

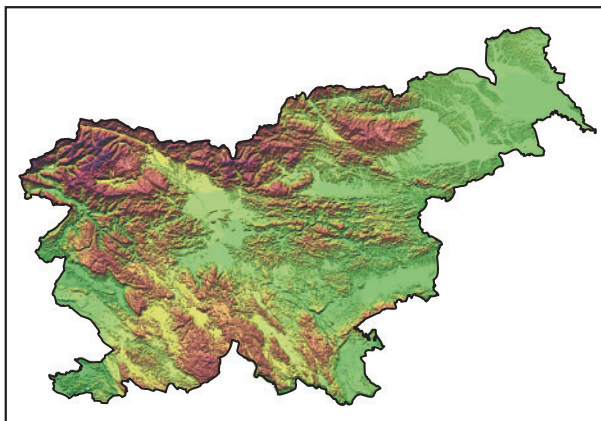
LEGISLATION IN THE FIELD OF REGIONAL POLICY IN SLOVENIA AND AN ANALYSIS OF ITS SPATIAL IMPACT

ZAKONODAJA S PODROČJA REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI IN ANALIZA NJENIH UČINKOV V PROSTORU

Janez Nared



Haloze (photography Jurij Senegačnik).
Haloze (fotografija Jurij Senegačnik).



Legislation in the Field of Regional Policy in Slovenia and an Analysis of its Spatial Impact

Janez Nared

UDC: 11.2(497.4)(094)

COBISS: 1.01

Abstract

In spite of its small size, Slovenia is marked by major regional differences. On one hand, there are developed urban areas where the majority of economic activities are concentrated, and on the other, extensive rural areas are left to depopulation and the deterioration of the cultural landscape. In the desire to eliminate these disparities, implementation of a regional policy was initiated at the beginning of the 1970's based on the polycentric development of cities and towns and on specific laws to stimulate regional development. The intention of this article is to describe these laws and evaluate them using a SWOT analysis.

KEY WORDS: regional policy, regional development, less developed regions, demographically endangered areas.

The editorialsip received this paper for publishing in June 15th 2003.

Address:

Janez Nared, B. Sc.

Anton Melik Geographical institute SRC SASA

Gosposka ulica 13

SI – 1000 Ljubljana

Slovenia

Phone: +386 (1) 200 27 16

Fax: +386 (1) 200 27 34

E-mail: Janez.Nared@zrc-sazu.si

Contents

1	Introduction	88
2	Methodology	88
3	Analysis of the laws on the stimulation of regional development	90
4	Conclusion	96
5	Sources	97
6	Bibliography	98

1 Introduction

Slovenia's diversity reaches the level of the proverbial, and furthermore, many would even rank it in the sphere of the mystical¹. It begins with probably the most frequently written observation that Slovenia is composed of four natural-geographical units and ends far beyond the scope of the well-known proverb that »every village has its own voice.« This sort of geographical description certainly reflects the actual conditions in Slovenia, and the variegated natural-geographical landscape structure was further distinctly marked in the past by the people who chose to live here.

Thus if we look at Slovenia as a whole, it very quickly starts to break into smaller parts: mountain ranges, hills, plains ... We can distinguish larger or smaller areas that form larger or smaller complexes of closed functional units, i. e., regions. In view of their heterogeneousness, these regions offer different conditions as much for the settling of the population as for their economic or any other activities. In the past when human activity was to a great extent limited to agriculture and handicrafts, this was not so obvious. People chained to the land only had contact with their immediate surroundings; moreover, their mobility depended on their own feet, which took them to almost every corner of the land. With the transition into the industrial phase of development, things began to change. Industrial plants required larger numbers of workers, and factories were concentrated in places that had numerous advantages important for industry: space to build industrial plants, easy transportation access, energy sources, and raw materials. This also caused the transformation of the settlement system, which in Slovenia is very dispersed, in the direction of the concentration of the population, which thanks to Slovenia's small size did not reach such great dimensions as it has in the majority of the developed European and other industrial countries.

