

# PLANIRANJE KOT DEJAVNIK LOCIRANJA PROIZVODNIH DEJAVNOSTI V SLOVENIJI

**dr. Simon Kušar**

Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani

Aškerčeva 2, SI-1000 Ljubljana

e-mail: simon.kusar@ff.uni-lj.si

*Izvirni znanstveni članek*

*COBISS 1.01*

## **Izvleček**

Institucionalni pristop v ekonomski geografiji poudarja vlogo institucij pri razvoju gospodarstva in lociranju podjetij. Med institucionalne dejavnike se uvršča tudi formalno planiranje, saj vsebuje sistem pravil, zakonov in norm. V članku je s pomočjo analize literature in razvojnih dokumentov ter študije primera predstavljena vloga planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990.

**Ključne besede:** ekonomska geografija, institucionalni pristop v ekonomski geografiji, regionalno planiranje, prostorsko planiranje, lokacija, proizvodne dejavnosti

## **PLANNING AS A FACTOR OF LOCATING PRODUCTION ACTIVITIES IN SLOVENIA**

### **Abstract**

Institutional approach in economic geography highlights the role of institutions at economic development and locating enterprises. Formal planning is an institutional factor as well, while it includes a system of rules, laws and norms. The article presents the role of planning at locating production activities in Slovenia after 1990 by analysing literature and development documents, together with a case study.

**Key words:** Economic geography, institutional approach in economic geography, regional planning, spatial planning, location, manufacturing

## I. UVOD

Na lociranje proizvodnih dejavnosti vpliva veliko dejavnikov, zato se pri preučevanju geografskih zakonitosti namestitve in razmestitve proizvodnih dejavnosti upošteva le manjše število najpomembnejših.

Geografi in ekonomisti so že v 19. st. preučevali, kako izbrani dejavniki vplivajo na lociranje proizvodnih dejavnosti. V lokacijskih teorijah so razmišljali predvsem o vlogi 'klasičnih' lokacijskih dejavnikov: surovin, energije, tržišča, delovne sile, transporta in kapitala.

Vloga klasičnih lokacijskih dejavnikov se je v zadnjih treh desetletjih zaradi številnih tehničnih, tehnoloških, informacijskih in organizacijskih novosti močno spremenila. Starejše lokacijske teorije so preučevale količino in ceno izbranih lokacijskih dejavnikov, medtem ko je v novejših lokacijskih teorijah v ospredju preučevanja kakovost lokacijskih dejavnikov: namesto razpoložljive delovne sile se iščejo predvsem strokovnjaki (Maier in Beck 2000). Spremenili so se tudi odnosi med posameznimi lokacijskimi dejavniki, na primer med delovno silo in stroji (Chapman in Walker 1991). Do največjih sprememb pa je prišlo v fleksibilnosti in mobilnosti lokacijskih dejavnikov. Lokacijske omejitve so zaradi sodobne transportne tehnologije in urejenosti infrastrukture praktično odpravljene. Za lociranje proizvodnih dejavnosti je pomembnejša sodobna informacijska in komunikacijska infrastruktura, ki je omogočila selitev industrije v suburbana območja ali celo v druge države, prav tako pa je omogočila tudi koncentracijo bančnega sektorja in drugih storitev v manjšem številu globalnih mest (Rodriguez-Pose 1998). Delovna sila je med vsemi klasičnimi lokacijskimi dejavniki ostala najmanj fleksibilna. Z oblikovanjem skupnega gospodarskega prostora na nadnacionalni ravni, ki zajema tudi prosti pretok delovne sile, se tudi njena mobilnost povečuje. Čedalje bolj pomembne postajajo tudi različne vrste proizvodnih dejavnosti, ki so bolj povezane z ustvarjalnostjo, kot pa izključno »s predelavo anorganskih in organskih surovin v polizdelke ali končne izdelke s pomočjo mehanskih, fizičnih, kemičnih ali/in bioloških postopkov« (Vrišer 2000, 7).

