območij – obvladljiva stopnja metropolizacije in zgostitve prebivalstva in dejavnosti – razvita regionalna zavest, dolga zgodovina spodbujanja in zametki policentričnega razvoja – pretežno povratne oblike okoljske degradacije – sektorska in regionalna tradicija nekaterih oblik sonaravnega razvoja	– pridelava zdrave hrane in povečanje prehranske samooskrbe – sonaravne oblike turizma in prometa – sonaravno trženje biotske raznovrstnosti in varovanih območij – sonaravna in lokalna raba obnovljivih virov energije ter drugih lokalnih kapitalov, povečanje regionalne energetske raznovrstnosti, zanesljivosti, avtonomije in samozadostnosti – ohranitev vodnih virov kot osnovne strateške dobrine v obdobju podnebnih sprememb – pozitiven vpliv izboljšanja kakovosti okolja na zdravje ljudi in ekosistemov – sonaravni regionalni in policentrični razvoj, ohranjanje poseljenosti podeželja in gradnja eko-zgradb, eko-sosesk in eko-naselij (zlasti v pobočnem toplotnem pasu, nad temperaturno inverzijo) – prilagoditev okoljskih pritiskov lokalnim zmogljivostim okolja, virov – razvoj novih okoljskih tehnologij in sonaravnih načinov čiščenja (ekoremediacije) – ozelenjena nova delovna mesta	– geomorfološka razbitost ozemlja – velik delež kmetijskih zemljišč z omejenimi pogoji za obdelavo – skromne samočistilne zmogljivosti poselitveno in razvojno najbolj atraktivnih ekosistemov – velika razpršenost poselitve in gradenj, obsežna območja suburbanizacije in nazadovanje večine mestnih središč, pomanjkanje mreže srednjih mest – koncentracija in centralizacija ekonomskih aktivnosti le v nekaterih območjih Slovenije – velik delež energetske in okoljsko intenzivnih dejavnosti – prekomerna (globalna in lokalna) poraba energije in surovin ter s tem povezani okoljski pritiski na prebivalca – neizkoriščenost razvojnih kapitalov varovanih območij	– ogroženost zdrave vodne oskrbe zlasti zaradi intenzivnega kmetijskega in drugih pritiskov v ravninah (talna voda) – masovni turizem v ekološko občutljivih območjih – nesonaravni razvoj ali pa »rezervatno« upravljane varovanih območij – povečana raba snovi in energije ter gradnja novih centraliziranih energetskih objektov ter hkratno povečanje virov energije – povečevanje pretirane razpršenosti poselitve, nazadovanje mestnih središč in suburbanizacije zgoščevanje prebivalstva in dejavnosti zgoščje v Ljubljanski kotlini in Slovenski Istri – trajne migracije in s tem povezano povečevanje razvojne šibkosti podeželskih in obmejnih območij izseljevanja – povečevanje prometne vloge osebnega vozila in tranzitnega tovornega cestnega prometa – zapoznelost prilagajanja na podnebne spremembe

V nadaljevanju se omenjeni avtor pridružuje drugim avtorjem (Senjur, 2009)⁵¹, ki zastopajo stališče, da Slovenija potrebuje novo strategijo razvoja in inovacijsko, na novostih zasnovano rast. Sodi, da bi »okoljske tehnologije in ozelenjeno podjetništvo, aktiviranje okoljskih virov, sonaravno kmetijstvo, turizem, promet (tirni in javni, kolesarjenje) in gradbeništvo (energetske prenovne zgradb, pasivna gradnja) in ekologizirane druge dejavnosti morale postati jedro slovenskega inovacijskega, trajnostnega razvojno-okoljskega preboja. Slovenija ne more

⁵¹ Senjur M., 2009, Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija, Razvojni izzivi Slovenije, Založba ZRC, Ljubljana, s. 21-27.

vztrajati na dosedanjem razvojnem modelu, ki bi želeno večjo konkurenčnost in višjo dodano vrednost na zaposlenega povečevala na račun že sedaj prekomernih okoljskih pritiskov in naraščanju snovnoenergetskih tokov« (ibidem, str. 4).

Plut meni, da »Slovenija in njene regije ne smejo postati avtarkične, samozadostne skupnosti, gospodarsko in kulturološko odprtost v obdobju globalizacije pa je potrebno uravnovesiti z regionalizacijskimi (decentralizacijskimi) mehanizmi pa je potrebno uravnovesiti z regionalizacijskimi (decentralizacijskimi) mehanizmi krepitve večplastne nacionalne in regionalne identitete, vključno z večjo samooskrbo« (ibidem, str. 5-6).

