

## Dejavniki regionalnega razvoja v pokrajinski členitvi Slovenije

### Povzetek

*Pri pričakovani reformi politično-institucionalnega sistema z uvajanjem druge stopnje lokalne samouprave imajo pomembno vlogo tudi dejavniki skladnega regionalnega razvoja. Njihova vloga ni zgolj povezana s pripravo ustrezne členitve Slovenije na ustrezna funkcijsko zaokrožena območja, marveč sodobne družbene razmere od njih zahtevajo sistematično vrednotenje variantnih členitev z vidika vzročne povezanosti oblikovanja pokrajin med regionalnim razvojem, učinki policentrične zasnove omrežja naselij in decentralizacije institucij.*

*Številne teritorialne členitve, ki jih je Slovenija v preteklosti preživela, se vsaka zase na svojstven način odražajo v sodobni zavesti ljudi. Delitev na dežele še pred nastankom Jugoslavije je v zavesti ljudi še vedno zasidrana, in čeprav je že zdavnaj preživeta, je kljub temu še vedno možna prikrita podlaga bodoče pokrajinske členi-*

*tve. Tudi poznejše administrativne delitve prevzemanja določenih upravnih in drugih funkcij poznamo, ob manj pomembnih prilagoditvah, že dalj časa v povojnem obdobju. Z razvojno preobrazbo države in uveljavitvijo najnižje ravni lokalne samouprave se pojavljajo še nove funkcije. Spreminjajo se tudi gravitacijska območja mest kot regionalnih trgov delovne sile.*

*Določanje velikosti in obsega pokrajin običajno temelji na zgodovinskih, administrativnih, ekonomskih in funkcijskih oblikah, na homogenosti in gravitacijski pripadnosti območij ter velikosti naselbinske strukture, povezane v omrežje naselij in drugih gospodarskih aktivnosti. Funkcioniranje pokrajinskih območij je odvisno še od socialno-ekonomskih razmer, od dostopnosti do tistih urbanih središč, ki so si v hierarhiji mest "priborile" vlogo razvojnih generatorjev, predvsem na področju*

*oblikovanja (javnih) institucij, zaposlovanja, poslovno-oskrbnih funkcij, in od politično-administrativnih faktorjev. Položaj, velikost in obseg regij so strateškega pomena za regionalno in prostorsko politiko države.*

*Za bolj racionalno funkcioniranje države je torej treba opredeliti prostor, ki naj določa območje pokrajine. Samoumevno je, da je treba območja pokrajin določiti in oblikovati z ustreznimi predpisi ter jim na ta način zagotoviti njihovo pravnoformalno razpoznavnost. Vzporedno z regionalizacijo mora skladno s sodobnimi principi vodenja regionalne politike potekati tudi proces devolucije oblasti v smislu partnerskega odnosa in subsidiarnosti. Izhajajoč iz policentričnega sistema bi bilo potem mogoče izoblikovati mrežno zasnovo upravljanja, ki bi po eni strani onemogočala centralizacijo in na drugi strani vzpostavljala možnosti za skladen razvoj.*

### Summary

*Balanced regional development plays an important role in the planned reform of the political institutional system that is set to introduce the second level of local government. Regional development factors will be instrumental not only in deciding on the appropriate dividing up of Slovenia into functionally closed areas but also, given the modern social circumstances, in systematically assessing the alternative divisions*

*from the viewpoint of causal links between defining regions and regional development, the effects of the polycentric settlement network layout and the decentralisation of institutions.*

*Previous territorial divisions of Slovenia are still reflected in people's consciousness, each in their own way. The pre-Yugoslav division of the country into regions still lingers in people's consciousness and, albeit outworn long ago,*

*it remains a potential latent basis for the future regional organisation. Later administrative and functional divisions have, with minor modifications, also been known in the post-war period. The progressive changes and establishment of the lowest level of local government have given rise to new functions. Urban gravitational areas functioning as regional labour markets are similarly subject to ongoing change.*

\* Doktor geografskih znanosti, znanstveni svetnik, GIAM ZRC SAZU, Novi trg 2, 1000 Ljubljana, e-pošta: marjan.ravbar@zrc-sazu.si

*The boundaries of regions are usually determined on the basis of their historical, administrative, economic and functional characteristics, the uniformity and gravitational affinity of areas, the size of the settlement network and other economic activities. The functioning of regional areas also depends on social and economic policies, the accessibility of urban centres functioning as development generators, especially in the areas of (public) institution-*

*building, employment, business activities and the provision of services, and political and administrative factors. The location and size of regions are strategically relevant to the country's regional and spatial policies.*

*In order to streamline the functioning of the state, a framework identifying the borders of regions should be determined. Regions should, naturally, be legally regulated so as to ensure*

*their legal and formal identification. In accordance with the regional policy principles, the regionalisation process should be paralleled by the devolution of power leading towards partnership and subsidiarity. The polycentric system could serve as a basis for networked management that would prevent centralisation on one hand and provide the conditions for balanced development on the other.*

## 1. Uvod

Pričujoči prispevek je sintetični povzetek izsledkov v raziskovalnem projektu, ki sta ga v preteklem letu pod gornjim naslovom v okviru ciljno raziskovalnega programa Konkurenčnost Slovenije 2001 - 2006 financirali Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport ter ministrstvo za notranje zadeve.

Sestavek je oblikovan iz štirih vsebinsko zaključenih sklopov. Po uvodnih razmišljanjih podajamo kratek pregled pomena regionalizacij v Evropi in Sloveniji za skladen regionalni razvoj, podali smo tudi pregled prednosti in pomanjkljivosti možnih regionalizacij. Sledi pomembno teoretsko poglavje o decentralizaciji institucij kot pospeševalcu regionalnega razvoja. Osrednje poglavje sestavlja pregled in opis dejavnikov regionalnega razvoja v funkciji pokrajinske členitve države, podali smo še pregled poglavitnih razlik med klasičnimi in sodobnimi pristopi razreševanja vsebinskih problemov regionalnega razvoja. Pomen regionalne ravni za regionalni razvoj zaključuje razmišljanja o dejavnikih regionalnega razvoja v predvideni pokrajinski členitvi Sloveniji, med njimi izpostavljamo zlasti endogeni in kooperativni regionalni razvoj ter policentričnost kot pomembne razvojne instrumente.

Pri pričakovani reformi političnoinstitucionalnega sistema z uvajanjem druge stopnje lokalne samouprave imajo pomembno vlogo tudi dejavniki skladnega regionalnega razvoja. Njihova vloga ni zgolj povezana s pripravo ustrezne členitve Slovenije na ustrezna funkcijsko zaokrožena območja, marveč sodobne družbene rezmere od njih zahtevajo sistematično vrednotenje variantnih členitev z vidika vzročne povezanosti oblikovanja pokrajin med regionalnim razvojem, učinki policentrične zasnove omrežja naselij in decentralizacije (javnih) institucij.

Številne teritorialne členitve, ki jih je Slovenija v preteklosti preživela, se vsaka zase na svojstven način odražajo v sodobni zavesti ljudi. Delitev na dežele še pred nastankom Jugoslavije je v zavesti ljudi še vedno zasidrana, in čeprav je že zdavnaj preživeta, je kljub temu še vedno možna prikrita podlaga bodoče pokrajinske členitve. Tudi poznejše administrativne delitve (npr. na okraje, pa komune in planske ter nazadnje statistične oziroma razvojne regije) prevzemanja določenih upravnih in drugih funkcij poznamo, ob manj pomembnih prilagoditvah, že dalj časa v povojnem obdobju. Z razvojno preobrazbo države in uveljavitvijo najnižje ravni lokalne samouprave se pojavljajo še nove funkcije (npr. na področju javnih institucij). Spreminjajo se tudi gravitacijska območja mest kot regionalnih trgov delovne sile.

Določanje velikosti in obsega pokrajin običajno temelji na zgodovinskih, administrativnih, ekonomskih in funkcijskih oblikah, na homogenosti in gravitacijski pripadnosti območij ter velikosti naselbinske strukture, povezane v omrežje naselij, in drugih gospodarskih aktivnostih. Funkcioniranje pokrajinskih območij je odvisno še od socialno-ekonomskih razmer, od dostopnosti do tistih urbanih središč, ki so si v hierarhiji mest "priborila" vlogo razvojnih generatorjev, predvsem na področju oblikovanja (javnih) institucij, zaposlovanja, poslovno-oskrbnih funkcij, in od politično-administrativnih faktorjev. Položaj, velikost in obseg regij so strateškega pomena za regionalno in prostorsko politiko države.

Za bolj racionalno funkcioniranje države je torej treba opredeliti prostor, ki naj določa območje pokrajine. Samoumevno je, da je treba območja pokrajin določiti in oblikovati z ustreznimi predpisi ter jim na ta način zagotoviti njihovo pravnoformalno razpoznavnost. Vzporedno z regionalizacijo mora skladno s sodobnimi principi vodenja regionalne politike potekati tudi proces

devolucije oblasti v smislu partnerskega odnosa in subsidiarnosti. Izhajajoč iz policentričnega sistema bi bilo potem mogoče izoblikovati mrežno zasnovo upravljanja, ki bi po eni strani onemogočala centralizacijo in na drugi strani vzpostavljala pogoje za skladen razvoj (Ravbar, 2002).

## 2. Vidiki regionalizacij v Evropi in Sloveniji - stanje in težnje

Mrežna zasnova družbenih odnosov pogojuje tesno povezanost gospodarskih interesov in drugih skupnih nalog na nadlokalni ravni. Izoblikuje se interakcijski prostor, ki se glede na svojo strukturo in funkcijo loči od sosednjih območij. Velikost in narava teh območij sta tesno povezana še z naravnimi dejavniki, ki zaradi fizičnih pregrad (npr. gorovja) usmerjajo družbeno povezovanje. Omenjena interakcijska območja se z družbenim razvojem spreminjajo.

Na podlagi pridobljenih pravic lokalnih in regionalnih skupnosti ločimo države na centralistične in decentralizirane, na unitarne in/ali (kon)federalne. Vendar pa se vloga pokrajin ne spreminja le od države do države, temveč tudi s časom, čemur je v zadnjih desetletjih priča zlasti Evropa, kjer se kot protitež globalizaciji uveljavlja ideja o »Evropi regij«. Na regionalnih temeljih je zasnovano tudi vse večje število razvojnih politik (npr. o regionalnem razvoju). Prav slednje je poleg notranjih potreb eno bistvenih vodil tudi pri oblikovanju optimalne regionalne organiziranosti, ki intenzivno zaposluje politično in strokovno javnost že od osamosvojitve dalje.