Na lociranje proizvodnih dejavnosti vplivajo tudi številni novi lokacijski dejavniki. Če je v preteklosti veljalo, da so za lociranje podjetij potrebni 'trdi' lokacijski dejavniki (infrastruktura, surovine, energija, delovna sila), se od začetka 80. let 20. st. dalje med dejavnike, ki pomembno ali pogosto celo odločilno vplivajo na lociranje proizvodnje, uvršča tudi 'mehke' lokacijske dejavnike, ki poudarjajo okoljske in prostorske ter institucionalne lastnosti prostora. Maier in Beck (2000) med mehke lokacijske dejavnike prištevata kakovost bivanjskega in delovnega okolja, pa tudi institucionalne dejavnike: ustrezno gostoto organizacij (trgovinskih in obrtnih zbornic, tehnoloških centrov, inkubatorjev, raziskovalnih in izobraževalnih ustanov) ter formalne in neformalne institucije (pravila, norme, konvencije, navade). Ključnega pomena za delovanje sodobne družbe in oblikovanje uspešnega gospodarstva so postali norme, zaupanje ter mreža neformalnih povezav in odnosov med udeleženci v gospodarskem procesu oziroma socialni kapital (Pike in sod. 2006). Socialni kapital ima namreč izjemno pomembno vlogo pri učenju in inovativnosti. Učenje in inovativnost sta ključnega pomena za oblikovanje in širjenje znanja, ki je najpomembnejši sodobni lokacijski dejavnik (Ravbar in sod. 2005).

To pa ne pomeni, da klasični lokacijski dejavniki niso več pomembni. Še vedno so nujna osnovna predpostavka za gospodarski razvoj. Le lokacije se v njih ne razlikujejo bistveno med seboj, saj so prisotni v vseh razvitih državah in regijah (Maier in Beck 2000). Zato je lociranje proizvodnih dejavnosti postalo bolj občutljivo na prostorske razlike v mehkih lokacijskih dejavnikih. Med njimi je potrebno posebej izpostaviti institucije.

Institucije so po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1998, 304) »javna, organizirana skupnost ljudi za opravljanje kake dejavnosti oziroma ustanova«. Pojem institucij pa poleg organizacij zajema tudi »z zakonom ali normami ustaljene oblike odnosov med ljudmi«. Institucije, ki uravnavajo odnose med ljudmi, so lahko formalne ali neformalne. Formalne institucije so pravno določena pravila, konvencije, zakoni in norme. Neformalne institucije so vrednote, kodeksi, prepričanja, norme in mišljenja. Ker so formalne in neformalne institucije prostorsko specifične in nemobilne, pomembno vplivajo na lociranje proizvodnih dejavnosti (Kušar 2008).

Med formalne institucije, ki pomembno vplivajo na lociranje proizvodnih dejavnosti, je potrebno prišteti tudi formalno planiranje. Planerske organizacije na različnih prostorskih ravneh želijo s planiranjem, to je s postavljanjem in uveljavljanjem pravil, zakonov in norm, uravnavati lokacijo proizvodnih dejavnosti ter s tem dosegati svoje razvojne cilje. Planiranje razpolaga s (finančnimi) instrumenti, s katerimi lahko posredno ali neposredno vpliva na odločitev investitorja za lociranje na izbrano območje. Planiranje vpliva tudi na obstoj in kakovost drugih lokacijskih dejavnikov (zemljišče, infrastruktura, prometna dostopnost), hkrati pa s prostorskoplanskimi dokumenti opredeljuje mikrolokacijo v prostoru (Kušar 2008).

Preučevanje planiranja kot dejavnika, ki vpliva na lociranje proizvodnih dejavnosti, je teoretično in metodološko utemeljeno v institucionalnem pristopu v ekonomski geografiji. Institucionalni pristop v ekonomski geografiji je eden izmed postmodernih teoretično-metodoloških geografskih pristopov, ki so se razvili po institucionalnem obratu v družboslovnih znanostih. Čeprav so na oblikovanje epistemologije institucionalnega pristopa v ekonomski geografiji vplivala dognanja tradicionalne institucionalne ekonomije, ki poudarja veliki pomen institucij in tehnologije za uspešno delovanje gospodarstva ter razvojni značaj gospodarstva, so geografi institucionalizmu dodali prostorski vidik. Geografsko preučevanje vloge gospodarjenja pri oblikovanju pokrajine ne upošteva le neformalnih institucij, ampak tudi vlogo različnih organizacij.