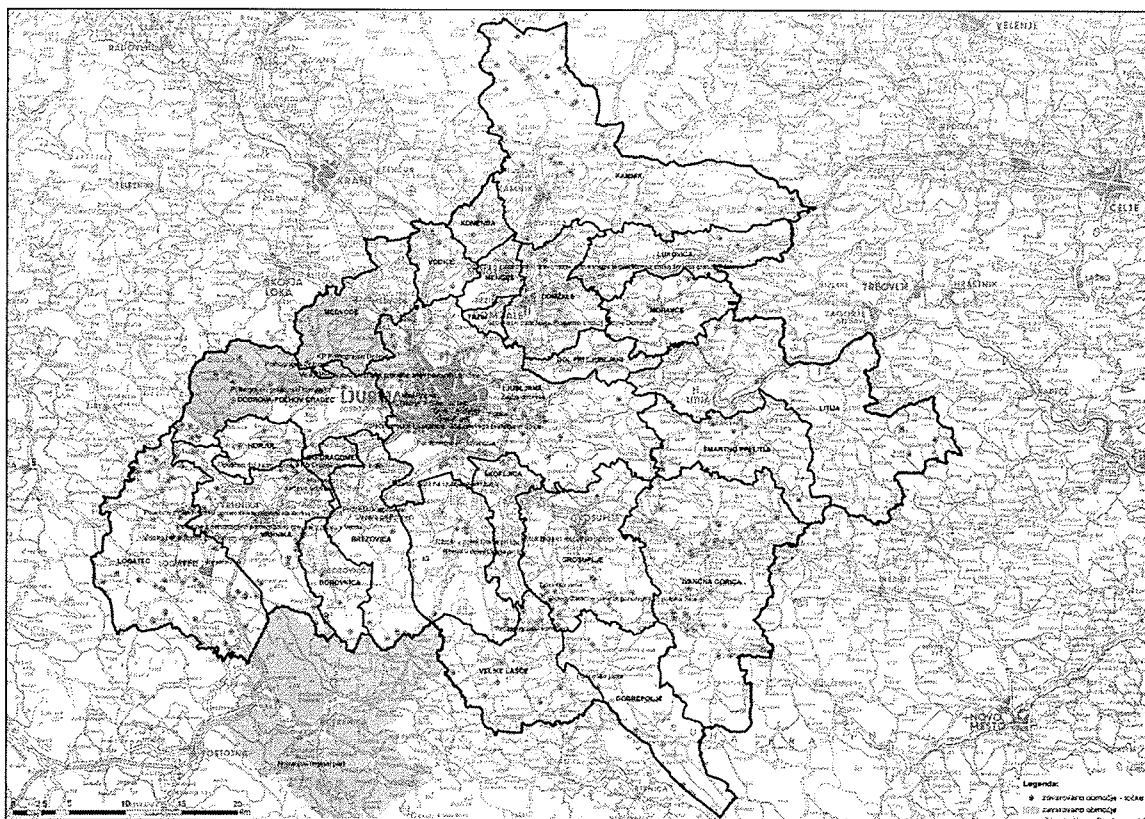
Plut podaja tudi predlog ključnih sonaravnih projektov (okoljska trajnostnost) Slovenije do leta 2020, ki temelji na predlogu izdelovalcev Plana B za Slovenijo (2007)⁵² in dodatno predlaganih sonaravnih projektov avtorja. Le-ti so za področje sovplivanja okoljske problematike in regionalnega razvoja naslednji:

1. Razvojni potencial naravnih (varovanih) območij in (dodatek k projektu) aktiviranje okoljskih virov varovanih območij (zavarovanih, ekološko pomembnih in območij Natura 2000) ter ovrednotenje ekosistemskih storitev*: s primernimi varovalno-razvojnimi modeli upravljanja in rabo regionalnih virov povečati dodano vrednost in zaposlitev ter varovati naravo, biotsko raznovrstnost, optimalno opravljanje lokalnih in širših ekosistemskih funkcij.
2. Sonaravni policentrični razvoj: preprečevanje prekomernega zgoščevanja dejavnosti in prebivalcev v bližini večjih mest, ohranjanje in spodbujanje policentričnega urbanega razvoja s krepitvijo srednje velikih in malih mest, mešane rabe urbanega prostora in zmanjševanja razdalj med območji bivanja, storitev in zaposlitve.
3. Prehranska samooskrba, razvoj ekološkega kmetijstva, sonaravnega razvoja turizma ter drugih dopolnilnih dejavnosti podeželja*: ohranjanje in v zaraščenih območjih povečanje kmetijskih zemljišč, pospešen razvoj ekološkega kmetijstva, sonaravnega turizma in drugih sonaravnih dopolnilnih dejavnosti ter rabe obnovljivih naravnih virov na varovalnih območjih, občutljivih območjih ter na vodovarstvenih območjih (ibidem, str. 11-12).

V nadaljevanju se bomo dotaknili tudi problematike (ne)obstoja potencialov in možnosti za razvojno aktiviranje zavarovanih območij na regionalni ravni (ki je tudi predmet te analize). Slika 1 prikazuje zavarovana območja narave na območju Ljubljanske urbane regije (LUR) za katero so bile pripravljene strokovne podlage za regionalni prostorski načrt LUR.

⁵² http://www.umanotera.org/upload/files/Plan%20B/Plan%20B%20za%20Slovenijo_CELOTEN_DOKUMENT_verzija_24_april_2007.pdf.

Slika 1: Zavarovana območja narave (ARSO)



Vir: Cof, A. et al., 2008⁵³

Splošno uveljavljeno mnenje je, da zavarovana območja v Sloveniji obstajajo – razen redkih primerov (eden od njih je napr. Krajinski park Logarska dolina in Matkov kot) – pretežno le na papirju v seznamih in opisih ter da v realnem življenju ne delujejo v skladu z namenom zaradi katerega so bili ustanovljeni.

Rezultati analize stanja in perspektiv krajinskih parkov v Sloveniji (Mikuš, T., 2006, str. 152-166)⁵⁴ so v celoti potrdili spodaj navedene hipoteze:

1. Proces ustanavljanja krajinskih parkov je nejasno definiran.
2. Sistem vrednotenja območij za krajinske parke je nejasen.
3. V Sloveniji nimamo smernic in zakonodaje, ki bi omogočala kadrovske in finančni okvir vsem nujnim ukrepom in korakom, ki so pomembni za uspešno ustanovitev in kasnejše upravljanje krajinskega parka.
4. Marsikatero nalogo krajinskega parka, ki so se začele izvajati šele po njegovi ustanovitvi, bi se morale izvajati že v prvih korakih priprav na ustanovitev parka.
5. Ustanavljanje parkov je potekalo pogosto brez sodelovanja lokalnega prebivalstva ali pa se ga je v proces ustanavljanja neustrezno in prepozno vključevalo.

⁵³ Cof, A. et al., 2008, Strokovne podlage o naravnih danostih LUR, v Gulič, A. et al., Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, <http://rralur-prostor.uirs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/Zaključna%20poročila/SPRPN%20LUR%20zaključno%20poročilo%20za%20ključni%20aktivnost%20št.%201%20in%202%2015102008.pdf>.

⁵⁴ Mikuš, T., 2006; Stanje in perspektive krajinskih parkov v Sloveniji, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Podiplomski študij varstvo naravne dediščine, Ljubljana, http://www.digitalna-knjiznica.bf.uni-lj.si/md_mikus_tina.pdf.