**Regionalizacije v Evropi:** V drugi polovici 20. stoletja je v Evropi zaznati veliko teritorialnih, funkcionalnih, organizacijskih reorganizacij lokalne samouprave in tudi z njo povezane državne uprave. Proces regionalizacije se je pričel v petdesetih letih preteklega stoletja in je v zadnjih desetletjih temeljito spremenil notranjo podobo marsikatere od držav. Nov zagon je dobila konec osemdesetih, ko jo je kot del svoje razvojne politike sprejela EU (Evropska unija), ki je zavezanost regionalizaciji opredelila v Evropski listini o regionalizaciji. Dokument je sprejel Evropski parlament leta 1988 in s tem postavil pravno podlago za regionalizacijske procese, saj listina članice zavezuje, da bodo znotraj svojega ozemlja oblikovale območja, ki bodo sposobna voditi razvojne politike tudi preko meja nacionalnih držav. Na tej podlagi podpisnice, upoštevajoč svoje posebnosti, vzpostavljajo subnacionalne ravni svoje oblasti, vendar se po tem, koliko suverenosti država prepusti svojim regijam, zelo razlikujejo

(Loughlin, 2000). Kajti kmalu se je izkazalo, da kljub spoštovanju vredni ideji po poenotenju kriterijev za oblikovanje enotnega modela členitve pokrajinskih enot in navkljub načelni naklonjenosti obstajajo prav tako pomembna nasprotja in predvsem praktične težave med splošno podprto težnjo po enotni regionalizaciji in oblikovanju primerljivih pokrajin predvsem zaradi zgodovinskih razlik, družbenih interesov, stopnje gospodarske diferenciacije ter upravno-pravne raznolikosti njenih izraznih oblik. Izkazalo se je tudi, da je oblikovanje enotnega koncepta za določitev velikosti pokrajin in razmejitve pristojnosti med državo in pokrajinami praktično nemogoče izvesti. Prav tako je postalo jasno, da je oblikovanje primerne in splošno priznane definicije za oblikovanje velikosti pokrajin zelo težavno. Enake težave povzročajo priprava primerjalnih kriterijev razmejevanja za raven "evropskih" regij. Doseženo je bilo le soglasje, da postopke za oblikovanje pokrajin lahko razlagamo kot kompleksen in dinamičen proces, ki pa lahko bistveno vpliva na razvoj na srednji ravni upravljanja, tudi pri pospeševanju skladnega razvoja.

V skladu z rastjo pomena in vloge regij se je pojavila tudi težnja po njihovem predstavištvu. Na tej podlagi je bil z Maastrichtsko pogodbo leta 1994 ustanovljen Komite regij, ki kot posvetovalni organ pokrajinam omogoča možnost vplivanja na razvojne odločitve. Z naraščajočim pomenom regij in povečevanjem tekmovnosti med njimi se spreminjajo tudi obmejna območja. Postala so neke vrste "dvodimenzionalna" območja in s tem tudi predmet čezmejnega (tudi političnega) odločanja. (Mamadouh, 2001).

Vzgibi za oblikovanje pokrajin izhajajo iz naslednjih temeljev:

- Konkurenca in tekmovnost v evropskih integracijah sta lokalne skupnosti pritegnili (=prisilili) h (gospodarskemu) sodelovanju. Poleg tega številne (skupne) odprte naloge zahtevajo intenziviranje medobčinskega sodelovanja, ki mu drobne lokalne skupnosti ne bi bile v zadovoljivi meri kos.
- Regionalizem in regionalna identiteta pridobivata na pomenu kot motivacijska sestavina za samopomoč. To je združljivo s konceptom prostorske in regionalne politike in krepitve endogenih potencialov, pri čemer imajo regionalni akterji pomembno vlogo.

Potreba po ustanovitvi pokrajin se kaže tudi pri izvajanju skupnih politik. Med njimi je zlasti odločilna politika, ki se je s svojimi načeli subsidiarnosti in partnerstva preobrazila iz politike za regije v politiko regij. Poleg tega v moderni

družbi naraščajo potrebe po kompleksnih tehničnih, kulturnih in upravnih storitvah, kar vključuje vzdrževanje inovativne družbene infrastrukture.

**Regionalizacije v Sloveniji:** Sodobni koncepti oblikovanja "pokrajin", kot avtonomnih političnih in/ali administrativnih tvorb imajo v Sloveniji svoje zametke v zasnovi policentričnega razvoja, v Evropi pa so povezani s postopnim oblikovanjem strukturnih in kohezijskih skladov. Oba primerljiva koncepta sta stara dobrih trideset let. V marsičem sta povezana z odstopanjem od tradicionalnih pogledov na oblikovanje pokrajin kot najnižje neposredne ravni države s politično reprezentativnostjo, ki je izražena z voljenimi predstavniki. Nove ideje bolj izhajajo iz uveljavljanja zamisli, da javnopravne teritorialne skupnosti same uravnavajo družbeni razvoj, ki ga razvijajo v pretežni meri z lastnimi razvojnimi potenciali. Te zamisli v Sloveniji nikoli niso bile izpeljane do konca. Kajti decentralizacija je proces, kjer država v kar največji možni meri del svojih funkcij prenese na nižje organe, ki so z državnim središčem sicer povezani, vendar pri odločanju in izvrševanju relativno samostojni. Pomeni torej prenos moči odločanja, odgovornosti in kontrole finančnih in človeških virov z državne na nižje ravni oziroma javnopravne družbenopolitične skupnosti, ki so občanom bližje. Gre za dejavnosti javnih institucij, ki jih država z zakonom prenese v izvirno pristojnost regionalnim skupnostim, s tem da jim zagotovi sredstva in nadzor.

Prav zato lahko reforma regionalne samouprave in regionalne politike poskuse oblikovanja enotnih definicij, temelječih na enotnih kohezijskih principih za oblikovanje pokrajin, le še trdneje povežeta na bolj ali manj institucionalno raven. Vodenje skupne regionalne politike, namenjene preprečevanju regionalnih nesorazmerij, postavlja vlogo pokrajin in njenih institucij v enakovreden položaj z državnimi institucijami, ki so potemtakem osvobodjene kontrole nad izvajanjem regionalne politike. Zasedanje tega cilja daje podporo regionalnim in tudi lokalnim političnim skupnostim.

Čeprav razprava o pokrajinah poteka že skoraj desetletje, še vedno ni jasno, koliko naj bi jih Slovenija imela in kakšna naj bo njihova velikost. Ne glede na izražene pomanjkljivosti, bo obstoječe urbano omrežje s svojimi funkcijami pomenilo ogrodje (bodoče) regionalne organiziranosti (pa kakršna koli pač bo). Dosedanja razglabljanja o pokrajinah kot vmesnih upravnih in samoupravnih enotah med občinami in državo so pokazala

zaznaven antagonizem med velikostjo, vlogo in funkcijo bodočih pokrajin<sup>1</sup>. Če poenostavimo, se pojavljajo različice med dvema skrajnostima: med t.im. "velikimi" in "majhnimi" regijami. Odločitev o tem je težka, saj imata obe možni skrajni različici - večje število manjših pokrajin : manjše število večjih pokrajin - prednosti in pomanjkljivosti:

Med prednostmi manjšega števila večjih pokrajin so: večja populacijska in ekonomska moč regije ter sposobnost oblikovanja gospodarskih združenj kot podlage za razvijanje regionalne zavesti, večja možnost za izvajanje regionalne razvojne politike, večje možnosti za uveljavitev regionalnega prostorskega planiranja, lažje izvajanje ekoloških sanacij in varovanja okolja, večje možnosti infrastrukturnih vlaganj, relativno manj številčen državni aparat in s tem cenejša uprava, večje število uporabnikov javnih funkcij, preprečevanje drobnih lokalizmov, lažja uskladitev teritorialne organiziranosti različnih državnih služb, primerljivost s soseščino (Ravbar, 1999).

Na drugi strani so prednosti večjega števila manjših pokrajin: večja prilagoditev lokalnim in mikro-regionalnim potrebam in interesom prebivalstva, večja povezanost ozemlja in pogosta naravna zaokroženost, uveljavitev večjega števila upravnih središč in s tem povezane boljše oskrbe ter večje možnosti zaposlovanja. Prav tako se znotraj majhnih pokrajin lažje razvije občutek pripadnosti. Vendar pa nasproti tem stojijo številni, predvsem z gospodarsko močjo povezani argumenti. Majhne pokrajine so namreč ekonomsko šibkejše, imajo dražjo in številčnejšo upravo, prav tako pa tudi težje načrtujejo posege v prostor ter infrastrukturno oskrbo. Med posameznimi pokrajinami bi prihajalo do velikih razlik v stopnji razvitosti, problematična pa je tudi raven razvitosti posameznih regionalnih centrov.

Vsekakor bodo morale pokrajine izhajati iz temeljnih geografskih potez Slovenije, to je njene naravno- in družbeno-geografske pestrosti ter že izoblikovane hierarhije oskrbnih centrov. Velik poudarek bo treba nameniti tudi regionalni zavesti prebivalstva, saj lahko ta, ob njenem neupoštevanju, povzroča številne težave. Izhodišča, ki jih uporabljajo posamezne državne institucije, kažejo na težnjo po ustanavljanju večjih pokrajin. To je po eni strani zavoljo njihove konkurenčnosti nujno potrebno, po drugi strani pa bi omenjena delitev močno posegla v obstoječo zavest prebivalstva v posameznih manjših okoljih. S tega vidika bi bilo verjetno treba razmisliti o tem, da bi s spremembo ustave še vedno omogočali prostovoljno (neformalizirano) združevanje občin

<sup>1</sup> Pri tem velja opozoriti, da v deželah EU šteje povprečna pokrajina na ravni NUTS 3 410 000 prebivalcev in meri 5400 km<sup>2</sup>.



na subregionalni ravni, s čimer bi potešili različne lokalne interese.

Integracija Slovenije v EZ pa je vendarle impulz - motivacija - za regionalizacijo, ki je vsekakor tudi v nacionalnem interesu, saj močna urbana središča v neposredni sosesčini (npr. Trst, Gorica, Gradec, Celovec...) lahko dezintegrirajo težnje po skladnem regionalnem razvoju v Sloveniji. Obstoj pokrajin in močnih urbanih središč na obmejnih območjih je odločujoči dejavnik za uravnavanje gravitacijske privlačnosti velikih sosednjih mest, ki so historično, tradicionalno in ekonomsko-geografsko povezana s slovenskim življenjem to- in onstran politične meje. Naraščajoči pomen regionalnih in prostorskih kot endogenih razvojnih dejavnikov je danes razpoznan. Vendar je gonilno silo v regionalnem razvoju moč vzpostaviti na različnih ravneh, kar kaže primer novih instrumentov gospodarskega razvoja, uporabljenih na depresivnih industrijskih območjih (npr. Zasavje, Mežiška dolina ...), ki se sublimirajo v razvojnih središčih nacionalnega pomena. Nobenih "a priori" razlogov ni, da se funkcionalne prostorske enote ne bi skladale z upravnimi tvorbami. Pomembnejše bi bilo zagotoviti, da doslej sicer še nedorečena središča nacionalnega pomena ustvarjajo osnove za uspešnejšo regionalno politiko na nadlokalni ravni, kot so jo doslej. Optimiranje velikosti regij je manj pomembno.