However, areas of concentration did become magnets for numerous activities, especially during the period of accelerated industrialization and especially of tertiarization, in which case individual companies survive only if they have a sufficiently large hinterland of consumers. This trend gradually led to the privileged position of the areas of concentration compared to their hinterland as well as to increased disparities in economic potential between individual regions. Thus, according to Kukar (1995b, p. 7), the origin and core of differing economic success is not based on macroeconomic aggregates of the national economy but rather on the different potentials of individual regions. This certainly gives importance to regions but at the same time calls for a fundamental consideration of what the response to these conditions should be, especially so since the national economy is composed of different regions and a chain is only as strong as its weakest link.

Regional disparities in Slovenia began to increase in the middle of the 19th century after the construction of the Southern Railway, were aggravated immediately before World War II with the formation of the so-called industrial crescent, and were given further impetus following the war with accelerated industrialization and the negative valuation of the countryside and agriculture. Proletarianization on one hand caused the rapid growth of the cities and on the other, the depopulation of the countryside, where its negative effects very soon began to appear.

The increase of negative trends and models from abroad in the 1970's spurred the authorities to promote a more harmonious policy of regional development, which was reflected in the formation of the polycentric system of cities and towns as well as in a legislatively defined regional policy. Although it was not implemented to the best possible degree and extent, polycentrism proved to be the most suitable model of development for Slovenia, and the legislatively defined regional policy was more or less successful in meeting the challenges of the time, depending to a great extent on the amount of funding devoted to the purpose.

2 Methodology

Almost all human activity is reflected in the environment, and we can therefore no longer speak purely about the natural environment but only together with elements of social activities as a constituent part of a complex and multidimensional geographical space (Vrišer, 1978, p. 135). Human influences are externally visible in small changes to the physical environment such as quarries or individual buildings as well as in wider networks and systems (settlements, road network, energy network, etc.). The intensity of human

¹ An example of this is Cankar's novel *Kurent*, often quoted in geographical works.

encroachment to a large degree depends on those responsible. In the case of an individual, the activity is limited locally and the encroachments are smaller and in the majority of cases insignificant. Much larger impacts can be achieved by individual groups. In everyday life, these are most often local communities, municipalities, or the state. Given its size, financial resources, and decision-making possibilities, we can ascribe the largest role in the transformation of geographical space to the latter. In the framework of its activity, we can quickly distinguish policies² with a spatial character. A national spatial policy can be either explicit or indirect, that is, essentially just a byproduct of non-spatial policies. The line between the one and the other is not always easily defined. We can certainly count the policies of the ministries of transportation and communications, agriculture, or the environment among the explicitly spatial, while, for example, those of the ministries of education, health, and culture have indirect impacts on the environment (Kos, 1997).

If we therefore wish to follow the changes in space, particularly those that are directly under human influence, much attention must be devoted to governmental decisions. For this purpose, we have chosen the policy analysis method in this study to demonstrate one of the possible uses of policy analysis in the field of geographical research. Several reasons led us to this decision. Our intention is to examine Slovenia's regional policy, not only the policy as such but also its effects in space. If policy analysis is usually defined as an independent, interdisciplinary, applied social science discipline, we refuse to accept it as such in this case since we are going to upgrade the analytical procedures it employs with a geographical interpretation. This makes the analysis of policy (policies) merely one form of geographical research.

Policy analysis, as defined above, is an applied discipline. Such a definition originates in the purpose of the analysis itself, whether it is an analysis for selecting a policy (on the basis of a preliminary analysis, we support a specific kind of policy) or an analysis of the policy's effects, that is, an actual evaluation of its implementation and achievements. Relative to this, we can define the aims of policy analysis in more detail: a) justification of a policy, b) information for a policy, c) monitoring and evaluation of a policy, d) analysis of the determinants of a policy, and e) analysis of the content of the policy. It is obvious from the stated aims that the analyses are carried out before, during, or at the end of the implementation of a policy. This fosters the further division of the analytical procedure according to the time criteria, that is, to »ex post« analysis when we perform the analysis of past decisions or to »ex ante« analysis when the subject of our research is intended or anticipated decisions (Kos, 1997, p. 6).