6. Krajinski parki v velikem številu niso imeli/nimajo z ustanovnim aktom določenega upravljalca in so zato le parki na papirju.

Poleg tega omenjena avtorica med poglavitne težave pri ustanavljanju in delovanju zavarovanih območij uvršča še naslednje probleme, ki imajo (ne)posredno regionalno relevantno:

1. Pomanjkanje strokovnih podlag (... ekonomske in regionalne analize).
2. Pomanjkanje državne strateške podpore ustanavljanju parkov.
3. Medinstitucionalno in medsektorsko nepovezanost.
4. Prešibko vključevanje lokalnih skupnosti v pripravo predlogov zavarovanih območij, kar pogosto povzroča dojemanje zavarovanih območij zgolj kot omejitve in ne tudi kot razvojne možnosti (ibidem, str. 14).

Kar zadeva problematiko učinkovitosti upravljanja krajinskih parkov avtorica citira (Hlad in Erker, 2004)⁵⁵, ki menita da je »za učinkovitost upravljanja nujna tudi institucionalna okrepitev varstva narave na regionalni in lokalni ravni ter razmejitev vlog varstva narave vsaj med kmetijsko, okoljsko, prostorsko in regionalno politiko ter temu ustrezno medsektorsko sodelovanje« (ibidem, str. 123).

V okviru projekta »Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države« (Plut, D. et al., 2008)⁵⁶ so bila pripravljena tudi izhodišča in usmeritve za udejanjanje trajnostnega razvoja (za)varovanih območij. V nadaljevanju predstavljamo tista, ki so uporabna pri predstavljanju razmerja med okoljsko politiko in regionalnim razvojem:

1. Naravna kakovost obsežnega deleža slovenskega prostora (torej biotska raznovrstnost in varovana območja) je velika neizkoriščena razvojna priložnost, ki pa se v praksi mnogokrat odraža tudi kot razvojna omejitev.
2. Zakonodajni okoljevarstveni in naravovarstveni instrumenti ne morejo zagotoviti dovolj učinkovitega in trajnejšega sistema varovanja narave v varovanih območjih. Ključni so še zlasti ekonomski (EU, državni, občinski, zasebni) in nacrtovalski instrumenti.
3. Spodbujanje endogenega regionalnega razvoja, poudarek na večji avtonomiji in samooskrbnosti območja, povečanje zaupanja lokalnega prebivalstva v pomen, koristnost uvajanja zavarovanih območij in novih razvojnih usmeritev.
4. Varovana območja (območja Natura 2000, ekološko pomembna območja) so unikatna razvojna območja, specifično polje regionalne politike in načrtovanja (skladnejšega) regionalnega razvoja; nujno je dosledno prilagajanje razvoja poselitve, gospodarske in pokrajinske rabe ohranjanju narave, biotske raznovrstnosti + izpostavljena državna odgovornost (in odgovornost EU-območja Natura 2000) zagotavljanja regionalno enakih možnosti blagostanja prebivalcem varovanih območij kot ključnim lokalnim skrbnikom varstva narave in biotske raznovrstnosti.
5. Obravnavani primeri skupin razvojnih potencialov izbranih (za)varovanih območij in ekoregije (Notranjska) opozarjajo na nujnost pretehtanega izbora kazalcev endogenih razvojnih potencialov in nujnost vecplastnega vrednotenja, ki mora biti zasnovano glede na tipe (za)varovanih območij, torej glede na različne varstvene režime, upoštevati pa mora tudi pokrajinsko tipologijo oziroma iz različnih pokrajinskih značilnosti izhajajoc potencial (ibidem, str. 177-178).

⁵⁵ Hlad, B., Erker Slabe, R., 2004, Ekonomski razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti, IB revija, 38, 4: 52-66, UMAR, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2004/ib4-04.pdf.

⁵⁶ Plut, D. et al., 2008, Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ljubljana, http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/priloznostno/CRP_zavarovana_Plut_08.pdf.

2.1 Ocena vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

V oceni vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013 (v nadaljevanju RRP 2007-2013) nas je prednostno zanimalo na kakšen način je problematika razvoja prometa vključena v SWOT analizo in opredelitev ciljev razvoja ter na kakšen način so ugotovljene prednosti in priložnosti ter cilji izraženi v predlogih projektov s poudarkom na področju okoljske politike. Zaradi večje preglednosti in jasnosti v analizo nismo vključili opisov prednostnih nalog, programov in ukrepov iz katerih izhajajo predlagani razvojni projekti.

Preglednica 1: Ocena vključenosti področja okoljske politike v Regionalnih razvojnih programih za obdobje 2007 – 2013

Regija	Prednosti	Priložnosti	Slabosti	Nevarnosti	Cilji	Projekti
Pomurska	- dobro ohranjena narava - izjemno visoka biotska raznovrstnost - izjemna krajinska pestrost - velik delež zavarovanih območij (KP Goričko, KP Jeruzalemske gorice, KP Negova in Negovsko jezero) - velik potencial območij z ugodnim življenjskim stanjem ogroženih vrst – območja Natura 2000 – predlogi novih zavarovanih območij – parkov - večje število uspešnih okoljskih projektov (ekoremediacije, regijska vodooskrba, CCN, RČN, ipd.)	- razglasitev Regijskega parka Mura - vključitev mejne Mure v območje Nature 2000 – prekomerni ekosistem z Avstrijo - ekoremediacije - povezanost zdravega okolja s perspektivo termalnih zdravilišč - prestrukturiranje kmetijstva v okolju prijaznejše načine pridelave in ekološko kmetovanje - zpostavitev lokalne oskrbe prebivalcev - vzdrževanje kulturne krajine in možnost za nove zaposlitve v sklopu zavarovanih območij - neizkoriščeni naravni viri	- točkovno in površinsko onesnaževanje naravnih virov s strani gospodarskih sektorjev - zbiranje in deponiranje odpadkov ni optimalno - organizirano ogroženi vodni viri v bližini intenzivnega kmetovanja - upadanje ravni podtalnice - nespoštovanje zakonskih predpisov v zvezi z varovanjem okolja	- uničenje obnovljivih naravnih virov (pitna voda, gozdovi,...) ob nekontroliranih izpustih - revitalizacija onesnaženih naravnih virov traja zelo dolgo časa - zapostavljenost ekološko degradiranih območij	- izboljšana raven zdravja prebivalcev v regiji - daljša življenjska doba prebivalcev - prijaznejše življenjsko okolje - učinkovitejši nadzor nad škodljivimi emisijami v odpadnih vodah - smiselna decentralizacija omrežij, saj je na ta način absorpcija okolja za neprečiščeni del lažja - preprečevanje nepotrebnih koncentracij škodljivih snovi za okolje - zmanjševanje nevarnosti poplav in plazenja tal - sonaravno urejanje vodotokov - vzpostavitev pogojev za razvoj obvodnih ekosistemov, ki prispevajo k samočistilni sposobnosti vodotokov in večji doživljajski vrednosti okolja (oddih in rekreacija) - izboljšani vodni režimi	- izgradnja čistilnih naprav - drugačno gospodarjenja na vodovarstvenih območjih virov pitne vode - revitalizacija raznaravljene sanacija divjih odlagališč odpadkov in kontrola izcednih voda obstoječih deponij odpadkov - zavarovanje območij posebnega pomena za naravo - podpora okoljevarstvenim pobudam civilne družbe - inštitut za trajnostni razvoj in prostorsko planiranje - permanentno okoljsko, naravno-varstveno komuniciranje z regionalno javnostjo