Ker planiranje zajema številne dejavnosti, ki so usmerjene v prihodnost, smo se pri preučevanju vloge planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji omejili na identifikacijo in vrednotenje formalnih institucij, ki so jih postavili strateško razvojno planiranje, prostorsko in regionalno planiranje ter industrijska politika v obdobju od leta 1990, ko je v Sloveniji prišlo do spremembe gospodarskega sistema iz dogovornega v tržnega, do konca leta 2006, ko se je iztekla veljavnost številnih strateških in drugih razvojnih dokumentov (Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, Državni razvojni program, regionalni razvojni programi). Pri opredeljevanju vloge planiranja smo si pomagali s tremi vprašanji:

- v čem je bila vloga planiranja (formalne institucije: pravila in usmeritve; uporabljeni instrumenti);
- kakšen je bil njegov vpliv na lociranje proizvodnih dejavnosti: spodbuden/zaviralen;
- njegov pomen oziroma njegova relativna vloga: planiranje je pomembno/ni pomembno vplivalo na lociranje proizvodnih dejavnosti.

Proizvodne dejavnosti smo omejili na predelovalne dejavnosti oziroma dejavnost D Standardne klasifikacije dejavnosti Statističnega urada Republike Slovenije (2002). Opredelitev vloge planiranja temelji na analizi dokumentov in na študiji primera. Analize in študija primera so povzeti iz Kušar (2008).

## 2. ANALIZA IN VREDNOTENJE FORMALNIH INSTITUCIJ TER INSTRUMENTOV

### 2.1. Strateški razvojni dokumenti

Slovenija se je leta 1992 odločila za oblikovanje razvojnega planiranja, ki naj bi bilo vključeno v širšo shemo makroekonomskega, socialnega in prostorskega upravljanja Republike Slovenije. Država se ni odločila za krovni zakon (in enoten dokument), ki bi opredeljeval razvojno planiranje, ampak naj bi bilo oblikovano na podlagi strateškega razvojnega ali makroekonomskega plana kot temeljnega razvojnega dokumenta v državi, prostorskega plana ter sektorskih razvojnih dokumentov in nacionalnih programov.

Leta 1995 je bila kot temeljni strateški razvojni dokument Republike Slovenije oblikovana Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, ki pa je vključevala tudi nekatera družbena in okoljska vprašanja, pomembna za ustrezno načrtovanje gospodarskega razvoja. Veljala je do leta 2001, ko sta bila sprejeta nova strategija gospodarskega razvoja in državni razvojni program, ki je natančneje opredelil razvojne prednostne naloge, programe in podprograme. Leta 2005 ju je nasledila Strategija razvoja Slovenije.

*Preglednica 1: Vloga temeljnih strateških razvojnih dokumentov Republike Slovenije pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990*

*Table 1: The role of national strategic development documents at locating manufacturing in Slovenia after 1990*

V čem?	Posreden vpliv: oblikovanje makroekonomskega okolja in normativne urejenosti gospodarstva, izobraževanje in usposabljanje delovne sile, spodbujanje raziskav in razvoja, povečanje učinkovitosti državne uprave, finančni instrumenti, gradnja infrastrukture. Neposreden vpliv: usmeritve za gradnjo industrijskih con, tehnoloških parkov, podjetniških inkubatorjev
Vpliv?	Načeloma spodbuden (velja zlasti za tuje investicije, vpliv na sektorske razvojne dokumente), a implementacijski deficit (razkorak med zapisanim in izvedbo)
Pomen?	Delno pomemben

*Vir: Kušar 2008, str. 237*

Vse tri strategije (gospodarskega) razvoja so predlagale podobne ukrepe in usmeritve. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije iz leta 1995 je poudarjala prestrukturiranje in zapiranje tehnološko zastarelih proizvodnih dejavnosti. Novejši strategiji (2001; 2005) sta poudarili gradnjo novih industrijskih con, podjetniških inkubatorjev in tehnoloških parkov, v katerih naj bi se locirala sodobna proizvodnja, povezana z raziskavami in razvojem. Strategije so tudi posredno vplivale na oblikovanje novih lokacij proizvodnih dejavnosti z usme-

ritvami na področju izobraževanja, zagotavljanja makroekonomske stabilnosti, oblikovanja sodobnega normativnega okolja, spodbujanja raziskav in tehnološkega razvoja, reformiranja državne uprave, gradnje infrastrukture, pospeševanja mreženja in grozdenja ter oblikovanja ustreznih podpornih finančnih instrumentov. Poudarjale so še spodbujanje izobraževanja, raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja.

Postavljene formalne institucije niso bile ustrezno uresničene, zato je njihova vloga pri lociranju proizvodnih dejavnosti sicer ocenjena kot spodbudna, vendar le delno pomembna.