On the basis of the description above, we can establish a relationship between geography and policy analysis or define the use of the latter in geography. If we start with the assumption that geography is the science that studies the factors which form the landscape and at the same time are aware of the fact that man is the most important transformer of the landscape, we soon realize the importance of individual government policies. They have a special place in the search for causal connections and explanations for spatial conditions, which geography so far has not sufficiently considered. Specifically, they create a framework for human interventions in the environment. On the other hand, spatial policy is only one of the points of interest of policy analysis. The latter studies spatial policy from the viewpoint of its implementation, therefore as a process in itself and less its actual effects, and if so, not in the search for causal connection with the other spatial elements. Thus we can rank policy analysis, at least where it concerns researching spatial realities, at most among the auxiliary geographical sciences, and in our opinion, even more justifiably among specific geographical methods.

For geographical interpretation, the questions posed by policy analysis in the case of regional policy (What are the criteria for defining problem regions, what kinds of incentives are employed, what is the amount of funding, which projects and which sectors are entitled to support, who shapes regional development policy, what is the degree of administrative judgment in granting regional incentives, what is the degree of decentralization or centralization in granting incentives, what percentage of GDP is devoted to regional incentives, etc.) must be judged from the spatial viewpoint, problem regions must be concretely identified, and the contribution of regional policy to reducing regional disparities must be assessed on the basis of available quantitative and qualitative data. The effectiveness of regional policy must be evaluated on the basis of qualitative changes in space and not on the basis of the analysis of the policy itself.

² The term »policy« in this case refers exclusively to the activities of the authorities based on foundations prescribed by legislation (for example, the social or agricultural policies of the government).

3 Analysis of the laws on the stimulation of regional development

Slovenia took its first steps in the field of overcoming regional disparities by passing the Law on Measures for the Promotion of Development of Less Developed Regions in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 4/71) (Table 1), which attempted to define individual economically less developed regions and create instruments to equalize conditions for living and work in the entire territory of the republic.

Table 1: Legislative bases for regional development in Slovenia: Law on the Measures for the Promotion of Development of Less Developed Regions in the Socialist Republic of Slovenia.

Law	Law on Measures for the Promotion of Development of Less Developed Regions in the Socialist Republic of Slovenia	
Period applied	February 19, 1971–December 31, 1975	
Regions	Percentage of surface area	18.9%
	Percentage of population	18.2%
	For the 1971–1975 period, eleven municipalities were defined as less developed regions on the basis of the stated criteria: Črnomelj, Gornja Radgona, Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Ptuj, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, and Trebnje.	
Effects	<ul style="list-style-type: none"> • Lagging of less developed regions behind developed regions was reduced; • investments devoted to less developed regions increased; • the number of places with industrial plants increased; • the economic structure became more diverse; • improvements were made to the economic and social infrastructure; • employment in less developed regions increased rapidly. 	

SWOT ANALYSIS OF THE LAW

STRENGTHS

- Development of economic, communal, and social infrastructure;
- improvement of economic structure;
- planned support for opening new jobs;
- increased employment in less developed regions;
- greater investment in less developed regions enabled.

WEAKNESSES

- Law does not consider the fact that the municipalities are very inhomogeneous due to their size;
- law does not define regions with special development problems;
- relatively narrow selection of indicators;
- less developed regions are often split by municipality boundaries and therefore are not identified or are treated differently within each municipality.

OPPORTUNITIES

- Improvement of infrastructure facilities and equipment;
- improvement of economic structure;
- increased employment;
- reduction of less developed regions;
- reduction of disparities between less developed and developed regions.

THREATS

- Narrow interests of investors;
- investment directed largely to municipality centers;
- further lagging behind of peripheral parts of municipalities;
- investment largely in labour-intensive branches and lack of jobs for the more highly educated;
- continuing emigration of the population from less developed regions.

(Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71); Odllok o občinah, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 23/71); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al., 2000; Vrišer, 1978; Vrišer, 1999).