					- Ohranjanje narave oz. nova vzpostavitev rečnega vodnega ekosistema - ohranjanje obsega mokrišč in povečanje retencijskih območij – lokalno preplavljanje vodotokov - preprečevanje izpiranja strupenih snovi v podtalnico - zmanjšanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravne vire - hitrejša uvajanje kmetijskega okoljskega programa v Pomurju - promocija in pospeševanje stalnega izboljševanja energetske učinkovitosti ter pospešenega uvajanja uporabe obnovljivih virov energije v pomurski regiji - zmanjšanje porabe celokupnih energentov na območju Pomurja - povečana uporaba obnovljivih virov energije in s tem povezana sekundarna neodvisnosti regije	- učinkovitejša spremljanje in poročanje o stanju narave in okolja - vključevanje javnosti v dejavnosti osveščanja in	- ozaveščanje in izobraževanje prebivalstva o pomenu varstva okolja in trajnostnem razvoju – izobraževanje javnosti za
Podravska	- območja naravne krajine so raznolika in sorazmerno dobro ohranjena - obstaja strokovna	-	- glavni vodni viri, površinske vode, tla in podtalnica so onesnaženi - za opredeljena	- nadaljnje onesnaževanje okolja in neustrezna eksploatacija narave	- zmanjšanje porabe celokupnih energentov na območju Pomurja - povečana uporaba obnovljivih virov energije in s tem povezana sekundarna neodvisnosti regije	- učinkovitejša spremljanje in poročanje o stanju narave in okolja - vključevanje javnosti v dejavnosti osveščanja in	- ozaveščanje in izobraževanje prebivalstva o pomenu varstva okolja in trajnostnem razvoju – izobraževanje javnosti za

	usposobljenost za reševanje okoljskih problemov		območja naravne krajine ni celovitih strategij razvoja in varstva - ni regijske zasnovne razvoja prostora, primanjkuje regionalnih konceptov razvoja na vseh ravneh varovanja okolja		izobraževanja - ohraniti naravno krajino, habitate vrst in habitatne tipe - izboljšati upravljanje z območji Natura 2000 - ohranitev in zavarovanje habitatov in rastlinskih in živalskih vrst iz ednarodnih konvencij o varovanju biotske raznovrstnosti - izboljšanje okoljske infrastrukture - povečanje naložb v varstvo okolja - zmanjšanje onesnaženosti voda zaradi odvajanja neprečiščenih odpadnih komunalnih vod - zagotovitev varne in zdravstveno ustrezne pitne vode za vse prebivalce regije - zmanjševanje izgub vodovodnega omrežja	skladen regionalni razvoj - IMISIJSKI MONITORING TAL, PODZEMNIH IN POVRŠINSKIH VODA NA VODOVARSTVENIH OBMOČJIH PODZEMNIH VODA VRBANSKI PLATO, DRAVSKO POLJE, SELNICA - RUŠE IN CERŠAK - OSVEŠČANJE CILJNIH JAVNOSTI O RAVNANJU S KOMUNALNIMI ODPADKI IN ODPADNO EMBALAŽO - TRAJNOSTNO UPRAVLJANJE Z VAROVANIMI OBMOČJI MESTNIH GOZDOV - Regijski park Pohorje - ustanavljanje regijskega parka - trajnostno upravljanje reke Drave - ohranjanje varovanih območij narave - projekti izgradnje čistilnih naprav in kanalizacijskih sistemov (13 projektov) - projekti izgradnje vodovodnih sistemov (11 projektov)
Koroška	- veliko naravnih potencialov	- vzpostavljena partnerstva za	- premajhna osveščenost glede	- onesnaževanje okolja na območju	- vzpostavitev učinkovitih sistemov za sanacijo in	- varovanje narave in naravnih virov