Regionalizacijo, povezano z decentralizacijo institucij, je treba v Sloveniji definirati kot proces, čigar cilj je uveljavitev avtonomne izvršilne oblasti pokrajin kot pogoja za hkraten razmah ustvarjalnosti subnacionalnega, vendar nadlokalnega pomena. Običajno jo sproži gospodarsko prestrukturiranje za razmah regionalne identitete in solidarnosti. Za to pa so potrebni politična volja in izhodiščni regionalni razvojni potenciali: že obstoječe razvojne institucije ali/in nove za nov razvojnih razmah. Nenazadnje, pri odpravljanju regionalnih disparitet je pomembna tudi mobilnost institucij. V določeni meri je regionalizacija del gibanja s težiščem, ki zagovarja enostavnejše upravljanje lokalnih zadev, in je hkrati motiv - razvojno gibalno (v praviloma manj razvitih) območjih. Izraža se s spreminjanjem funkcij obstoječih institucij na srednji ravni. Če te funkcije smatramo kot vezni člen državne uprave v obliki specifičnih institucij, potem so le-te upravičene. Ustrezna regionalizacija institucionalnih prevzemov je povezana s podporo dotičnemu območju in njihovim lastnim interesom, najprej seveda socialnoekonomskim, toda vedno v kontekstu kulturne in narodnogospodarske perspektive.

**Oblikovanje pokrajin:** V majhni, vendar mozaično izredno pestri in raznoliki državi, kakršna je

Slovenija, so možnosti oblikovanja pokrajin omejene (Ravbar, 2002). Kljub vsemu je možnih več načinov oblikovanja regionalizacij. Po mnenju Šmidovnika (1995) so bistveni elementi teritorialnih skupnosti določeni z geografskim območjem, prebivalci, naseljenimi na tem območju, njihovimi potrebami ter dejavnostmi za zadovoljevanje teh potreb, pa tudi z zavestjo ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. Fizično geografsko, gospodarsko in družbeno okolje so vzročno povezani, saj se medsebojno podpirajo.

Po drugi strani pa zasledimo številne definicije regij, ki pretežno slonijo na homogenosti. Po določitih Evropske listine je pokrajina »območje, ki predstavlja jasno zaključeno geografsko celoto ali istovrstni kompleks območij, ki predstavljajo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga družijo določeni skupni elementi (jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, gospodarski in socialni napredek.« (Šmidovnik, 1995).

Velikost pokrajine je odvisna od različnih družbenih dejavnikov in naravnih razmer. V tem smislu lahko pokrajine razumemo kot skupnosti, ki:

- so v političnem smislu pod ravnijo osrednje države in nad ravnijo lokalnih skupnosti. Imajo politično zastopstvo oziroma če tega ni, telo, ki so ga ustanovile lokalne skupnosti na nižji ravni (Vrišer, 1999).
- so sestavljene iz večjega števila lokalnih skupnosti in predstavljajo praviloma geografsko zaokroženo celoto z med seboj povezano skupno družbeno, prostorsko in gospodarsko problematiko (Šmidovnik, 1995).

Slovenija spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, saj npr. obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah predstavlja le okoli 12 %. Edina prava nižja raven lokalnih skupnosti je še vedno občina. Približno enak odstotek predstavljajo javne finance v manj razvitih državah, medtem pa se ta v državah OECD giblje okoli 30 % (Oplotnik, Križanič, 2002).

Temeljni namen decentralizacije naj bi bil doseganje večjih narodnogospodarskih koristi, torej preprečevanje regionalnih disparitet. Z oblikovanjem regionalne ravni lokalnih skupnosti se bolj približamo dejanskim potrebam ljudi in okolja, saj je centralizirana raven upravljanja - zaradi informacijske "asimetrije" - glede ugotavljanja in zadovoljevanja potreb lokalnega prebivalstva v nadrejenem položaju. Potreba po decentraliziranih enotah se veča z ekonomskim napredkom, s stopnjo urbanizacije, z naraščanjem regionalnih disparitet, demografsko, geografsko, kulturno in socialno-ekonomsko raznolikostjo

okolja ter povpraševanjem po lokalnih dobrinah in storitvah predvsem javnega značaja. Glede na nekatere analize fiskalni federalizem oziroma decentralizacija oblasti pomeni eno izmed dobrin na višji stopnji družbenega razvoja. Temelj za dosego tega cilja pa je čim višja stopnja avtonomnosti lokalnih ravni oziroma pravilna vertikalna upravljalna (npr. davčna) struktura, ki lokalnim ravnom omogoča samofinanciranje večine izvornih in prenesenih nalog ter potreb (Oplotnik, Križanič, 2002).

Dejstvo je, da bo oblikovanje pokrajin v Sloveniji prineslo tudi prerazdelitev finančnih virov med tri ravni upravljanja (državno, pokrajinsko in lokalno). Glede na predviden prenos pristojnosti in nalog na pokrajine, bo potrebno preoblikovati sistem javnih financ R Slovenije tako, da bodo za enake naloge namenjeni praviloma enaki viri financiranja in delež sredstev. Z modelom financiranja pokrajin je treba zagotoviti finančne elemente koncepta pokrajin kot razvojnih regij, ki temeljijo na lastnih razvojnih potencialih, podpora razvojnih potencialov in stabilnosti razvojnih procesov in jim zagotoviti sredstva v višini, ki bodo omogočala ekonomski, socialni, prostorski in kulturni razvoj.

Regionalizacija Slovenije ima štiri komponente: teritorialno, organizacijsko, materialno in funkcionalno. Pokrajinska ureditev in njena uveljavitev je hkrati politični in strokovni projekt, ki temelji na pomembnem vprašanju, katere pristojnosti bodo imele bodoče pokrajine. Ob tem so neločljivo povezani trije dejavniki in sicer pristojnosti, financiranje ter ozemeljski obseg. Pestrost slovenskega ozemlja je vzrok številnim regionalizacijam in prav heterogenost in historične okoliščine jih še močno zapletajo in otežujejo. Ob upoštevanju izredne pokrajinske (naravno geografske) in ekološke mozaičnosti Slovenije, razpršenega poselitvenega vzorca ter pripadnosti prebivalcev v okvirih mikroekonomskih območij, bi bilo lažje izdvojiti večje število manjših regij. Večje število regij pa bi bilo za majhno Slovenijo ter izrabo regionalnih virov in evropske gospodarske kriterije regionalnega povezovanja predrago.

V tej zvezi ima pomembno vlogo organiziranost institucij predvsem v segmentih prostorskega in regionalnega planiranja<sup>2</sup>. Razumemo jo kot strukturno in procesološko ureditev, kjer gre za zelo kompleksen proces, povezan s porazdelitvijo nalog, kompetenc, (kadrovskih) virov in komunikacijskih struktur. Sistem regionalnega planiranja skupaj z organizacijskimi oblikami odraža soodvisnost planiranja in preostalih

družbenih interesov. Le-ta se primarno odraža v koordinaciji (pogosto tudi konfliktnih) planskih stanj, teženj in predvidevanj različnih resorjev, kjer ima (1) npr. regionalno prostorsko planiranje "monopol" (predvsem) nad prostorsko relevantnimi informacijami, (2) podaja strokovno sporočilnost glede okoljskih posledic ter skrbi za uresničevanje načel trajnostnega razvoja in iz njih izhajajočih omejitev in končno (3) sproža politične vzgibe, ki imajo predvsem korektivno funkcijo.

Tudi Slovenija poskuša v skladu s strategijo regionalnega razvoja izvajati decentralizacijsko politiko, ki jo zaenkrat na pravno formalni ravni (deloma) vzpostavlja le Zakon o pospeševanju skladnega regionalnega razvoja in temelji na konceptu zagotavljanja enakomernejših pogojev na območju celotne države s pomočjo instrumentov regionalne politike in medsebojnega sodelovanja. Skozi izvajanje državnega razvojnega programa do leta 2006 mu poskušajo slediti pristojna nacionalna ministrstva, pod pogojem, da se v tem času usposobijo pristojna regionalna združenja. Tej politiki pa morajo slediti še druge (u)pravne in politične strukture. In kar je še pomembnejše: s smotrno in uspešno izvedbo decentralizacijske politike morajo biti povezani resnični nosilci regionalne politike ter zavezujoči, prepričljivi in izvedljivi skupni razvojni programi. Pristojna ministrstva običajno nasprotujejo uveljavljanju decentralizacije in v veliko primerih z administrativnimi (in drugimi) ovirami zavlačujejo prenos pooblastil. Aktualne politične rešitve vzbujajo bojazen po preveč administrativnem urejanju slovenskih pokrajin. V tem primeru je "ustanavljanje" pokrajin kot novih političnih skupnosti oziroma druge stopnje lokalne samouprave v bistvu paradoks, ker bodo tako zasnovane pokrajine predstavljale neko posebno modaliteto v tem procesu, saj bodo odstopale od splošno priznanih definicij za oblikovanje pokrajine in tudi ne bodo imele ustreznih institucij na regionalni ravni. Izključevanje institucij kot razvojnih faktorjev je v nasprotju z bistvom delovanja le-teh in vodi k temu, da realni institucionalni sistemi ne bodo v kontekstu s konkretnimi gospodarskimi in regionalnimi potrebami.

### 3. Decentralizacija funkcij v vlogi pospeševanja regionalnega razvoja

**Decentralizirana regionalizacija** je proces, katerega cilj je oblikovanje pokrajin. Pokrajine lahko nastanejo na več načinov. Najbolj naravni način bi bil spontano oblikovanje regije na podlagi njenih

<sup>2</sup> Racionalno bi bilo, da se ti dve dejavnosti zaradi komplementarnosti dela in sinergetskih učinkov združita (povežeta), čeprav njun "delokrog" nalog določata dva zakona!

posebnosti in funkcionalne navezanosti družbe na geografsko območje. Vendar je ta način v realnosti redek. Bolj pogosto pride do vzpostavitve pokrajin po odločitvi centralnih oblasti, pri čemer so regije orodje za izvajanje državne politike. Tako zasnovana regionalizacija nam pomeni instrument za pravno legalizacijo in družbeno legitimacijo regionalizma ter je instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države. Predstavlja sredstvo za razvojno, prostorsko, socialno in kulturno členitev državnega prostora zaradi:

- optimalne teritorialne delitve dela,
- funkcionalne intervencije države pri ustvarjanju boljših in enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov,
- samorazvoja lokalnih in regionalnih skupnosti, temelječih na samoiniciativnosti, samorganizaciji in soupravljanju lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov,
- tenkočutnega gospodarjenja z naravnimi viri in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.