The law's linkage to the five-year medium-term spatial plan fostered its replacement. The new Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 29/75) (Table 2) offered a wider selection of indicators for defining less developed regions, defining them on the basis of economic development, characteristics of the population, height of the social standard, and the infrastructural facilities. In addition to individual municipalities, it also counted larger geographically encompassed areas that matched the prescribed criteria among the less developed regions.

Table 2: Legislative bases for regional development in Slovenia: Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia.

Law	Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia	
Period applied	January 1, 1976–December 31, 1980	
Regions	Percentage of surface area	30%
	Percentage of population	20.7%
	In the 1976–1980 period, ten municipalities were counted among the less developed regions (Črnomelj, Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Tolmin, and Trebnje) along with several regions (Brkini, Kozjansko, Kobansko, Haloze, and Slovenske Gorice).	
Effects	<ul style="list-style-type: none"> • Lagging behind more developed regions was reduced, • more rapid growth of the GDP and employment in the less developed regions; • opening of new jobs; • lagging behind in certain spheres of the economic and social infrastructure was reduced. 	

SWOT ANALYSIS OF THE LAW

STRENGTHS

- Development of economic, communal, and social infrastructure;
- improvement of economic structure;
- planned support for opening new jobs, mostly in the area with lower levels of employment of the resident population;
- increased employment in the less developed regions;
- accelerated investment in the less developed regions;
- wide selection of indicators for determining less developed regions;
- partial recognition of areas with special needs (border areas);
- based on polycentric development;
- involvement of numerous local organizations (municipalities, banks, various associations, interest groups).

WEAKNESSES

- Measures for the construction of infrastructure are devoted mainly to regionally important infrastructure and less to local infrastructure;
- no co-financing for the realization of individual concrete projects (only tax relief and co-financing for development programs and initial development planning).

OPPORTUNITIES

- More rapid economic development;
- improvement of economic structure;
- more rapid development of infrastructure;
- equalizing of conditions for education, culture, and recreation;
- equalizing of social protection and health care for citizens;
- reducing the size of less developed regions;
- reducing the disparities between less developed and developed regions.

THREATS

- Investments are oriented mostly into municipality centers;
- continued lagging behind of peripheral areas of municipalities;
- narrow interests of investors;
- continuing emigration of population from less developed regions.

(*Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75); Družbeni dogovor o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji v obdobju 1976–1980 (Uradni list SRS, št. 24/76); Odllok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 14/76); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al., 2000; Vrišer, 1999).*

Through changes and amendments to the law from 1980/81 (*Uradni list SRS*, No. 30/80) (Table 3), the criteria were condensed to criteria for the development of production forces, criteria for the effects of the operation of the production forces, and criteria for the development of the social standard. An important innovation was also the three-year transitional periods for less developed municipalities and regions that after the end of the medium-term plan period no longer matched the prescribed criteria.

Table 3: Legislative bases for regional development in Slovenia: Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 29/75); Law on Changes and Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 30/80); Law on Changes and Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 33/85); Law on Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (*Uradni list SRS*, No. 28/88).

Laws	<ol style="list-style-type: none"> 1. Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia; 2. Law on Changes and Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (1980); 3. Law on Changes and Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (1985); 4. Law on Amendments to the Law on the Promotion of More Harmonious Regional Development in the Socialist Republic of Slovenia (1988).
Period applied	Law (1 above) with the first amendment (2 above): January 1, 1981–October 19, 1985; with the second amendment (3 above): October 19, 1985–August 7, 1988; with the third amendment (4 above): August 7, 1988–January 8, 1991.
Regions	<p>A) 1981–1985 Period</p> <p>Percentage of surface area 29.1% Percentage of population 15.6%</p> <p>Areas of the following municipalities were defined as less developed regions: Lenart, Lendava, Ljutomer, Ormož, Šentjur pri Celju, and Šmarje pri Jelšah, as well as the encompassed geographical regions of Slovenske Gorice, Haloze, Kozjansko, Pokolpje, Suha Krajina, Bloška planota, and Brkini. Among the less developed regions the border areas of the municipalities of Tolmin, Mozirje, Dravograd, Radlje ob Dravi, Maribor and Murska Sobota were also counted.</p> <p>B) 1986–1990 Period</p> <p>Percentage of surface area 21.7% Percentage of population 16.0%</p> <p>The municipalities of Lenart, Ormož, Šentjur pri Celju, and Šmarje pri Jelšah are ranked among the less developed regions; the status of less developed region is retained by all the less developed geographically encompassed and border regions (Slovenske Gorice, Goričko, Kobansko, Haloze, Kozjansko, Suha Krajina, Pokolpje, Brkini, Bloška planota, border areas of Tolminsko, and border areas of the Municipality of Mozirje).</p>
Effects	<ul style="list-style-type: none"> • More rapid growth of employment in the less developed regions; • opening of new jobs; • improvement of economic structure; • improvement of communal, economic, and social infrastructure.