	- veliko naravnih vrednot in kulturne dediščine kot potenciala za razvoj turizma - ekološka stabilnost prostora, biotska pestrost, naravna ohranjenost - sorazmerno visoka kvaliteta okolja delov regije, ki omogoča kvalitetno bivanje	oblikovanje celovitih programov varovanja okolja	racionalne rabe naravnih dobrin in varovanja okolja - za opredeljena območja naravne krajine ni oblikovanih celovitih strategij razvoja in varstva - obstoj okoljsko močno degradiranih območij	brez ustreznih komunalne opremljenosti - iskanje neustreznih rešitev na področju varstva okolja v primerih nepovezovanja med občinami - povečanje obremenjevanja okolja delov regije - finančna nezmožnost občin za financiranje zahtevnih okoljevarstvenih investicij	varstvo okolja in izboljšanje komunalne opremljenosti - vzpostavitev sistema ustrezne zaščite vodnih virov in zagotovitev primerne preskrbe prebivalcev za vsa območja v regiji	- sanacija okoljsko degradiranih območij
Savinjska	-	-	-	-	- prioriteto reševanje najbolj perečih problemov kot je sanacija obstoječega vodovodnega omrežja in vključevanje v omrežje novih in nadomestnih vodnih virov - ureditev individualnih vodovodnih sistemov na območjih regijsko pomembne razpršene poselitve - dokončna izgradnja novega regijskega odlagališča za nevarne odpadke v Bukovžlaku - izgradnja kanalizacijskih sistemov in čistilnih naprav	- odvajanje in čiščenje odpadnih voda in poplavna varnost (15 projektov) - oskrba s pitno vodo (12 projektov) - celovito ravnanje z odpadki (6 projektov)
Spodnje	- naravne danosti in	- izkoristiti naravne in	- neizkoriščena	- povečevanje	- varstvo okolja in	- projekti varne oskrbe s

posavska	virji (ugodne klimatske razmere, relativno čist zrak, bogat vodni potencial, lesne zaloge, podtalnica, visoka stopnja biotske pestrosti, rodovitna kmetijska zemljišča, velike površine in pester sestoj gozdov, nahajališča gramoza in peska ...) – bogata naravna in kulturna dediščina (kraške jame, slapovi, biotopi, pragozd, mokrišča, gradovi, galerije, sakralni objekti ...) – ohranjenost naravne krajine	kulturne danosti v regiji v smislu njihovega trženja (raziskovanje, prezentiranje in oživiljanje kulturne dediščine, razširitev regijskih parkov, razvoj posebnih oblik kmetijstva (ekološko kmetijstvo ...), razvoj turizma) – iskati optimalno rabo naravnih virov	naravna in kulturna dediščina	pritiskov na naravo (voda, zrak, tla) in na kulturno krajino zaradi industrije, kmetijstva, poselitve in povečanega obsega tranzitnega prometa – plazovitost, vodna erozija, potresna nevarnost	trajnostna raba energije z ustreznim upravljanjem z vodami, z ustreznim ravnanjem z odpadki, z zmanjševanjem vplivov na okolje in trajnostno energijo – zagotoviti varstvo pred poplavami, plazovi in drugimi nesrečami	pitno vodo (6 projektov) – projekti izgradnje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih voda (4 projekti) – projekti izgradnje učinkovitih sistemov ravnanja z odpadki (6 projektov)
Zasavska	– krajinska in biotska pestrost ter številne naravne vrednote – sistem ločenega zbiranja odpadkov na izvoru nastajanja vzpostavljen v vseh občinah	– območja zavarovane narave (krajinska parka, Natura 2000) – ureditev degradiranih rudniških površin kot funkcionalnih delov naselij – okoljsko-prostorsko izobraževanje prebivalstva – izvajanje programov varovanja okolja povezano z zdravjem	– velika površina degradiranih površin – zaskrbljujoča kakovost zraka, vodnih virov in tal – povečevanje količine odpadkov – premajna informiranost in informiranost o potrebnih spremembah na področju ekologije	– novo obremenjevanje prostora zaradi umeščanja industrije – neupoštevanje okoljskih in prostorskih omejitev regije pri umeščanju industrije – finančna nezmožnost podjetij za financiranje okoljevarstvenih investicij – večanje števila divjih odlagališč	– izboljšanje kakovosti sestavin bivalnega okolja in ekosistemov	– popis vseh onesnaževalcev, vključno z opisom obstoječih tehnologij in emisij – ekološka sanacija posameznih industrijskih in ostalih onesnaževalcev – posodobitev merilne mreže ARSO, ter javni dostop do okoljskih podatkov končna sanacija deponije Prapretno – prilagajanja podjetij IPPC direktivi – različni projekti informiranja, ozaveščanja

LUR	- okolje je v regiji, ne glede na koncentracijo razvoja in poselitve, dokaj dobro ohranjeno. Predvsem je mogoče v zelo hitrem času priti v naravo, medtem ko druge sestavine okolja (predvsem hrup, stanje zraka) v večjih naseljih nista najboljša.	- za ohranitev okolja je predvsem potrebno sodelovanje med občinami pri usklajenem načrtovanju - v prostoru tako za zagotovitev primernih povišin za stanovanjsko gradnjo kot tudi za zagotovitev učinkovitega javnega prevoza.	- v regiji je zaradi slabo organiziranega javnega prevoza kakovost zraka v slabem stanju. Ravno tako je s hrupom, ki v nekaterih delih regije presega mejne vrednosti	- zaradi slabšanja stanja okolja lahko predvsem v mestnih jedrih pride do poslabšanja življenjskih pogojev, kar poleg drugih sprememb (zaostajanje v razvoju) lahko povzroči še večje probleme pri razvoju teh delov regije - slabo varovanje podzemnih voda lahko povzroči zapiranje posameznih delov vodooskrbnega sistema in trajno poškodovanje vodnih zajetij	- z usklajenim načrtovanjem več sektorjev v prostoru in izvedbo zahtanih programov doseči kakovostne pogoje za delo in življenje v regiji - zagotoviti kakovostne komunalne storitve za prebivalce in gospodarstvo po ustreznih, stroškovno učinkovitih cenah - zagotoviti stroškovno učinkovito čiščenje odpadnih vod - zagotoviti varno oskrbo s pitno vodo - zmanjšati porabo vode na prebivalca - zmanjšati količino odpadkov na prebivalca	(monitoring, informiranje, sanacija...) - projekt upravljanja krajskih parkov Kum in Mrzlica ter posebnih varstvenih območij (območja Natura 2000) po direktivi o pticah in direktivi o habitatnih tipih - projekt ustanavljanja in upravljanja krajinskih parkov Čemšeniška planina in Kopitnik - projekti sanacije starih zaščitnih stanovanj (6 projektov) - varovanje vodnih virov - eko hiša – pilotni projekt - sanacija nekdanjih rudarskih območij - operativni program ravnanja z odpadki za regijo - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju Ljubljane - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju Krke - odvajanje in čiščenje odpadnih vod v porečju Kamniške Bistrice in Pšate - operativni program povezovanja vodovodnih sistemov - povezovanje komunalnih podjetij za učinkovito zagotavljanje storitev
-----	--	--	---	---	--	---