Politična volja je torej odločilna za začetek decentralizacije in sam proces lahko odločujoče vpliva na preobrazbo centralizirano zasnovanega institucionalnega sistema. V slovenskih razmerah bi bilo modro, da posega po kombinaciji historičnih vzorov iz polpreteklih izkušenj in predvsem iz nikoli do konca zaživetih (razvojnih) planskih regij ter dodatno vzpodbujenih s (pre)ozko lokalno politično iniciativo. Tem dejavnikom pripadajo zlasti relativno močne regionalne (lokalne) elite, ki želijo s pomočjo decentralizirane kontrole vzpostaviti legitimnost za izvedbo ozkih regionalističnih (lokalističnih) interesov. Množica izpričanih lokalnih iniciativ vzbuja bojazen, da lahko pride do teritorialnega "razpada" re-gionalizma. In ta vakuum praviloma izkoriščajo centralistično naravnane administrativne elite. Kjer ni volje po uveljavitvi decentralizacije, potem primanjkuje moči za uveljavitev skupnih narodnogospodarskih interesov. Zato tudi stremljenja za vzpostavitvijo druge stopnje lokalne samouprave potekajo že več kot desetletje.

Razlogi za regionalizacijo torej niso enoznačni. Zagovorniki regionalizacije utemeljujejo da:

- regija omogoča bolj razčlenjeno izražanje ljudskih aktivnosti;
- je sredstvo za preprečevanje razvojnih konfliktov, saj centralizacija vzpodbuja neenakomeren razvoj;
- lokalne skupnosti niso dorasle nalogam, povezanim s skupnim sodelovanjem;
- brez vmesne ravni lokalna raven ne more biti ustrezen pogajalec s centralno oblastjo;
- je medobčinsko povezovanje pomemben dejavnik gospodarskega razvoja;

- so pokrajine najprimernejše oblike teritorialnih skupnosti za implementacijo čezmejnega sodelovanja.

Zagovorniki decentralizacije se pritožujejo, da je krivo pomanjkanje politične volje. To je brez dvoma odločujoč dejavnik za uveljavitev procesa decentralizacije. Izhajajoč iz gornje podmene, da "centralistov" ni lahko prepričati, da je prenos pristojnosti in kontrole nad viri enostavna in družbenopolitično naivna naloga. V tem primeru je praktično nemogoče pridobiti politično voljo za uveljavitev decentralizacije. Porazdelitev moči na decentralizirane instance je vselej sporen politični proces, pri katerem vsak posamezen korak med zagovorniki in nasprotniki sproži medsebojne borbe. Kako močna je v neki državi politična volja, ki zagovarja koristi decentralizacije, je odvisno od vrste vplivnih faktorjev, med katerimi izstopa ustrezna strokovna priprava za reformo institucionalnega sistema in seveda ekonomski dejavniki ter družbena razmerja moči.

Pomembni dejavniki političnoinstitucionalnega sistema, ki spodbujajo ali zavirajo decentralizirano regionalizacijo institucij, so:

- (1) *Moč centralne oblasti*: Če je nacionalna oblast močna in učinkovita ter njeno delovanje razpoznavno, potem je s stremljenji za regionalizacijo težko prodreti. Če pa so centralne oblasti v krizi, potem je njeno moč bistveno težje ohranjati in je njena pozicija nasproti regionalističnim težnjam ljudi omajana. Pod temi pogoji je decentralizacija lažje izvedljiva in priložnosti za oslabitev centralne oblasti večje.
- (2) *Ohranjanje obstoječih institucij* je usmerjeno k utrjevanju dejanskega stanja z namenom konsolidacije obstoječih pozicij, ki slede načelom, da kakršnekoli spremembe pomenijo tveganje in zavajanje. Zagovorniki centralizacije branijo svoje pozicije z utemeljitvijo, češ da bo sprememba povzročila destabilizacijo obstoječega sistema in opuščanje obstoječih privilegijev. Centralne oblasti vedno znova utemeljujejo, da pokrajine ali skupnost lokalnih skupnosti niso sposobne opravljati zastavljenih nalog (predvsem tistih finančne narave) (Beier, 1995).
- (3) *Sektorska in kulturna identiteta*: nekatera območja imajo tudi v Sloveniji izrazito izraženo sektorsko in kulturno identiteto. Naravno-geografska pestrost, raznolikost pokrajinskih enot in družbenogeografska heterogenost jo samo dopolnjujejo. Kulturna in naravno-geografska pestrost pogosto sproža željo med ljudmi po močnejši regionalni samostojnosti. Praviloma gre za manjša, periferna in povrh

vsega še obmejna območja. Le-ta pričakujejo prenos nekaterih dejavnosti z namenom, da decentralizacija pomeni odpiranje in zaupanje v sistem povezovanja z urbanimi središči višje ravni. Stremljenja po ohranjanju sektorske in kulturne identitete in spoštovanje regionalne pripadnosti nima podcenjevalnega prizvoka in vztrajanje pri tem je zelo pomemben element, ki koristi tudi centralistični in vertikalno zasnovani organizaciji državne uprave oziroma oblasti.

Analiza elementov je zasnovana tako, da reforma institucionalnega sistema izhaja iz analize dejavnikov vpliva, na podlagi katerih poskušamo izluščiti pozitivne učinke in opozoriti na morebitne pasti. Na podlagi gornjih izsledkov smo zasnovali model, s katerim analiziramo možne vplive regionalizacije na razvoj. Analiza elementov je zasnovana tako, da reforma institucionalnega sistema izhaja iz analize dejavnikov vpliva, na podlagi katerih poskušamo izluščiti pozitivne učinke in opozoriti na morebitne pasti. Model, kot ga prikazuje spodnja preglednica, poskuša nakazati še nabor možnih instrumentov za preprečevanje centralizacije.

Uspešnost reforme političnoinstitucionalnega sistema je v naslednjih elementih povezana s cilji oziroma pričakovanimi pozitivnimi učinki decentralizacije:

- Cilj decentralizacije institucij je usmerjen k problemskemu razreševanju ključnih problemov iz lokalnega okolja. Zato so odločitve povezane s specifičnimi razmerami v okolju in so tendenčno naravnane k učinkovitejšemu razreševanju in še boljši izrabi lokalnih virov. To drži predvsem za tista področja odločanja, kjer že obstajajo lokalna znanja. Poleg tega je pri oblikovanju decentraliziranih sistemov pomembna še skrb za ohranjanje dostopa do profesionalnih specialnih znanj.
- Temelj za uspešno decentralizacijo je, da odločitve slonijo na občutku soudeležbe občanov. Čim bližje so institucije prizadetim ljudem, tem bolj decentralizacija ugaja ljudem in tem enostavneje je neposredne ukrepe mogoče tudi začeti izvajati. Decentralizacija vsebuje, vendar ne avtomatično, več participacije. Marsikje so lokalne politične strukture daleč od demokratičnih pravil in bolj

### **Preglednica 1: Model decentralizirane regionalizacije države in vpliv na dejavnike skladnega regionalnega razvoja (priredba: po Rauch, 1996)**

<b>CILJ/NAMEN:</b>	<b>= reforma političnoinstitucionalnega sistema</b>
<b>POSLEDICE:</b>	<b>= decentralizacija: politična/administrativna/fiskalna = dekoncentracija/delegacija/devolucija</b>
<b>Pričakovani pozitivni učinki:</b>	<b>Možni negativni učinki:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>+ situacijsko razreševanje problemov</li> <li>+ boljša izraba regionalnih in lokalnih virov</li> <li>+ participacija (sodelovanje)</li> <li>+ transparentnost polaganja računov</li> <li>+ učinkovitost javnih služb - fleksibilnost</li> <li>+ prostorska in časovna koordinacija zastavljenih nalog</li> <li>+ usposobljenost osebja za reševanje razvojnih problemov - dostop do profesionalnih znanj</li> <li>+ večja demokratičnost struktur</li> <li>+ klientelistični odnosi so zanemarljivi</li> <li>+ institucionalizacija sodelujočih struktur</li> <li>+ vzpostavitev kontrolnih mehanizmov</li> <li>+ minimalna velikost območja</li> <li>+ dodeljevanje sredstev najpotrebnejšim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- neenakomeren razvoj države in reg. območij</li> <li>- razkroj - dezintegracija</li> <li>- nevarnost za fiskalno nestabilnost</li> <li>- neučinkovitost javnih služb</li> <li>- porast regionalnih - lokalnih elit</li> </ul>
<b>Dejavniki vpliva: politična volja:</b>	<b>Instrumenti za preprečevanje centralizacije:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- vzpostavitev pravnih in političnih okvirnih pogojev</li> <li>- vzpostavitev nosilcev upravljanja, koordinacija procesa in usposobljenost nosilcev upravljanja</li> <li>- koncept (vizija) razvoja</li> <li>- sektorska (gospodarska) identiteta območij</li> <li>- zaznavanje problemov</li> <li>- upravljanje z gospodarskimi, kulturnimi, ... viri</li> <li>- moč centralne oblasti : moč regionalnih elit</li> <li>- decentraliziran nadzor nad naravnimi viri</li> <li>- pokrajinska raznolikost: kulturna, naravna, socialna ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- finančne izravnave</li> <li>- horizontalna koordinacija</li> <li>- minimalni standardi na državni ravni</li> <li>- decentralizacija razpoložljivih kapacitet namesto izgradnje novih</li> <li>- finančna kontrola</li> <li>- demokratizacija - participacija</li> </ul>



avtoritativne, kot oblasti na nacionalni ravni. Decentralizacija zato odpira priložnosti za lokalno demokracijo (Stockmayer, 1999), predvsem z institucionalizacijo participativnega sodelovanja v planerskem procesu.