## 2.2. Industrijska politika

Industrijska politika je splet različnih politik. Makroekonomski instrumenti industrijske politike so pomembni za razvoj celotnega gospodarstva. Državne pomoči so mikroekonomski instrument, ki se lahko uporablja prostorsko bolj specifično. Na lociranje proizvodnih dejavnosti pomembno vplivajo tudi instrumenti, ki so namenjeni spodbujanju razvoja malih in srednje velikih podjetij ter pridobivanju tujih neposrednih investicij.

Analize, ki so se ukvarjale z učinkovitostjo industrijske politike, so pokazale, da je bila industrijska politika v 90. letih 20. st. večinoma necelovita, namenjena reševanju trenutnih razvojnih problemov. Industrijska politika je v tem obdobju pomembneje vplivala predvsem na ohranjanje obstoječih lokacij proizvodnih dejavnosti. Neustrezni makroekonomski instrumenti so v celotnem preučevanem obdobju preprečevali hitrejši razvoj malih in srednje velikih podjetij ter zmanjševali privlačnost Slovenije za tuje neposredne investicije. Industrijska politika je imela večjo razvojno vlogo le sredi prvega desetletja 21. st. ko se je vse višji delež državnih pomoči namenjal raziskavam in razvoju ter razvoju malih in srednje velikih podjetij, pomembno pa se je povečal tudi delež regionalnih državnih pomoči.

*Preglednica 2: Vloga industrijske politike pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990*

*Table 2: The role of industrial policy at locating manufacturing in Slovenia after 1990*

V čem?	Posreden vpliv: oblikovanje makroekonomskega okolja in normativne urejenosti gospodarstva, izobraževanje in usposabljanje delovne sile, spodbujanje raziskav in razvoja, povečanje učinkovitosti delovanja državnih organizacij, odnos do tujih neposrednih investicij. Neposreden vpliv: ohranjanje lokacij, razvoj malih in srednje velikih podjetij, tuje neposredne investicije s pomočjo uporabe državnih pomoči.
Vpliv?	Zaviralen (makroekonomski instrumenti); spodbuden (mikroekonomski instrumenti oziroma državne pomoči)
Pomen?	Manj pomemben. Državne pomoči – zelo pomemben

*Vir: Kušar 2008, str. 238*

## 2.3. Regionalno planiranje

Regionalno planiranje je bilo v Sloveniji od leta 1990 dalje v znamenju spodbujanja razvoja demografsko ogroženih območij, po letu 1999 pa je bilo v ospredju spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

Sistem spodbujanja demografsko ogroženih območij je imel pomembno posredno in neposredno vlogo pri nastajanju novih lokacij proizvodnih dejavnosti. Na osnovi zakona so se gradile in modernizirale ceste, gradila se je tudi osnovna komunalna infrastruktura, s čimer so se izboljšali lokacijski dejavniki v manj razvitih območjih. Na demografsko ogroženih območjih so se izvajali tudi instrumenti, ki so pomembno vplivali na nastanek in razvoj majhnih podjetij.

Sistem regionalnega planiranja, ki je temeljil na spodbujanju razvoja v vseh statističnih regijah v Sloveniji, sta opredelila Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 in Strategija regionalnega razvoja Slovenije iz leta 2001. Za vse statistične regije so bili pripravljene regionalni razvojni programi, ki naj bi omogočili hitrejši razvoj regij. Z vidika lokacije proizvodnih dejavnosti se je v regijah zgodil pomemben razvojni premik. Največji uspehi so bili doseženi ravno na področju opremljanja z infrastrukturo, z gradnjo industrijskih ter obrtnih con, podjetniških inkubatorjev in razvojem regionalnih tehnoloških središč. Pomembno vlogo pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja so imele regionalne razvojne agencije, ki so s pomočjo državnih spodbud ustvarjale ustrezno podporno okolje za razvoj malih in srednje velikih podjetij ter sodelovale pri usklajevanjih med različnimi deležniki v regijah.

Regionalno planiranje je v preučevanem obdobju pomembno vplivalo na razvoj novih območij proizvodnih dejavnosti.