JV Slovenija	- razmeroma cisto, neonesnaženo okolje - veliko naravnih potencialov (les, termalna voda, vodni viri, krajinske vrednosti) - veliko naravnih vrednot in kulturne dediščine kot potencialov za razvoj turizma in blagovnih znamk na področju kmetijstva - številne prvine prepoznavnosti regije in njenih delov (Kocevski gozdovi, drobna struktuiranost kmetijskih krajin, Kolpa, Krka, arhitektura, dediščinski objekti)	- vse bolj celoviti programi varovanja okolja in trajnostne rabe naravnih virov - upravljanje (management) okolja s trajnostnim razvojem kmetijstva in gozdarstva, v povezavi z varstvom narave in kulturne dediščine	- velika ranljivost kraškega sveta za onesnaženja - premajhna ozaveščenost glede racionalne rabe naravnih dobrin in energentov ter varovanja okolja - lastniška razdrobljenost naravnih virov (kmetijskih zemljišč in kmetij, gozdov na dolenjskem in belokranjskem delu) - obsežna območja varstva narave	- onesnaževanje okolja na območjih brez ustrezne komunalne opremljenosti - nekontroliran obisk in neustrezne oblike turizma in rekreacije na območjih varstva narave oz. občutljivih območij (habitati ogroženih vrst ipd.) kot vir okoljskih preobremenitev	- zmanjševanje onesnaženja okolja - povečanje možnosti za gospodarski razvoj, - zmanjšanje razlik v komunalno – infrastrukturni opremljenosti med urbani in območji in podeželjem ter med razvitejšimi in manj razvitimi deli regije	- osveščanje prebivalstva - komunalno opremljanje naselij in gospodarskih con - izpopolnitev sistemov za ravnanja z odpadki
Obalno kraška	- ohranjena narava z veliko pestrostjo habitatnih tipov in vrst - zavarovana območja	- nezadostna skrb za varovanje naravnega okolja in zmanjšanje njegovega onesnaževanja - neobstoje strategij prostorskega razvoja na območjih Natura 2000 - nedefinirani programi upravljanja z zavarovanimi območji	- nezadostna skrb za varovanje naravnega okolja in zmanjšanje njegovega onesnaževanja - neobstoje strategij prostorskega razvoja na območjih Natura 2000 - nedefinirani programi upravljanja z zavarovanimi območji	- neupoštevanje potreb lokalnega prebivalstva pri načrtovanju in izvajanju okoljskih politik - povečanje stroškov v regiji zaradi počasnega sprejemanja zakonodaje in neizvajanja okoljskih naložb, - za občine finančno	- učinkovite javne storitve - regionalne podporne aktivnosti - skupno reševanje nalog regionalnega pomena - okrepiti celovito upravljanje z obalnim območjem	- ureditev oskrbe prebivalstva s pitno vodo, posodobitev vodovodnih sistemov za zmanjšanje izgub, zamenjava vodovodnega omrežja iz azbestocementnih cevi - spodbujanje zmanjševanja onesnaženosti in količin odpadnih voda - GOJUP - gospodarjenje z odpadki Južne Primorske - sistem odvajanja in čiščenja komunalne