- Podobne utemeljitve za decentralizacijo držijo tudi v povezavah med decentralizacijo in transparentnostjo odločitev kot tudi v javni odgovornosti oblastnih organov. Čim bližje so odločitve občanom, tem lažja je kontrola in vzpostavljanje občutka odgovornosti pri konkretnih dogovorih. Če pa gre vendarle za napačno uveljavitev decentraliziranih odločitev, je ta očitno posledica netransparentnega ravnanja nasproti prizadetemu prebivalstvu. To je običajno najbolj zaznavno na podeželju. Tem pomanjkljivostim se je moč izogniti npr. z neformalnimi razvojnimi koalicijami v skupnostih medobčinskega sodelovanja na ravni NUTS 4 ali skozi porazdelitev razvojnih potencialov. Sem sodijo še mehanizmi za krepitev ciljno naravnane (finančne) transparentnosti. V tej zvezi je zelo pomembno, da se vsaj del finančnih sredstev zbere s pomočjo lokalnih virov. Tu so občani praviloma bolj budni kot tam, kjer se črpajo "tuji" finančni viri.
- Decentralizirana regulacija je spodbuden impulz za učinkovitejše delovanje javnih služb najprej z vidika skrajševanja "instančnih" poti in tudi zaradi višje stopnje fleksibilnosti ravnanja uprave. Takšne potencialne prednosti učinkovitosti javnih služb je mogoče zagotoviti z ustrezno kvalificiranim osebjem za številne regionalne/lokalne pristojnosti.
- Decentralizacija je temelj za medsektorsko koordinacijo investicij na področju služnostnih dejavnosti na regionalni oziroma lokalni ravni. Le-te pa so običajno uspešnejše, če je avtonomija odločanja prepuščena nosilcem javnih funkcij na regionalni ravni.

Decentralizacija pa lahko izzove tudi nezaželene učinke:

- Neenakomeren razvoj in regionalne disparitete se lahko poglobijo, če se s sredstvi, pridobljenimi s pomočjo subsidiarnosti, upravlja brez soudeležbe prizadetih. Finančne izravnave in nacionalni minimalni standardi pri javnih storitvah so instrumenti, ki težnjam po poglobljanju regionalnih disparitet postavijo "pregledne" meje.
- Visoka stopnja regionalne avtonomije lahko vzbuja skrb pred preveliko dezintegracijo države. Konkurenca med regionalnimi združenji in centralizirano državno upravo ter investicijami ima lahko destruktivni značaj, npr.

podvajanje različnih služb. Institucionaliziranje mehanizmov na horizontalni ravni in koordinacija med regionalnimi oblastmi in državo lahko tovrstne dezintegracijske težnje zadrži v sprejemljivih mejah.

- Finančna ministrstva se bojijo izgube fiskalne stabilnosti, če je množica regionalnih združenj avtonomna pri najemanju kreditov in določanju obsega izdatkov. Samo z centralizirano finančno kontrolo je mogoče izvajati uspešno makroekonomsko naravnano s stabilizacijskimi cilji.
- Decentralizacija vzbuja še skrb pred neučinkovitim razbohotenjem javnih služb, ki vodi k podvajanju oblastnih ustanov.
- Decentralizirana kontrola nad viri lahko vodi k povečevanju moči regionalnih elit, ki se povečuje zaradi priložnosti zapostavljanja določenih socialnih skupin, vodi pa tudi k zmanjševanju javnih obveznosti.
- Veliko je tudi dvomov, ki govore proti pospeševanju decentralizacijske politike, saj se pogosto pojavljajo vprašanja o smotrnosti pretirane razdrobljenosti decentraliziranih državnih funkcij v povezavi s konkretnimi družbenimi pogoji in cilji.

Dosedanja dognanja so jasno pokazala, da regionalizacija in decentralizacija v vsakem primeru vsebujeta prerazdelitev moči tj. izgubo moči centralnih državnih organov. Potemtakem decentralizirane oblike regulacije posledično pomenijo prenos moči določenih socialnih skupin na druge. Njihov realni prenos pa mora biti predhodno dogovorno (so)oblikovan. Predhodno je treba ugotoviti, kakšno moč želijo imeti pokrajine, in predvsem, kako z njimi tudi upravljati. Uveljavitev in izvedljivost decentralizacije je odvisna od družbenih pogojev, od faktorjev vpliva in predvsem od politične volje za spremembo institucionalnega sistema.

Decentralizirana regionalizacija ni sama sebi namen. Ni tudi sama po sebi nič boljša kot centralizirano upravljanje. Prednost decentralizacije je le v konkretnem poznavanju pogojev za merjenje potreb prebivalstva od tistih, ki jih lahko ponudi država različnim socialnim in družbenim skupinam. Po drugi strani decentralizacija tudi lahko vodi k povišani stopnji korupcije, bogatenju lokalnih elit in bolj množičnemu obubožanju, kar tudi ni v podporo decentralizaciji. Decentralizacija je torej instrument, ki lahko v kontekstu socialno-ekonomskega razvoja pospešuje ali pa tudi zavira določene segmente družbenega razvoja. Regionalna porazdelitev virov vpliva na možnost bodisi centralne bodisi decentralizirane kontrole. Če je ekonomska podlaga državnih

prihodkov koncentrirana na regionalni ravni, potem je centralistična oblast preglednejša kot tam, kjer je gospodarsko moč decentralizirana. Načela subsidiarnosti je lažje usmerjati na podlagi celokupne gospodarske moči države kot pa s pomočjo moči lastnih virov v mnogo manjših regionalnih skupnosti.

Zgodovinske, politične, gospodarske in prostorske okoliščine za uvajanje decentraliziranega političnega in administrativnega sistema v Sloveniji po osamosvojitvi niso ugodne. Tudi decentralizacija sama po sebi še ni nikakršen prispevek za pospeševanje razvoja ob hkratnem zmanjševanju regionalnih disparitet. Decentralizirana kontrola virov lahko pod določenimi družbenimi pogoji, kot so npr. nerazvitost, obubožanje, propad naravnih virov ... konflikte še poostri. Instrumenti za preseganje stanja so povezani s finančnimi izravnanimi, decentralizacijo razpoložljivih kapacitet ter horizontalno koordinacijo in participacijo.

Vzporedno z regionalizacijo običajno poteka proces devolucije oblasti, vendar v smislu partnerskega odnosa in subsidiarnosti. Izhajajoč iz policentričnega sistema bi bilo potem mogoče izoblikovati mrežno zasnovo upravljanja, ki bi po eni strani onemogočala kakršnokoli centralizacijo in na drugi strani vzpostavljala možnosti za skladen regionalni razvoj. Tako zasnovano upravljanje bi temeljilo na izvorni pravici skupnosti po samoupravi in s tem potrjevalo navedbo iz ustave, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo in da je dežela vseh njenih državljanov in državljanov.

#### 4. Dejavniki regionalnega razvoja v funkciji pokrajinske členitve države

Regionalna politika Slovenije je, po svojem namenu, temeljno orodje za dolgoročno in usklajeno usmerjanje prostorskega in regionalnega razvoja ter pomeni doseženo stopnjo soglasja o temeljnih problemih in ciljih usmerjanja regionalnega razvoja na državni, pokrajinski in občinskih ravneh z upoštevanjem aktualnih evropskih povezav. Regionalna in prostorska politika tvorita okvir prizadevanjem za tržno gospodarsko učinkovitost, socialno pravičnost in ekološko sprejemljivost razvoja, ki morajo spoštovati pravni red države, kulturno samobitnost naroda in življenjske interese vseh državljanov. Določata temeljna vodila za izdelavo regionalnih (prostorskih) planov ter za sprejemanje razvojnih odločitev.

S pospeševanjem "regionalnega razvoja" skušamo odpraviti ali vsaj ublažiti posledice tržnega gospodarstva, ki povzročajo regionalne razlike med pokrajinami (statističnimi in/oziroma upravnimi enotami) in zaradi katerih nekateri deli Slovenije uživajo prednosti, drugi pa so zapostavljene in njihov razvoj stagnira ali celo nazaduje<sup>3</sup>. Vzroki za ta gibanja so različni: zgodovinski razvoj, privlačnost za naložbe, prometni položaj, obmejna lega, uvajanje inovacij (zlasti tehniških in tehnoloških), socialne razmere, samogibno kopičenje prednosti, ki jih prinašajo velike naložbe na določeni lokaciji, pa tudi družbena psihološka naravnost za uvajanje novosti in dosego napredka. Regionalne razlike torej ustvarjajo neutemeljeno razlikovanje med posameznimi območji, ki gre v končnih posledicah na škodo celotne družbene skupnosti. Povzročajo tudi politične probleme, ki se jim skušajo v naprednih družbah izogniti s premišljeno regionalno razvojno politiko in z njo uveljaviti sprejeto družbeno načelo "o enakih pogojih in možnostih za vsakega prebivalca ne glede na kraj njegovega bivanja". Skušnje kažejo, da je odpravljanje regionalnih razvojnih razlik težavno, drago in počasno. Ni mogoče pričakovati hitrih in bleščečih uspehov. Zaradi tega je treba vsakih nekaj let ovrednotiti uspešnost razvojne politike in ob tem ugotoviti, kakšna so regionalna razvojna gibanja in problemi ter kako nadaljevati.

Klasična regionalna politika je temeljila na državnem intervencionizmu. Njeni nosilci so bili prepričani, da je poglobitveni problem razvojno šibkih območij v pomanjkanju kapitala in zaposlitvi ((ne)kvalificirane) delovne sile ter šibki infrastrukturni opremljenosti. Država naj bi ščitila šibke regije pred domačo in tujo konkurenco, vplivala pa naj bi tudi na večjo cenovno konkurenčnost ekonomskih subjektov v teh regijah. V ta namen izoblikovani instrumenti regionalne politike so zajemali subvencije industrijskim podjetjem, kredite s subvencionirano obrestno mero, davčne olajšave, subvencioniranje socialnih prispevkov, pa tudi transfere gospodinjstvom in naložbe v infrastrukturo. Ker so bila problemska območja, ki so potrebovala tovrstno pomoč, obsežna, se je to odražalo v pritiskih na državni proračun, manj pa v zmanjševanju regionalnih razlik; nasprotno, regije so ob pomanjkanju endogenega avtopropulzivnega razvoja postajale vse bolj odvisne od subvencij in transferjev. Pomemben razlog za neuspešno tradicionalno politiko je bil tudi v pomanjkanju koordinacije ukrepov regionalne politike z drugimi politikami (industrijsko, kmetijsko, zaposlitveno ...), pa tudi

<sup>3</sup> Marsikje gre za drobna in svojstveno zaokrožena območja, ki so jih posebej zaznamovale naravnogeografske specifičnosti in njihov "odsev" v družbeno geografskih prilikah.

v nezadostnem upoštevanju razlik med naravnimi danostmi pokrajin in neekonomskimi faktorji (socialnimi, demografskimi, izobrazbenimi, podjetniškimi, okoljskimi ...).

Začetno obdobje uveljavljanja regionalne politike po koncu 2. svetovne vojne je temeljilo na lokacijskih teorijah, ki poudarjajo naslednje dejavnike: stroški zemljišč, transportni stroški, velikost trga in razpoložljivost delovne sile. Zato je bila regionalna politika usmerjena na zagotavljanje poceni zemljišč in poslovnih prostorov, na zmanjševanje stroškov delovne sile in investicij ter na subvencioniranje transportnih stroškov v določenih problemskih območjih. Čeprav so bile znatne razlike med državami, je bil povsod temeljni pristop podoben. Problemska območja so določili s pomočjo izbranih kazalnikov. Spodbude pa so bile predvsem naslednje: finančne spodbude, investicije v infrastrukturo, investicije državnih podjetij in omejitve investiranja v razvitih delih države (npr. Francija, Grčija, Nizozemska, Velika Britanija). V nekaterih državah so poudarjali razvoj posameznih razvojnih polov (večja mesta z okolico).