*Preglednica 3: Vloga regionalnega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990*

*Table 3: The role of regional planning at locating manufacturing in Slovenia after 1990*

V čem?	Razvoj infrastrukture, spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij z oblikovanjem ustreznega podpornega okolja, gradnja novih območij proizvodnih dejavnosti (industrijske cone, tehnološki parki, podjetniški inkubatorji), finančne spodbude
Vpliv?	Spodbuden
Pomen?	Pomemben

*Vir: Kušar 2008, str. 238*

## 2.4. Prostorsko planiranje

Tudi prostorsko planiranje je v preučevanem obdobju temeljilo na dveh različnih pristopih. Prvi je povezan z uresničevanjem prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana. Planski dokumenti so se sicer uporabljali že pred letom 1990, a so bili v preučevanem obdobju vse do sprememb prostorske politike v začetku tega stoletja še vedno formalno izhodišče za usmerjanje razvoja v prostoru. Drugi pristop se nanaša na sprejem nove prostorske zakonodaje ter izdelavo nacionalnih strateških prostorskih razvojnih dokumentov (Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Prostorski red Slovenije).

Vloga prostorskega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti je bila zelo velika, saj je določala temeljne usmeritve za prostorski razvoj. Mreža novih lokacij proizvodnih dejavnosti naj bi se prilagajala policentričnemu sistemu poselitvenega omrežja, kar naj bi preprečevalo preveliko koncentracijo in hkrati razpršitev proizvodnih dejavnosti v prostoru.

Nova območja, namenjena proizvodnim dejavnostim, naj bi se razvila na strnjениh, za kmetijstvo manj primernih, a prometno dobro dostopnih območjih. V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Prostorskem redu Slovenije so bile določene usmeritve, ki naj bi se upoštevale pri načrtovanju novih območij proizvodnih dejavnosti, ter ukrepi, ki naj bi se upoštevali pri urejanju območij proizvodnih dejavnosti.

Sistem prostorskega planiranja je v obeh obdobjih poudarjal oblikovanje novih območij proizvodnih dejavnosti (industrijskih con, tehnoloških parkov, podjetniških inkubatorjev) ter sanacijo degradiranih površin. Posebno veliko vlogo v sistemu prostorskega planiranja so imele tudi občine, ki so pristojne za prostorsko planiranje na lokalni ravni, vendar ob upoštevanju nacionalnih izhodišč in pravil: vsaka (nova) lokacija proizvodnih dejavnosti mora biti namreč sprejeta v prostorskih planskih dokumentih lokalne samoupravne skupnosti.

*Preglednica 4: Vloga prostorskega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990*

*Table 4: The role of spatial planning at locating manufacturing in Slovenia after 1990*

V čem?	Politika policentričnega razvoja, opredelitev makrolokacije in mikrolokacije proizvodnih dejavnosti, pravila za njihovo urejanje
Vpliv?	Zaviralen: pridobivanje dovoljenj, prostorske omejitve Spodbuden: opredeljevanje območij proizvodnih dejavnosti in infrastrukture
Pomen?	Zelo pomemben: opredelitev lokacije proizvodnih dejavnosti v prostorskih dokumentih, gradnja infrastrukture in območij proizvodnih dejavnosti, pravila za posege v prostor; velika vloga občin

*Vir: Kušar 2008, str. 239*

### 3. ŠTUDIJA PRIMERA CARTHAGO

Investicija podjetja Carthago Reisemobilbau GmbH iz Nemčije v Odrancih v Pomurski razvojni regiji je ena od največjih 'green-field' tujih naložb proizvodnih podjetij v Sloveniji. Podjetje se ukvarja z izdelovanjem avtomobov višjega in visokega cenovnega razreda.

Podjetje Carthago se je zaradi visoke cene delovne sile v Nemčiji in prostorske utesnjenosti na obstoječih lokacijah leta 2005 odločilo del proizvodnje preseliti v drugo državo. Čeprav je podjetje razmišljalo o selitvi na Češko (medmrežje 1), se je odločilo za Odrance. Odranci so bili izbrani zaradi naslednjih lokacijskih dejavnikov:

- prometna dostopnost: lega ob regionalni cesti Murska Sobota–Lendava, priključek na avtocesto Murska Sobota–madžarska meja (Pince) pri Turnišču (2 km);
- zemljišče: komunalno opremljeno zemljišče v obrtno-industrijski coni na robu naselja z možnostjo širitve, ugodna cena;
- delovna sila: v okolici Odrancev živi 20.000 prebivalcev, v Pomurski statistični regiji je visoka stopnja brezposelnosti;
- osebni razlogi: zaradi slabih izkušenj z lokacijami v mestu se je podjetje Carthago odločilo, da se ne bo lociralo v mestu ali njegovi neposredni bližini, navdušenost lastnika Carthaga nad gostoljubjem in pomočjo domačinov ter občine (župana);

- industrijska politika: pridobljena nepovratna subvencija za tuje neposredne naložbe leta 2006 v višini 1,2 mil. EUR;
- institucionalni vidiki: norme, vrednote in navade na območju načrtovane investicije, sodelovanje in povezovanje s prebivalci, sodelovanje in povezovanje z občino.