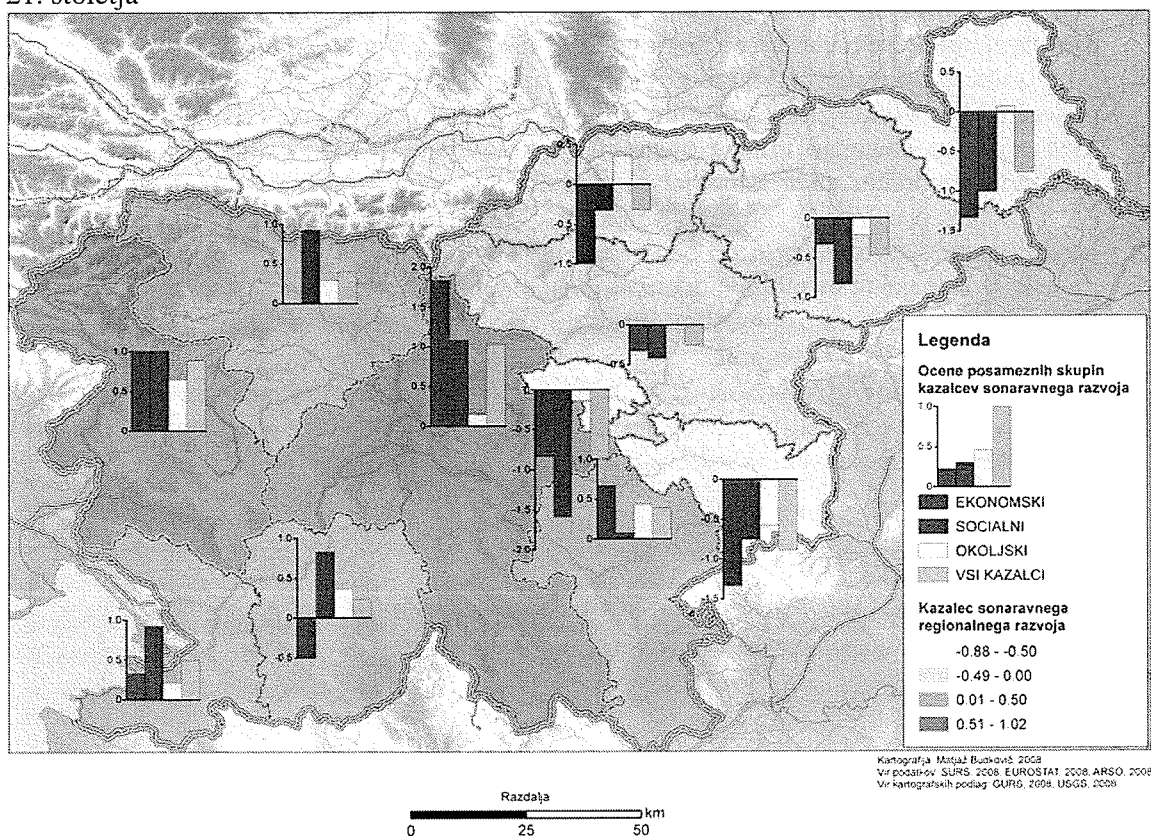
					prezahtevna zakonodaja o izgradnji komunalne infrastrukture		odpadne vode – vzpostavitev upravljanja in povezovanje zavarovanih območij – upravljanje z okoljem Južne Primorske
Notranjsko kraška	– dobro ohranjena območja naravne in kulturne krajine. – ni večjih onesnaževalcev okolja (razen lesne, kovinske in kemijske industrije)	– obnovljivi viri energije – Notranjski regijski park – neokrnjena narava, ekološko nedegradirana območja, Natura območja, krajinska območja, nacionalne prepoznavnosti	– pomanjkljiva in zastarela infrastrukturna opremljenosti naselij (vodovod, kanalizacija, informacijska infrastruktura, kulturna infrastruktura) – zaraščanje krajine – neurejeno ravnanje z odpadki (regijski center za zbiranje odpadkov) – opuščena, industrijska in divja odlagališča	– ogroženost okolja z emisijami in nevarnost onesnaženja vode (kraško povirje) – ni programov razvoja in varstva narave – varstvo okolja ni prepoznano kot vrednota – mladi niso prepoznavni kot razvojni potencial na področju varstva okolja		– ohranjeno naravno okolje	– varovanje vodnih virov (obnavljanje, zavarovanje in upravljanje) – odvajanje in čiščenje odpadnih vod – priprava operativnega programa povezovanja vodovodnih sistemov – priprava operativnega programa ravnanja z odpadki za regijo – raba obnovljivih virov energije – upravljanje z naravnimi danostmi
Severno Primorska	– zaščitena območja: Triglavski narodni park, naravni rezervati in krajinski parki – povezovanje občin na področju prostorskega planiranja ter čezmejno povezovanje občin in komunalnih podjetij na področju zbiranja – in ravnanja z odpadki	– območja Nature 2000 – izboljšanje okoljske infrastrukture/monitoring – krepitev zavesti o nujnosti spoštovanja principov trajnostnega razvoja pri načrtovanju – sektorskih politik	– nepovezano delovanje občin na področju varstva okolja/odsotnost regionalnega nivoja in institucionalne povezanosti – neustrezno ravnanje z odpadki in odsotnost regijskega centra za zbiranje odpadkov – nedograjena komunalna infrastruktura	– pritiski gospodarstva na okolje – nezavarovanje vodnih virov zaradi različnih interesov – naravne katastrofe in pojavi v okolju – odsotnost uveljavljanja upravljaljskih načrtov s strani države ter državnih in regijskih strategij in ukrepov na področju ohranjanja kulturne	– programa so optimalno varstvo okolja, sonaravno upravljanje vodnih virov, ohranjanje biotske raznovrstnosti in krajine ter izboljšanje stanja degradiranega okolja in kakovosti bivanja v sodelovanju z okolju prijaznim gospodarstvom	– Varstvo in razvoj okoljskega kapitala – Varovanje, razvoj in upravljanje varovanih območij – Varovanje vodnih virov in vodooskrba s kvalitetno pitno vodo – Odvajanje in čiščenje odpadke in padavinske vode – Gospodarno ravnanje z odpadki	

	- izvedeni pomembni projekti s področja vodooskrbe in komunalne infrastrukture v regiji - izredna biotska in krajinska raznolikost delov regije, izjemne krajine kot krajinska območja - visoko vrednotenje kakovosti naravne in kulturne krajine (ohranjena narava in bogastvo s kulturno dediščino) - območja pomembnejših naravnih virov (izreden vodni potencial ...)		- občutljiva vodozbirna območja, ki niso zaščiteni ali ni rešen sistem upravljanja - ni upravljaljskih načrtov zaščitene območij (parki, območja Nature 2000)	krajine			- odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter vodooskrba v povodju Zgornje Save in Sore - celovito ravnanje z odpadki - varovanje narave in naravnih virov
Gorenjska	- precejšnje zaloge kakovostnih vodnih virov - Triglavski narodni park	- zmanjšanje onesnaževanja z elektromagnetnimi sevanji, olji, CO2 - čezmejno varovanje okolja	- slaba kakovost vode na sotočju Save in Sore - degradirane površine posledica nekdanjih posegov - slabo nadzorovana območja, ki jih ogrožajo plazovi in poplave	- povečevanje prometa v alpskih dolinah - omejevanje posegov na I. kmetijska območja - nepredvidljive posledice ujm	- urediti odvajanje in čiščenje odpadnih voda na vodozbirnem območju Save in Sore do sotočja v skladu z nacionalnim programom varstva okolja - zmanjšati količine odpadkov, pripeljanih na deponijo		

Na osnovi pregleda vsebin s področja okoljske politike v RRP 2007-2013 lahko podamo naslednjo oceno:

11. Področje okolja je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
12. Le v primeru dveh regij (Obalno kraška regija, Savinjska regija) se načrtovani projekti na področju okolja (okoljske infrastrukture) neposredno navezujejo na ReNPVO.
13. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize).
14. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na prostor, benchmarking analize itd.
15. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
16. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki varstva okolja in regionalnim razvojem.
17. Primerjave načinov in kakovosti reševanja okoljske problematike med vsemi RRP 2007-2013 pa so težko izvedljive glede na to, da se statistične (razvojne) regije nahajajo v precej različnem položaju kar zadeva kakovost okolja (glej prikaz ocene okoljskih razmer v okviru ocene sonaravnega regionalnega razvoja v slovenskih statističnih regijah v Sliki 2).