Gospodarska kriza konec osemdesetih let in istočasni preboj novih informacijskih tehnologij sta povzročila nove spremembe v strukturi regij. Številne do takrat stabilne regije so zapadle v krizo (npr. Podravje, Zasavje, Savinjska, slovenska Koroška ...), veliko "nepomembnih" regij pa je izkoristilo svoj geostrateški položaj in pridobilo na pomenu (npr. Goriška). Poseben razvojni problem predstavljajo obmejna območja ob nastajajoči "šengenski" meji. Nove inovacijske tehnologije so počasi prežele vse gospodarske sektorje, produkcijo, transportne in distribucijske segmente. Novi razvojni impulzi so se odrazili v proizvodnji, kjer so stare tayloristične nadomestili novi proizvodni in organizacijski koncepti. Vendar pa spremembe niso zajele le proizvodnje, temveč zajamejo tudi socialne, kulturne in politične sfere, celotno dogajanje pa odseva tudi v prostoru.

V sodobni paradigmi regionalnega razvoja sočasno potekata dva nasprotujoča si procesa: "globalizacija" kot odraz mednarodne prepletenosti gospodarskih in političnih tokov, nasproti "drobnim" lokalnim in/ali regionalnopolitičnim interesom, kateri cilji temelje na uravnoveženem ali samonosilnem regionalnem razvoju, lokalnih ekonomijah, uravnoveženem krogotoku produkcije in surovin ter povezanosti nacionalnega omrežja središč v enoten mrežni sistem. Proizvodne dejavnosti imajo zaradi napredujoče globalizacije vedno bolj nadnacionalen značaj. Običajno izražajo svoje želje le po novih površinah. Manj pomembne pa so presoje, povezane s socialno-

ekonomskim področjem, kjer igra odločujočo vlogo še kvalifikacijska in izobrazbena raven delovne sile, s katero se povečujejo možnosti vključevanja v inovacijske gospodarske tokove, kajti "od znotraj" določena regionalna identiteta in socialno-kulturna kreativnost so brez dvoma najmočnejši argumenti za vsebinsko (pre)oblikovanje razvojnega planiranja.

Uspešen regionalni razvoj pa ni več v tolikšni meri odvisen od tehničnih inovacij in ustvarjalnega okolja, kot so to mnogi avtorji še nedavno zagovarjali, ampak je v marsičem povezan tudi z oblikovanjem in pospeševanjem določenih organizacijskih oblik decentralizirane demokratizacije. Z uvajanjem regionalizacije dobivajo v sodobni razvojni politiki institucije, namenjene regionalnemu razvoju, odločujoč vzvod, naperjen tudi proti centralizaciji države. Regionalizacija države s pomočjo decentralizacije institucij nastopa kot impulz - motivacija - in osrednja oporna točka za skladen družbeni razvoj.

V družboslovnih vedah stopa v ospredje "nova institucionalna ekonomija" kot "*Main Stream*" razmišljanja in raziskovanja. Izhaja iz analize vplivov institucionalnih sprememb z vidika regulacijskih, spodbujevalnih in normativnih sistemov na gospodarsko obnašanje in s tem na razvojni (ne)uspeh. V razvojni politiki postajajo potemtakem institucionalne reforme oporna točka ali instrument, ki običajno sproža gospodarski napredek in izboljšanje življenjskih razmer. Večina razvojno-političnih organizacij namreč z razvojem večpartijske demokracije terja še decentralizacijo politične in birokratske moči in privatizacijo kot globalni odgovor na državno moč. V razvojni praksi zato "novo institucionalno ekonomijo" obravnavamo skozi prizmo kompleksnih učinkov na razvojne procese. Pri tem je reforma institucionalne sfere pomemben del sicer zelo obsežnega razvojnega procesa družbene diferenciacije. Na prvi pogled reforma institucionalnega sistema nastopa veliki meri neodvisno, v resnici pa v gospodarskem in družbenem razvoju odigrava zelo pomembno spremenljivko. Pobudnikom novih razvojnih paradigem (npr. Northu, 1992 in Beierju, 1995) gre zasluga, da pri zagotavljanju skladnejšega regionalnega razvoja poudarjajo vedno večji pomen institucionalnih vidikov družbenega razvoja. Spodbujanje in usmerjanje regionalnega razvoja s pomočjo državnih regulacijskih mehanizmov, katerih kratko izražena programska misel je bila "*Get the Institutions Right*", je nadomestil ali bolje povedano dopolnil neoklasični in redukcionistični moto "*Get the Prices Right*". To novo pozornost institucionalnim vidikom, novim regulacijskim oblikam in njihovemu učinkovanju

na gospodarski in družbeni razvoj je z razvojno-teoretskega kot tudi z razvojno-praktičnega stališča treba pozdraviti. Prizadevanjem za prevrednotenje naraščajočega pomena institucionalne dimenzije v regionalnem razvoju gredo na roko številne praktične izkušnje, ki so uspešnost institucionalnega razvoja s praktičnimi primeri nesporno dokazale. Npr. Bruselj je zrasel v veliko mesto šele, ko je postal središče evropskih institucij, ali drug primer: Luksemburg je še vedno za evropske razmere majhno mesto. Je pa predvsem zaradi neverjetne koncentracije bank, pa tudi zaradi velikega števila drugih evropskih institucij najbogatejšemesto in država z največjo kupno močjo na prebivalca na svetu. Podobnih primerov je še veliko in politična prizadevanja to samo dodatno potrjujejo.

Diskusija o vlogi institucij v razvojnem procesu se ne navezuje zgolj na vprašanje pomembnosti institucionalne dimenzije. Ta je nesporna. Nanaša se še na razmerja oziroma odnose med institucionalno in ekonomsko in/ozioroma družbeno sfero ali povedano plakatивно, na razmerje med institucijami in razvojem. Kot primer navajamo agrarno družbo, temelječo na bolj ali manj družinskih odnosih, za katero so veljali povsem drugačni regulacijski mehanizmi kot npr. za sodobno, visoko razvito (post)industrijsko in močno urbanizirano družbo, kjer so ti odnosi več ali manj anonimni in zato kompleksnejši. Povezanost med stopnjo tehnološkega razvoja in načinom institucionalne uravnave je prav tako predmet razprav. Vprašanje o dejavnikih, ki vplivajo na optimalno velikost pokrajin ter obliko institucionalnih sistemov in obratno, kako ekonomska in družbena sfera učinkujeta na institucionalne vsebine, ostaja zaenkrat na mnogih področjih še neodgovorjeno.

Konec osemdesetih let pa je v gospodarski politiki spet postala pomembna regionalna dimenzija, tako zaradi decentralizacije in razvojnih agencij, kakor tudi zaradi lokalnih iniciativ. Spodbujanje regionalnega razvoja se postopno preobraža in pričinja temeljiti na endogenem razvoju, s poudarkom na razvoju in prenosu tehnologij (tehnološki in znanstveni parki). Razvile so se tudi nove teorije kot npr. teorija industrijskih okrožij in raznovrstne teorije grozdov in mrež. Poudarek je bil na ustvarjanju, prenosu in uporabi znanja in informacij, kar je omogočilo inovacije in trženje. Tu imajo pomembno vlogo medinstitucionalne povezave zaradi česar naj bi bile regije brez usposobljene delovne sile, brez izobraževalnih organizacij, brez razvite mreže dobaviteljev, brez socialnega kapitala in brez raziskovalnih organizacij nekonkurenčne in »obsojene« na nizko stopnjo tehnološke proizvodnje.

Razvoj vse bolj temelji na strateškem planiranju, k čemur je v EU dodatno pripomogla reforma strukturnih skladov leta 1988. Tako smo danes priča regionalni politiki, ki temelji na ustvarjanju bogastva in ne na redistribuciji le-tega. Regije so postale vir nacionalne konkurenčnosti, kjer je izredno pomembna vloga centrov (mest kot razvojnih generatorjev). Čeprav regionalna raven pridobiva na pomenu, pa ima še vedno centralna oblast vitalno vlogo pri pripravi in koordinaciji regionalne politike.

Tako med članicami EZ opazujemo težnje po vse večjem poenotenju pristopov spodbujanja regionalne politike, čeprav so med državami še vedno precejšnje institucionalne razlike, kar je posledica različnih motivov, ki so odvisni od institucionalnih razlik, zgodovine, regionalnih razlik in upravno-pravne ureditve v posamezni državi. Države, članice EU je možno razvrstiti v štiri skupine:

- Kohezijske države (Grčija, Irska, Portugalska, Španija): za te države velja, da je glavni cilj razvoj na nacionalni ravni, čeprav je pomemben tudi razvoj na regionalni ravni in tudi pridobiva na pomenu (npr. funkcionalni regiji na Irskem, ustanavljanje regionalnih razvojnih agencij na Portugalskem). V teh državah se nahaja tudi večina najmanj razvitih regij EZ,
- Nemčija in Italija: za ti dve državi velja, da sta z razvojnega vidika "dualni" državi (v Italiji razvojni razkorak sever-jug, v Nemčiji zahod-vzhod), kjer je regionalna politika osredotočena v manj razvitem delu, vendar pa obe državi vodita regionalno politiko tudi v razvitem delu države (strukturno prilagajanje).
- Zahodna Evropa (Benelux, Danska, Francija, Velika Britanija, in tudi Avstrija): v teh državah regionalni problemi niso zaskrbljujoči, so pa pomembni, tako iz vidika strukturnega prilagajanja kot tudi iz vidika stopnje brezposelnosti. Tu regionalna politika sama po sebi ni odločujoča, kljub temu pa vse postavljajo regionalno konkurenčnost kot enega temeljnih nacionalnih ciljev.
- Nordijski državi (Finska, Švedska): regionalni problemi v teh dveh državah so povezani z redko poseljenostjo, v primeru Finske pa tudi z visoko stopnjo brezposelnosti na območjih redke poseljenosti.
- Klasične raziskave, ki so doslej opozarjale na pomen regionalne opremljenosti in prikazovale gospodarsko strukturo, ponudbo storitvenih dejavnosti, prisotnost visoko produktivnih raziskovalnih dejavnosti, prometno povezanost, kvaliteto življenjskega okolja, itd. nadomeščajo novi pogledi vrednotenja odnosov znotraj regionalne skupnosti. Za to se v številnih



razpravah uporablja pojem "kreativni milje" (ustvarjalno okolje), ki je sinonim za intenzivno povezovanje znanstveno-tehnoloških centrov z drugimi gospodarskimi omrežji in ima pomembne prostorske implikacije na regionalni ravni. Po svoje je to nov pogled in temu je prilagojena svojstvena, vendar sodobna interpretacija vsebin regionalnega planiranja. Spremembe v regionalni politiki razvitih držav so v zadnjih letih naslednje:

- Tradicionalni pristopi k prostorski in regionalni politiki, ki temelje na spodbujanju določenih problemskih območij, izgubljajo na pomenu. V ospredju je konkurenčnost mest (regij). Takšen pristop temelji na spodbujanju endogenih faktorjev in konkurenčnosti, kjer je spodbujanje razvoja v posamezni regiji prilagojeno značilnostim samih regij. To je značilno za Avstrijo, Finsko, Italijo, Nizozemsko, Švedsko, Veliko Britanijo, Norveško, Francijo in deloma Irsko.
- Zaradi spremenjene filozofije se je okrepilo načelo partnerstva, s tem da se je okrepila vloga regionalnih in lokalnih oblasti, pa tudi zasebnega sektorja. To zahteva bolj vsestransko koordinacijo sektorskih politik in usklajenost posameznih ravni (EU, nacionalna, regionalna, lokalna).
- Reformi prostorskega in regionalnega planiranja sta neposredno povezani z reformo lokalne samouprave (npr. Velika Britanija, Švedska, Finska, Norveška). Ravno to, kar se v Sloveniji še ne dogaja(?). Pogosto sta oba vidika v pristojnosti enega ministrstva ali službe (npr. Finska, Velika Britanija) in pogosto so pristojnosti in sredstva za spodbujanje razvoja prenesene na srednjo raven.
- Značilne so težnje k povezovanju regionalnega razvoja in prostorskega planiranja. Zaradi spodbujanja razvoja na celotnem ozemlju (čeprav so v večini držav še vedno ostala problemska območja, kjer je državna pomoč izdatnejša) je izvajanje prostorske in regionalne politike postalo bolj zapleteno. Nov pristop zahteva veliko koordinacije. Zato so v različnih državah vzpostavljeni posebni koordinacijski mehanizmi (vladna predstavništva v regijah, regionalni sosveti ...).
- Pri izvajanju regionalne politike se srečujejo države z različnimi izzivi: težave pri koordinaciji sektorskih politik (regionalizacija sektorskih politik), napetostmi med posameznimi ravnmi, uveljavljanje manjših funkcionalnih regij (Švedska, Francija, deloma Finska), kar pa ne zavira njihovih številnih aktivnosti pri uveljavljanju ciljev regionalne politike v nacionalnih okvirih in EU.

Pregled poglobitnih razlik v pristopih razreševanja vsebinskih problemov prikazuje preglednica 2.

Regionalne razlike v Sloveniji so odsev naravno-, prometno-geografskih, historičnih, ekonomskih, ekoloških in upravno-političnih pogojev ter odsevajo različno izrabo človeških virov, načinov življenja in dela. Neenakomerna gospodarska razporeditev in narava pogojev se odraža v različni gostoti in socialnem položaju prebivalstva, v strukturi delovne sile ter infrastrukturni opremljenosti. Na tej podlagi temelji privlačnost regije in njen položaj v okviru narodnega gospodarstva.

Neizenačenost življenjskih pogojev in želja po gospodarskem integriranju celotnega državnega teritorija narekujejo oblikovanje takšnih politik, ki naj bi prebivalcem omogočile primerljive razmere za življenje in delo. Pod vplivom tržnih sil se namreč industrijske, trgovske, bančne, zavarovalniške in druge gospodarske dejavnosti, pa tudi ustvarjalno okolje, izobraževanje in kultura kopičijo v razvitejših območjih. Prvotna koncentracija proizvodnih sil je bila posledica klasičnih lokacijskih prednosti (surovine, energetski viri, prometni položaj), nato pa postaja koncentracija "samovzdržujoča" in sloni na bolj izobraženi delovni sili, razvitejših komunikacijah, razvojno-raziskovalnem delu ter vsem, kar daje geografskemu okolju pozitiven "imidž". Dodatne razlike v razvojnih možnostih regij povzročajo medregionalne migracije delovne sile, saj se predvsem mlajša, podjetnejša in bolj kvalificirana delovna sila seli z manj razvitih območij v razvitejša okolja. Medregionalne razlike v sestavi proizvodnje, višini dohodka na prebivalca, stopnji brezposlenosti, migracijah in starostni strukturi prebivalstva so poglobitni razlog za nastanek problemskih območij s posebnimi razvojnimi težavami. Mednje uvrščamo pretežno kmetijska območja z nizkim dohodkom na prebivalca, regije z zastarelo industrijo in višjo brezposelnostjo, težje dostopne in obmejne regije ter območja, ki so z okoljskega vidika degradirana.

## 5. Pomen regionalne ravni za regionalni razvoj

Razvoj novih proizvodnih, informacijskih in komunikacijskih tehnologij je podjetjem omogočil izgradnjo novih organizacijskih oblik delovnega procesa med panogami ter znotraj njih. Tehnične inovacije, predvsem na področju mikroelektronike, so omogočile prostorsko razpršitev produkcijskih sistemov in s tem oblikovanje mrežne organizacijske strukture. Temeljna principa proizvodnje sta postala fleksibilnost in decentralizacija, masovno

**Preglednica 2: Spremenjena paradigma regionalne politike v preteklosti in sodobnosti<sup>4</sup>**

Značilnosti	Klasična	Moderna
<b>Teoretske podlage:</b> oporne točke	Lokacijska teorija: ključni faktorji razvoja so proizvodni stroški in razpoložljivost delovne sile. Lokacijski faktorji: neposredna bližina surovin, trga in oskrbovalcev, ustvarjanje novih delovnih mest (diverzifikacija).	Teorije učeče se regije: ključni faktorji so ustvarjanje dodane vrednosti, inovacijsko okolje, decentralizacija proizvodnje (rast industrijskih "clustrov"), večanje stroškov v središčih, stare industrije se selijo v območja z nižjimi stroški, specializacija novih proizvodenj, prisotnost raziskovalnega instrumentarija; spoštovanje trajnostnega razvoja.
<b>Značilnosti</b> politike v regionalnem razvoju:	Zmanjševanje regionalnih disparitet: izravnava med regijami.	Uravnotežena tekmovalnost med regijami s pomočjo inovacij.
<b>Namen:</b> Enakost in učinkovitost	Pospeševanje infrastrukturne opremljenosti in posameznih industrijskih obratov.	Pospeševanje inovacijskih procesov (npr. "grozdenje"), medsektorska koordinacija.
<b>Cilj:</b>	Nova delovna mesta, nove investicije ...	Izboljšana konkurenčnost (podjetništvo, inovacije, znanje).
Struktura politika:	Problemska območja: gorska, kraška, obmejna območja ...	Vse regije: referenčni okvir za programski in projektni razvoj vseh regij.
Analična osnova	Kazalniki stopnje razvitosti.	SWOT analize regij, regionalni "foresight".
Ključni instrumenti	Spodbude.	Razvojni program.
Ključne aktivnosti	Pomoč podjetjem, trda infrastruktura.	Poslovno okolje, mehka infrastruktura.
Organizacija: Način določanja politike:	Razvojni impulzi Centralizirano (top-down).	Kolektivno - partnersko: od spodaj; podjetniško, inovativno...
Ključna institucija	Centralna oblast.	Decentralizacija, prehod na regionalni nivo, obnovljena vloga regionalnega planiranja, poudarek na kvaliteti življenja.
Partnerji	Jih ni.	Na regionalni ravni krepitev raziskovanja ("privatno-javno-akademsko partnerstvo") Lokalne vlade, nevladne organizacije, socialni partnerji ...
Administracija	Enostavna/racionalna: pospeševanje in sofinanciranje razvojnih konceptov, potrjevanje in sofinanciranje posameznih projektov.	Kompleksna/razvojna: pospeševanje "clustrov" in mrežnih projektov, podpora "pilotnim" in inovativnim projektom na podlagi predhodno določenih pravil, monitoring in evalvacija.
Izbor projektov	Notranji.	Participativen.
Časovnica	"Petletka".	Večletna perspektiva.
Vrednotenje	Zaključno (ex-post).	Predhodno, vmesno, končno.
Rezultati:	Težko merljivi, še posebej kratkoročno.	Merljivi.

proizvodnjo nadomešča raznovrstnost. Spreminja se povpraševanje po delovni sili, pri čemer prihaja do fleksibilizacije delovnega časa, individualizacije delovnega mesta (delo na domu), zaposlitev za določen čas. Vse bolj stopa v ospredje projektno delo. Do izraza prihaja kompleksno znanje in individualne sposobnosti. Spremenjene vrednote so reakcija na standardizacijo, ki sta jo država in gospodarstvo prinašala v času fordizma. Kulturni odraz postfordizma je postmodernizem, ki predstavlja večjezikovnost, pluralizem vrednot in življenjskih oblik ter življenjskih slogov.

Spremenjene razmere po prehodu v postfordistično družbo kličejo po novih strategijah regionalne

politike. Posebna pozornost se kaže v gospodarstvu, ki se vse bolj povezuje na regionalni ravni. Na kulturni in politični ravni se pomen regij kaže v regionalizem in okrepljeni regionalni identiteti. Vse pogostejša uporaba regionalne ravni temelji na treh temeljih:

- Konkurenca med regijami občine sili k skupnemu delovanju. Istočasno številne skupne naloge zahtevajo intenziviranje medobčinskega sodelovanja.
- Regionalizem in regionalna identiteta pridobivata na pomenu kot motivacijska komponenta s pomočjo slogana "pomoč za samopomoč". To je združljivo s konceptom prostorske politike in krepitev endogenih

<sup>4</sup> Priredba po: Neue Regionalpolitik, Schlussbericht, 2001 in Bachtler John, Yuill Douglas, 2001. str. 12

potencialov, pri čemer imajo regionalni akterji pomembno vlogo.

- Fleksibilna specializacija podjetij kot nov tip racionalizacije se nanaša na lokacijsko izbiro regij, ki so sposobne zagotavljati produkcijo "just in time" s prepletenostjo dobaviteljev polizdelkov.

Vsi ti dejavniki vplivajo, da je regionalna raven vse bolj pomembna za gospodarski razvoj. Sprememba perspektiv temelji na spoznanju, da je gospodarska razvitost regij temelj za doseganje nacionalnih gospodarskih ciljev. Tako je država odvisna tudi od regionalnih virov ter njihove gospodarske strukture kar vključuje tudi njene socialne in kulturne kvalitete. Nove razmere pospeševanja regionalnega razvoja na pokrajinski ravni se odražajo v treh medsebojno povezanih različicah, in sicer v (1) endogenem, (2) kooperativnem regionalnem razvoju in (3) policentričnosti.