Slovenska podružnica Carthago proizvodnja avtomodov d.o.o. je bila ustanovljena 10. maja 2006 (medmrežje 2). Podjetje je odkupilo 5 hektarjev veliko zemljišče v obrtni coni Kamenice, na katerem je zgradilo 8000 m<sup>2</sup> veliko proizvodno halo, gradijo pa že nov proizvodni obrat. Leta 2010 je bilo v tovarni zaposlenih 170 delavcev, ki so vsak teden izdelali 18 avtomodov (Šubic 2010).

Industrijska politika. K odločitvi podjetja Carthago, da del svoje proizvodnje locira v Odrancih, je v pomembni meri pripomogla tudi država s svojo industrijsko politiko. Na končno odločitev za lociranje v Odrancih je namreč odločilno vplivala leta 2006 prejeta nepovratna subvencija za tuje neposredne investicije v višini 1,2 milijona evrov.

Regionalno planiranje. Pri izvedbi investicije podjetja Carthago je imela pomembno vlogo tudi regionalna politika s svojimi finančnimi in organizacijsko-svetovalnimi instrumenti. Leta 2007 in 2008 so bila za ureditev poslovne cone pridobljena nepovratna finančna sredstva v okviru izvajanja regionalnega razvojnega programa Pomurske statistične regije ter iz Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja. Pomembno posredno vlogo je imela tudi Regionalna razvojna agencija Mura iz Murske Sobote. Na razvojni agenciji so sodelovali na začetnih pogajanjih z investitorjem, pomagali pa so tudi pri pripravi dokumentov za pridobitev subvencije Javne agencije Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije.

Prostorsko planiranje. Ker občina Odranci ni razpolagala z dovolj velikim območjem proizvodnih dejavnosti, je morala leta 2007 sprejeti nove prostorske dokumente. Pred potrditvijo spremenjenih prostorskih dokumentov na Ministrstvu za okolje in prostor in sprejetjem spremembe namembnosti iz kmetijskih zemljišč v zazidljiva, je bila zahtevana presoja vplivov na okolje. Poleg tega je bilo potrebno pred dokončno potrditvijo prostorskih dokumentov izdelati tudi študijo o podzemnih in meteornih vodah ter poplavni ogroženosti.

K uspešni uresničitvi investicije podjetja Carthago v Odrancih je pomembno pripomogla tudi občina Odranci. V svojih prostorskih planih je sicer predvidevala izgradnjo obrtne cone Kamenice, ki pa je bila za potencialnega investitorja premajhna. Zato so bila odkupljena potrebna zemljišča, zgrajena sta bila komunalna infrastruktura in dovozna cesta v obrtno cono. Na pobudo občine sta bila plinovod in vodovod okrepljena z dodatnimi kapacitetami. Občinska uprava je poskrbela tudi za vse potrebne prostorske dokumente, vključno s spremembo namembnosti kmetijskih zemljišč v zazidljiva. Občinska uprava in župan občine sta pomagala investitorju pri zbiranju različnih podatkov (življenjski stroški, plače, ekonomski sistem), pri pripravi investicijskega načrta, dokumentacije za pridobitev nepovratne subvencije, namenjene tujim neposrednim investicijam, ter elaborata za nabavo opreme. Župan je sodeloval tudi pri lobiranju v državnih organizacijah, da so bili vsi potrebni prostorsko-planerski postopki končani v načrtovanem času. Nepravočasno sprejeti prostorski dokumenti bi namreč lahko preprečili izvedbo načrtovane investicije.



## 4. SKLEP

Lociranje proizvodnih dejavnosti je odvisno od številnih lokacijskih dejavnikov. Čeprav se klasičnim lokacijskim dejavnikom (surovine, energija, tržišče, transport, delovna sila) ne pripisuje velikega pomena, so nujen predpogoj za razvoj proizvodnih dejavnosti. Njihov značaj se je le spremenil zaradi sprememb v tehnologiji. Sodobni pristopi v ekonomski geografiji zato temeljijo na preučevanju mehkih lokacijskih dejavnikov, vključno z institucionalnimi dejavniki, ki so prostorsko bolj specifični, omejeni na regionalno ali celo lokalno raven.