SWOT ANALYSIS OF THE LAW

STRENGTHS

- Development of economic, communal, and social infrastructure;
- improvement of economic structure;
- planned support for opening new jobs, mostly in the regions with lower level of employment of the resident population;
- increased employment in the less developed regions;
- accelerated investment in the less developed regions;
- larger investments of the less developed regions enabled;
- partial recognition of areas with special needs (border areas);
- based on polycentric development;
- involvement of numerous local organizations (municipalities, banks, various associations, interest groups);
- introduction of transitional periods.

WEAKNESSES

- Measures for the construction of infrastructure are devoted mainly to regionally important infrastructure and less to local infrastructure;
- in defining regions, indicators of infrastructural development are not taken into account.

OPPORTUNITIES

- More rapid economic development;
- improvement of economic structure;
- more rapid development of infrastructure;
- equalizing of conditions for education, culture, and recreation;
- equalizing of social aid and health care for citizens;
- reducing the size of less developed regions;
- reducing the disparities between less developed and developed regions.

THREATS

- Investments are oriented mostly into municipality centers;
- continued lagging behind of peripheral areas of municipalities;
- narrow interests of investors;
- continuing emigration of population from less developed regions.

(Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 30/80); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 33/85); Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo) (Uradni list SRS, št. 16/86); Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 28/88); Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1981 do leta 1985 (Uradni list SRS, št. 10/81); Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1986 do leta 1990 (Uradni list SRS, št. 33/85); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al, 2000; Ravbar, 2000; Vrišer, 1999).

The decline in the demographic structure in a large part of the country further aggravated regional disparities. In order to overcome this problem, the Law on the Promotion of Development in Demographically Endangered Regions in the Republic of Slovenia (*Uradni list RS*, No. 48/90) (Table 4) was passed, which ignored economic criteria in identifying problem regions and depended entirely on demographic indicators. The local community was formerly the basic spatial unit in defining demographically endangered regions but after the change of their status (with the passage of the Law on the Establishment of Municipalities and Defining Their Areas (*Uradni list RS*, No. 60/94), the individual settlement.

Table 4: Legislative bases for regional development in Slovenia: Law on the Promotion of Development in Demographically Endangered Regions in the Republic of Slovenia (*Uradni list RS*, No. 48/90) and the Law on Changes to the Law on the Promotion of Development in Demographically Endangered Regions in the Republic of Slovenia (*Uradni list RS*, No. 12/92).

Laws	1. Law on the Promotion of Development in Demographically Endangered Regions in the Republic of Slovenia, 2. Law on Changes to the Law on the Promotion of Development in Demographically Endangered Regions in the Republic of Slovenia
Period applied	January 8, 1991–August 13, 1999; partially valid until August 12, 2001
Regions	Percentage of surface area (1991–1996) 61.0% Percentage of population (1991–1996) 25.0% As the list of demographically endangered areas is extremely detailed, we shall not present it here. Please refer to the decrees and regulations listed in »Sources« below.
Effects	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement of infrastructure facilities; • increase in number of jobs in demographically endangered areas; • improvement of economic structure of demographically endangered regions; • better supply of the population (with infrastructure, consumer goods, social services, etc.); • increase in the living standard of the population in demographically endangered regions; • partial slowdown of migration from demographically endangered regions.