**1. Endogeni regionalni razvoj:** V skladu s načeli subsidiarnosti in ekonomske teorije imata "socialna in ozemeljska povezanost" pomembne vzvode na učinkovitejši in bolj transparenten regionalni razvoj. Pri tem pa največjo oviro predstavljajo znatne razlike v stopnji regionalne razvitosti in/ali nasprotujočih si prostorskih učinkov, ki so posledica med seboj neuskkljenih sektorskih politik na družbena dogajanja. Pod uravnoveženim in trajnostnim razvojem si predstavljamo okolju prijazen gospodarski razvoj, ki ohranja naravne vire prihodnjim generacijam s pomočjo pretehtanega družbenega razvoja. To pa pomeni spreminjanje družbe v smer, ki je vse bolj inovativna, ustvarjalna; se pravi, da okoljski vidik trajnosti zajema tudi zorenje naših vrednot v smeri solidarnosti do prihodnjih generacij, altruizma in celo samoodpovedovanja.

**2. Kooperativni regionalni razvoj:** Reforma lokalne samouprave je vzpodbudila nastanek številnih občin. Te so odraz želja ljudi, ki hočejo prispevati k razvoju, pri tem pa so se v številnih primerih ujeli v lastno past. Gospodarsko šibke občine ne zmorejo zbrati zadostnih finančnih sredstev, ki bi jih potrebovale za razvojni zagon. Primanjkuje tudi strokovno usposobljen kader in odsotnost koordinacije na regionalni ravni. Stanje na področju regionalnega razvoja v sedemdesetih in osemdesetih je izkazovalo navzkrižje interesov med različnimi nosilci razvoja zaradi pomanjkanja kapitala, kvalificirane delovne sile in infrastrukturne opremljenosti, od devetdesetih dalje je vse bolj opaziti težnje po kooperaciji in skupnem upravljanju. V sodobnosti vse bolj stopa v ospredje prepričanje, da je pomembnejši razlog zaostajanja v pomanjkanju podjetniške iniciative, inovacij in znanj, pomanjkljivi povezanosti (mreženju) z

drugimi razvojnimi središči ter v slabi razvitosti sodobne, predvsem telekomunikacijske infrastrukture. Kooperacija naj bi s pomočjo informacij, komunikacij in koordinacije ponujala potencialne rešitve za inovacijske in razvojne probleme.

V teh okoliščinah je čutiti odsotnost institucij na regionalni ravni. Te bi lahko v številnih primerih hitreje in bolje izoblikovale razvojne programe, ki bi temeljili na specifičnosti posameznih območij. Za razliko od zelene trinivojske teritorialne členitve, kjer bi pokrajina predstavljala vezni člen, se v Sloveniji vse bolj povečuje razkorak med državo in lokalnimi skupnostmi. Občutnim centralizacijskim težnjam se pojavljajo po robu (pre)ozki lokalni interesi, kar je v večini primerov vodi v škodo vseh, tako države kot občin.

Prepustitev razvoja težnjam vodi v večstopenjsko razvitost Slovenije. "Lovljenje" globalizacijskih tokov bi po predvidevanjih uspevalo le ljubljanski metropolitanski regiji, ki je že dalj časa vodilni razvojni pol Slovenije. Na podlagi medmestnega sodelovanja in strateške usmeritve treh univerzitetnih centrov bi se lahko izoblikovala razvojna os, ki bi medsebojno povezala mesta na relaciji Koper oziroma Nova Gorica-Ljubljana-Maribor (5. prometni koridor). Aktivna vpetost drugih središč na omenjeno os v globalizacijske tokove bi bila možna le preko tesne navezave na Ljubljano. Druga območja bi bila podvržena stagnaciji ali postopni degradaciji, ki bi ji lahko konkurirala le še posamezna zaposlitvena središča. Omenjeni za Slovenijo neugoden scenarij bi po našem prepričanju zavrl skladen regionalni razvoj. Bil pa bi podlaga za disperzijo dejavnosti v prostoru, ki bi bila podprta z željo po bivanju v sproščajočem in manj onesnaženem okolju. Posledica takšne politike bi bile obsežne dnevne migracije in obremenjevanje prometne infrastrukture in neracionalno trošenje energentov. Kljub vsemu ostaja nedorečen poglavitni cilj, in sicer: ohranitev obstoječe naselbinske strukture, infrastrukturna posodobitev in ohranitev kulturne dediščine in ustrezne ravni znanja na preostalih območjih.

**3. Policentričnost - nova vodilna načela za implementacijo uravnoveženega regionalnega razvoja:** Pojem "policentrični razvoj" ima v Sloveniji daljšo tradicijo kot v evropskih prostorskih dokumentih, saj se je uveljavil že od začetka sedemdesetih let dvajsetega stoletja, za evropsko raven pa se prvič pojavi šele v leipziškem dokumentu (1994): Temelji evropske politike prostorskega razvoja in je bil pozneje, v dokumentih, ki so mu sledili še podrobneje razdelan. Pravno podlago mu je določila amsterdamska pogodba (1999), ki v 16. členu institucionalizira "socialno in teritorialno sodelovanje".

Temeljna filozofija partnerstva je povezana z intraregionalnim in medregionalnim gospodarskim povezovanjem območij, kjer pa imajo v teh odnosih mesta odločujoč pomen. Prostorski in regionalni razvojni koncepti, ki tega ne upoštevajo, niso več sprejemljivi. S policentričnim razvojem je v sodobnosti povezano oblikovanje integriranih prostorskih strategij s pomočjo urbanih "clustrov", posebej v obmejnih območjih (kar je za Slovenijo kot majhno državo še posebej pomembno), izboljšanje sodobnih infrastrukturnih povezav na medregionalni ravni in krepitev gospodarske kooperacije na regionalni ravni.

Za uravnotežen regionalni razvoj je z nacionalnega vidika pomembno, da gospodarski razvoj povečuje atraktivnost celotnega funkcijskega območja in s tem izboljšuje kvaliteto življenja. Nadalje je kljub heterogenosti funkcijskih območij in njihovi velikosti treba stremeti k decentralizirani zasnovi omrežja mest, čigar dejavnostna struktura se vzajemno dopolnjuje. In ne nazadnje, mesta se bodo še naprej razvijala izven obstoječih meja svojih urbanih območij, čeprav je njihova nadaljnja prostorska širitev iz okoljskih in gospodarskih razlogov neutemeljena. S perspektivnega vidika si stojita nasproti dva možna modela, in sicer: klasični model centraliziranega urbanega omrežja, ki temelji na utrjevanju policentrično in hierarhično zasnovanega sistema regionalnega razvoja, in model decentraliziranega omrežja različnih razvojnih vozlišč v pokrajini, ki temelji na sodobnih principih "plitvega" hierarhičnega omrežja odnosov oziroma razpršenih razvojnih polov ob infrastrukturnih vozliščih.

Tri desetletja dolgi naporu uveljavitve policentričnega sistema omrežja naselij in sodobni družbeno-ekonomski procesi izključujejo implementacijo centraliziranega urbanega omrežja naselij. Zametki oblikovanja mestnih regij ponujajo raznovrstne razvojne izzive, ki so posledica različnih oblik in razvojnih stopenj urbanizacije, ki med seboj na komplementaren način součinkujejo. Zato je model "plitvega" in decentraliziranega omrežja satelitskih mest znotraj funkcijsko in gravitacijsko povezanih mestnih regij, ki temelji na sodobnih principih mrežnega povezovanja razvojnih polov, za Slovenijo bolj realističen in skladen s sodobnimi težnjami družbeno-ekonomskega in demogeografskega razvoja.

## Literatura

Beier, C., 1995: *Dezentralisierung und Entwicklungsmanagement. Beobachtungen zur politisch-administrativen und zur wissenschaftlichen Kommunikation: ein systemtheoretischer Versuch.* Saarbrücken.

Loughlin, J., 2000: *Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe.* *Regional & Federal Studies*, 10, 2, str. 10-34.

Mamadouh, V., 2001: *The Regions in Brussels: Subnational Actors in the supranational Arena.* *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92, 4, str. 478-487.

North D., C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung.* Tübingen: C.B. Mohr

Oplotnik Ž. in Krizanič F. 2002: *Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS - Oris in analiza stanja ter predlogi sprememb zakona o financiranju občin, EIPF - ekonomski inštitut Pravne fakultete, Ljubljana,*

*Pokrajine v Sloveniji, 1999: Ljubljana, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, 126 str.*

Rauch, T., 1996: *Ländliche Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt, Staatsmacht und kleinbaulichen Strategien.* Saarbrücken: Verlag Entwicklungspolitik Breitenbach.

Rauch, T., 2001: *Dezentralisierung ist kein Allheilmittel! - Zur Notwendigkeit einer kontextspezifischen Dezentralisierungspolitik am Beispiel der Komunalentwicklung in Südafrika.* *Geographica Helvetica*, Jg 56/1, str.13-26.

Ravbar, M., 1997: *Dileme in cilji regionalne politike v luči oblikovanja pokrajin (Nekaj raziskovalnih hipotez).* *IB revija*, št: 9-10-11, letnik XXXI, Ljubljana, (1997), str. 3-5.

Ravbar, M., 1997: *Slovenske pokrajine: Med lastnimi interesi in politiko regionalnega razvoja.* *IB revija*, št: 9-10-11, letnik XXXI, Ljubljana, (1997), str. 18-26.

Ravbar, M., 1999: *Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju: V: Pokrajine v Sloveniji, Ljubljana, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, str. 96-102.*

Ravbar, M., 2002: *Sodobne težnje v razvoju prebivalstva in delovnih mest - pot k sonaravnemu in decentraliziranemu usmerjanju poselitve v Sloveniji.* *IB revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja*, št. 1, letnik XXXVI, str. 12-42.

Stockmayer, A., 1999: *Decentralisation: Global fad or recipe for sustainable local Development? V: Agriculture and Rural Development VI/1, str: 3-6.*

Šmidovnik, J., 1995: *Lokalna samouprava.* Ljubljana, Cankarjeva založba, 274 str.

Vrišer, I., 1999: *Deset ali petindvajset pokrajin v Sloveniji? V: Pokrajine v Sloveniji, Ljubljana, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, str. 90-95.*

Vrišer, I., 1999: *Regionalizacija. V: Pokrajine v Sloveniji, Ljubljana, Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo, str. 38-53.*

Vrišer, I., 1999: *Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin.* *IB revija*, 33, 2-3, str. 46-67.

**Ključne besede:** regionalizacija, decentralizacija, regionalni razvoj,

**Keywords:** regionalisation, decentralisation, regional development