Med dejavnike, ki pomembno vplivajo na lociranje proizvodnih dejavnosti, je potrebno uvrstiti tudi formalno planiranje. Planiranje namreč temelji na postavljanju in uresničevanju formalnih institucij, to je pravil in zakonov, ki pomembno vplivajo na lociranje proizvodnih dejavnosti. V analizo vloge planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti smo vključili razvojno planiranje, opredeljeno skozi temeljne strateške razvojne dokumente v državi, sektorsko (industrijsko planiranje) ter regionalno in prostorsko planiranje v Sloveniji po letu 1990.

Planiranje je v preučevanem obdobju na lociranje proizvodnih dejavnosti in na oblikovanje novih območij proizvodnih dejavnosti vplivalo posredno in neposredno. Na lociranje so posredno vplivali vsi elementi, ki opredeljujejo gospodarski sistem in delovanje države: makroekonomsko okolje, delovanje državne uprave in odnos do tujih neposrednih investicij. Številne formalne institucije so imele tudi neposreden vpliv na lociranje proizvodnih dejavnosti, kar še posebej velja za prostorsko planiranje.

*Preglednica 5: Vloga planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji po letu 1990*  
 Table 5: The role of planning at locating manufacturing in Slovenia after 1990

Planiranje	Posredna vloga	Neposredna vloga	Opombe
Strateško razvojno	Usmeritve: oblikovanje makroekonomskega okolja in normativne urejenosti gospodarstva, izobraževanje in usposabljanje, spodbujanje raziskav in razvoja, učinkovita državna uprava, finančni instrumenti, gradnja infrastrukture	Usmeritve: gradnja industrijskih con, tehnoloških parkov, podjetniških inkubatorjev v regionalnih središčih	Implementacijski deficit
Industrijska politika	Oblikovanje makroekonomskega okolja in normativne urejenosti gospodarstva, izobraževanje in usposabljanje, spodbujanje raziskav in razvoja, učinkovita država, odnos do tujih neposrednih investicij	Državne pomoči: ohranjanje lokacij; razvoj malih in srednje velikih podjetij, tuje neposredne investicije	Večinoma nerazvojna vloga, izjema: finančne spodbude za tuje investicije
Regionalno	Infrastruktura, spodbujanje razvoja malih in srednje velikih podjetij (podporno okolje)	Gradnja novih proizvodnih območij (industrijske cone, tehnološki parki, podjetniški inkubatorji), finančne spodbude	Subsidiarnost
Prostorsko	Pravila za urejanje območij proizvodnih dejavnosti	Opredelitev makrolokacije in mikrolokacije proizvodnih dejavnosti, način ureditve (urbanizem)	Velika vloga občin

Vir: Kušar 2008, str. 139

Ugotovitve o vlogi planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti potrjuje tudi v analizo planerskih institucij vključena študija primera. Lociranje tovarne podjetja Carthago iz Nemčije v Odrancih je namreč omogočil splet klasičnih in institucionalnih lokacijskih dejavnikov. Čeprav so bili delovna sila, zemljišče in prometna dostopnost zelo pomembni razlogi za izbor lokacije v Odrancih, so ključno vlogo imeli institucionalni dejavniki:

- industrijska politika: brez državnih finančnih sredstev, namenjenih spodbujanju tujih neposrednih investicij, se podjetje Carthago ne bi odločilo za Slovenijo;
- regionalno planiranje: s pomočjo razvojnih sredstev, pridobljenih za izvedbo programov in ukrepov, opredeljenih v regionalnem razvojnem programu, ter drugih instrumentov regionalne politike, ki jih je predvideval Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1), se je zgradila poslovna cona Kamenice;
- prostorsko planiranje: priprava ustreznih prostorskih dokumentov, odkup zemljišč in komunalna ureditev poslovne cone.

Planerske institucije so torej pomemben dejavnik lociranja proizvodnih dejavnosti, zato jih je potrebno enakovredno vključiti v geografska preučevanja lokacijskega vzorca proizvodnih dejavnosti.