Slika 2: Kazalec sonaravnega regionalnega razvoja v slovenskih statističnih regijah na začetku 21. stoletja



Vir: Vintar Mally et. al., 2009⁵⁷

⁵⁷ Vintar Mally Katja et. al., 2009, Zagate trajnostnega razvoja v Pomurju, 20. Zborovanje slovenskih geografov na temo Pomurje – trajnostni regionalni razvoj ob reki Muri, Ljutomer – Murska Sobota, 26.-28. Marec 2009, <http://www.drustvo-geografov-pomurja.si/projekti/zborovanje/zbornik/z2aKatja%20Vintar%20Mally%20idr.T.pdf>.

3. Zaključne ugotovitve

Analiza nekaterih izbranih državnih razvojnih dokumentov je pokazala, da so v programih varstva okolja povezave med okoljsko politiko ter regionalno politiko oz. področjem regionalnega razvoja zelo šibke. V regionalni politiki so v okviru vizije regionalnega razvoja okoljski vidiki na splošno vključeni v koncept trajnostnega razvoja. Okoljski vidiki regionalne politike pa vmanjkajo na bolj operativni ravni. Pogrešamo jih pri splošnih in strateških ciljih ter opredeljenih projektih regionalne politike.

Na državni ravni so povezave med okoljsko politiko in regionalnim razvojem bolj deklarativnega značaja brez obstoja učinkovite metodike (modela) njunega povezovanja.

Vse bolj se izpostavlja potreba po oblikovanju novega razvojnega modela, ki bi presešel sedanji razvojni model, ki bi želeno večjo konkurenčnost in višjo dodano vrednost na zaposlenega povečevala na račun že sedaj prekomernih okoljskih pritiskov in naraščanju snovnoenergetskih tokov (Plut, 2009, str. 4).

Umanjkanje višje stopnje vsebinske in metodične povezanosti vidikov okoljske politike in regionalnega razvoja na državni ravni se odraža tudi na način obravnave obeh vidikov na regionalni ravni v okviru regionalnega razvojnega načrtovanja.

Za vsebine s področja okolja v RRP 2007-2013 veljajo naslednje značilnosti:

1. Področje okolja je obravnavano v vseh RRP 2007-2013, vendar s precejšnjimi razlikami med regijami, ki se nanašajo na poglobljenost in sistematičnost obravnave.
2. Le v primeru dveh regij (Obalno kraška regija, Savinjska regija) se načrtovani projekti na področju okolja (okoljske infrastrukture) neposredno navezujejo na ReNPVO.
3. Med regijami obstajajo razlike v kakovosti opravljene analize stanja, priprave SWOT analize (v povprečju sta predstavljena le dva do tri elementa SWOT analize).
4. Za številne predlagane projekte niso bile predhodno opravljene ustrezne analize izvedljivosti, vplivov na prostor, benchmarking analize itd.
5. Za nekatere projekte niso bila indikativno namenjena sredstva.
6. Pri vseh vmanjka jasna opredelitev vsebinske in procesne povezave med vidiki varstva okolja in regionalnim razvojem.
7. Primerjave načinov in kakovosti reševanja okoljske problematike med vsemi RRP 2007-2013 pa so težko izvedljive glede na to, da se statistične (razvojne) regije nahajajo v precej različnem položaju kar zadeva kakovost okolja.

Literatura in viri

1. Cof, A. et al., 2008, Strokovne podlage o naravnih danostih LUR, v Gulič, A. et al., Strokovne podlage za pripravo regionalnega prostorskega načrta Ljubljanske urbane regije, Urbanistični inštitut RS, Ljubljana, http://rralur-prostor.uirs.si/dokumenti/Porocila%20projekta/Zaključna%20poročila/SPRPN%20LUR_zaključno%20poročilo%20za%20ključni%20aktivnosti%20št.%201%20in%2015102008.pdf.
2. Feldman, D.L. & Wilt, C.A. (1999) Climate-change policy from a bioregional perspective: Reconciling spatial scale with human and ecological impact. In M.V. McGinnis (Ed.), Bioregionalism. New York: Routledge, pp. 133-54.
3. Hlad, B., Erker Slabe, R., 2004, Ekonomski razvoj in ohranjanje biotske raznovrstnosti, IB revija, 38, 4: 52-66, UMAR, Ljubljana, http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2004/ib4-04.pdf.
4. Mikuš, T., 2006; Stanje in perspektive krajinskih parkov v Sloveniji, magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Podiplomski študij varstvo naravne dediščine, Ljubljana, http://www.digitalna-knjiznica.bf.uni-lj.si/md_mikus_tina.pdf.
5. MOP, 2005, Resolucija o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (ReNPVO), <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20062&stevilka=3>.
6. Plan B za Slovenijo, 2007, http://www.umanotera.org/upload/files/Plan%20B/Plan%20B%20za%20Slovenijo_CELO_TEN_DOKUMENT_verzija_24_april_2007.pdf.
7. Plut, D. et al., 2008, Trajnostni razvoj varovanih območij – celostni pristop in aktivna vloga države, Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ljubljana, http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/Publikacije/priloznostno/CRP_zavarovana_Plut_08.pdf.
8. Plut, D., 2009, Trajnostni razvoj Slovenije – od šibke k močni sonaravnosti, http://www.fgg.uni-lj.si/ulvoobvestila/obvestila%5C31_20.pdf.
9. Senjur M., 2009, Strategija razvoja Slovenije in gospodarska recesija, Razvojni izzivi Slovenije, Založba ZRC, Ljubljana, s. 21-27.
10. SVLR, 2010, Regionalna politika, http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_regionalnega_razvoja/regionalna_politika/.
11. Vlada RS, 2007; Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013, <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP-ROPI.pdf>.
12. Vintar Mally Katja et. al., 2009, Zagate trajnostnega razvoja v Pomurju, 20. Zborovanje slovenskih geografov na temo Pomurje – trajnostni regionalni razvoj ob reki Muri, Ljutomer – Murska Sobota, 26.-28. Marec 2009, http://www.drustvo-geografov-pomurja.si/projekti/zborovanje/zbornik/z2aKatja%20Vintar%20Mally%20idr_T.pdf.