SWOT ANALYSIS OF THE LAW

STRENGTHS

- Municipalities prepare development programs;
- transitional period for regions that after three years no longer match the criteria and for areas that had the status of less developed regions in the 1986–1990 period but no longer match the new criteria;
- great attention devoted to environment impact.

WEAKNESSES

- Small selection of indicators (only demographic measures);
- covers only one type of problem region;
- development programs are not coordinated among individual municipalities; for development, wider connection with surrounding areas is needed;
- lack of harmony between development programs and development assistance from individual ministries (lack of coordination);
- no detailed criteria for defining mountainous regions with limiting natural factors for agriculture;
- no standards for establishing the success of projects;
- no obligatory evaluations of achievements;
- relatively modest instruments of regional assistance;
- no defined minimum extent of budget means.

OPPORTUNITIES

- Development of infrastructure in demographically endangered regions;
- encouragement of small industries in demographically endangered regions;
- stimulation of new jobs.

THREATS

- Because the general decline in the demographic structure encompasses ever larger areas, the effectiveness of assistance decreases due to the dispersion of aid;
- investment in demographically endangered hilly regions cannot be effective if their general economic power has declined due to the problems of industrial employment centers;
- development programs are limited to individual local communities and often overlook potential causes of conditions that originate outside them.

(Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90); Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 12/92); Odlok o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 199–1993 (Uradni list RS, št. 6/91); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994–1996 (Uradni list RS, št. 13/94); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 45/97); Uredba o dopolnitvi uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 47/97); Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 29/98); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 19/99); Gosar L., 1992; Kukar, 1995 b; Kukar et al., 2000; Malnič, 1995; Murn, 1997; Pečar, 1994; Pečar, 1996; Pečar, 1997; Pečar, 1998; Pečar & Farič, 2001; Piry, 1997; Strmšnik 1997; White Paper ..., 1999).

Weaknesses in the law on stimulating development in demographically endangered regions soon became evident. With the introduction of the market economy, numerous industrial centers succumbed to the problems caused by the loss of the Yugoslav market, which was reflected in numerous bankruptcies and large-scale lay-offs of workers. The regional policy based on demographic indicators was no match for the occurring conditions because it had no levers through which it could help these regions. A second reason for changing the law was Slovenia's approaching membership in the European Union since for entering the European Union, all legislative provisions had to be coordinated with European standards. This was important primarily for Slovenia to qualify to receive European structural aid. On this basis, the Law on the Stimulation of Harmonious Regional Development (*Uradni list RS*, No. 60/99) (Table 5) was adopted in 1999, which bases regional policy on completely new foundations.

Table 5: Legislative bases for regional development in Slovenia: Law on the Stimulation of Harmonious Regional Development (*Uradni list RS*, No. 60/99).

Law	Law on the Stimulation of Harmonious Regional Development
Period applied	From August 13, 1999 on
Regions	Percentage of surface area – Percentage of population – For the 2000–2006 period, the regions are defined by the Decree on the Value of Criteria for Determining Regions with Special Development Problems and for Determining Municipalities Meeting These Criteria (<i>Uradni list RS</i> , No. 59/00). Because the list is extensive, it is not included here.
Effects	–

SWOT ANALYSIS OF THE LAW

STRENGTHS

- Coordination with the principles of regional policy of the European Union;
- definition of fundamental principles of regional policy;
- clearly defined bearers of regional policy;
- clear division of competencies among individual bearers;
- more workers employed to deal with regional development;
- treatment of various problem regions;
- »bottom-up« program combined with »top-down« concept;
- coordination of basic development legislation;
- obligatory coordination with spatial planning;
- obligatory elaboration of regional development plan;
- obligatory clear setting of priorities;
- obligatory monitoring of financial procedures;
- extension of development aid to Slovene ethnic areas across borders;
- defined minimum amount of funds for regional development.

WEAKNESSES

- Areas with development problems are too extensive;
- the Council for Structural Policy is a political rather than professional body;
- there is no obligatory preliminary assessment of influences on harmonious regional development.

OPPORTUNITIES

- More coordinated regional development;
- cooperation among local communities;
- preparation of very diverse projects.