## Viri in literatura

- Chapman, K., Walker, D. F. 1991: *Industrial location. Principles and policies*. Oxford.
- Medmrežje 1: <http://www.delo.si/article.print.php?ID=108744> (27.2.2008).
- Medmrežje 2: <http://www.mtaj.si/default.asp?podrocje=4&menu=4&novca=72747> (27.2.2008).
- Kušar, S. 2008: *Vloga prostorskega planiranja pri lociranju proizvodnih dejavnosti v Sloveniji*. Doktorska disertacija, Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani. Ljubljana.
- Maier, J., Beck, R. 2000: *Allgemeine Industriegeographie*. Gotha.
- Pike, A., Rodriguez-Poze, A., Tomaney, J. 2006: *Local and regional development*. London, New York.
- Ravbar, M., Bole, D., Nared, J. 2005: *A creative milieu and the role of geography in studying the competitiveness of cities: the case of Ljubljana*. *Acta geographica Slovenica* 45, 2. Ljubljana.
- Rodriguez-Poze, A. 1998: *The dynamics of regional growth in Europe. Social and political factors*. Oxford.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana 1998.
- Šubic, P. 2010: *V Pomurju raste nova tovarna avtomobov*. Medmrežje: <http://www.finance.si/print?tip=1&id=28539> (23.7.2010).
- Vrišer, I. 2000: *Industrijska geografija*. Ljubljana.

## **PLANNING AS A FACTOR OF LOCATING PRODUCTION ACTIVITIES IN SLOVENIA**

### **Summary**

Location theories and location factors are important themes in economic geography and in planning. Investigations of spatial patterns of manufacturing were usually oriented mainly toward analysing classical macro-location factors, like raw materials, energy, traffic, labour, market and capital, but an institutional point of view was often neglected. Later, 'soft' location factors were taken into consideration, as well, including institutional factors.

On the basis of using the institutional approach in economic geography as a theoretical framework, the article tries to define the role of planning in locating production activities in Slovenia after 1990. The thesis has been tested by analysing different written sources (scientific books and articles, national strategic documents, regional development programs), and through in-depth interviews performed in a selected case study.

The role of national strategic documents in locating production activities in Slovenia after 1990 is twofold. First, strategies of (economic) development have been anticipating the creation of new production areas that would have been used as the locations of contemporary production activities (construction of industrial zones, technological parks and entrepreneurship incubators). Secondly, national development strategies have also had indirect influence on the formation of new locations for production activities through education policies, assurance of macro-economic stability, formation of appropriate normative rules, stimulation of research and technological development, public services, provision of infrastructure, promotion of networking and clustering and through financial instruments. The state of the art in the economy and social characteristics of the population show that guidelines, measures and mechanisms had not been implemented as planned (implementation deficit).

Industrial policy is a conglomerate of many policies. Analyses that were prepared to monitor the efficiency of industrial policy of the 1990s indicate that it was mainly used to overcome transitional difficulties of manufacturing under socialism. Industrial policy instruments had a more or less negative effect on the development of small and medium enterprises and in attracting foreign investors. The positive shift in industrial policy was noted in the middle of the first decade of the 21<sup>st</sup> century when substantial financial instruments were used for the promotion of research and development activities, for the development of small and medium enterprises and for regional financial schemes. From this point of view, we believe that industrial policy had an important influence on the location of industrial activities.

Regional planning of the 1990s was defined by stimulation of the demographically endangered areas and, after 1999, by stimulation of balanced regional development. The system of regional policy had important direct and indirect roles in the formation of new industrial locations. The direct role is seen in the provision and modernization of roads and in the construction of basic communal infrastructure; as a result, the location factors in less developed areas were improved. The indirect role of regional planning is stimulation of small and medium enterprises in demographically endangered areas. The new system of regional policy defined through the Balanced regional development act (1999) and the Strategy of regio-

nal development in Slovenia (2000) was successful in providing infrastructure, development of human capital, construction of industrial zones, entrepreneurship incubators and development of regional technological centres. Regional development agencies which are responsible for the promotion of regional development on the regional level were relatively successful in providing infrastructure necessary for the development of small and medium enterprises. Regional planning, therefore, played an important role in locating production activities as well.

From the macro-location point of view, spatial planning tries to achieve polycentric spatial development. From the micro-location view, spatial planning defines the framework which affects the urbanism of industrial areas. The system of spatial planning emphasizes the roles of different production zones (industrial zones, technological parks, entrepreneurship incubators) and improvement of degraded areas. Within the system the special role of spatial planning is reserved for municipalities with detailed land use planning.

Planning institutions are an important factor that influences location of production activities. Therefore, institutional factors should be included in location studies of manufacturing.

*(Translated by Simon Kušar and Jean McCollister)*