THREATS

- Individual regions (municipalities) will not be able to agree regarding development guidelines and programs;
- municipalities with more knowledgeable staff personnel will prepare better programs and thereby have more chance to obtain funds;
- a gap between the desires expressed in development documents and the actual results.

(Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, No. 60/99); Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS, No. 52/00); Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (Uradni list RS, No. 59/00); Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, No. 52/00 in 111/00); Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, No. 52/00 and 111/00); Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitev občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, No. 59/00); Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj (Uradni list RS, No. 59/00)).

4 Conclusion

The urgent need to overcome regional disparities became evident in Slovenia in the beginning of the 1970's. In response, the polycentric system of settlement and the advancement of less developed regions based on a five-year plan period were designed. The criteria for defining regions were changed twice, blurring a clear view of the success of individual measures. Generally speaking, the regional disparities decreased in the first decade and increased again in the 1980's.³ In the first twenty-year period, the infrastructure and economic structure of less developed regions undoubtedly improved, the number of places providing jobs increased, and the level of employment rose; however, the gap between developed and less developed regions was still unfavourable.

The steady worsening of demographic conditions (with the absence of a qualitative demographic policy) led to the passage of a law regarding demographically endangered regions. However, this law was too narrow in defining different types of problem regions and too wide in defining demographically endangered regions. On one hand, this resulted in a lack of aid to regions with restructured economic (mono)structures that urgently needed it, and on the other to scattered and uncoordinated aid for demographically endangered regions. Even though the Fund for Regional Development and the Preservation of Settlement in the Slovene Countryside was established in the middle of the 1990's to support the implementation of the regional policy, the funds provided for the development of demographically endangered regions were too sparse for the measures to produce any visible results.⁴ In spite of this, the infrastructure continued to improve, the number of jobs in some endangered regions increased, and the income structure of individual farms and businesses improved as well. In the acquisition of funds, larger municipalities with more personnel and better financial positions were more successful because they could prepare comprehensive plans based on measures they were able to carry out, including by furnishing their share of funding.

The rapid social changes following Slovenia's independence caused a renewed increase in regional disparities as well as greater stratification within society. Numerous areas were affected, including several important economic centers. Here, unemployment rose considerably to become one of the principal driving forces behind the increasing regional differentiation. Thus, regional disparities began to acquire new foundations, and therefore the needs and methods of reducing regional disparities changed as well.

The response to the occurring disparities was the passage of the Law on the Stimulation of Harmonious Regional Development, to which we cannot yet ascribe any major effects in the reduction of regional disparities.

It is clear from a matrix comparison that the laws differ considerably from each other. What they have in common is the desire to abolish regional disparities, but they define these differences using different indicators. An individual type of problem region, which is defined according to the needs of the times, also needs appropriately adapted measures. We therefore cannot evaluate the laws according to the same standards because each law is an answer to a specific set of problems. The success of the laws is also to a large degree bound to the amount of funding budgeted.

In spite of this, the Law on the Stimulation of Harmonious Regional Development offers a new quality because it establishes an extensive mechanism for stimulating the development of problem regions. It is based on a comprehensive scheme of regional policy and on the autoproductive development of regions, which thus assume an increasingly important development role.

³ The statement is based on the research of S. Kukar, but we must emphasize that she did not take into consideration the changes made in the criteria for defining regions in 1981. Thus, her conclusions can be very misleading.

⁴ CRPOV programs, post-earthquake renovation programs in Posočje, Phare projects, and economic assistance for ethnic minorities had the character of explicit regional policy in the 1990's, while projects to stimulate technological development, entrepreneurship, and small business, projects of active employment policy, projects of restructuring the economy, funds devoted to health care and social services, financial equalization among municipalities, and the construction and operation of a network of elementary and secondary schools had an indirect influence on regional policy (Ravbar et al., 2000, p. 51).

5 Sources

- Družbeni dogovor o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji v obdobju 1976–1980. 1976. Uradni list SRS, 24, pp. 1440–1445.
- Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa. 2000. Uradni list RS, 52, pp. 6979–6981.
- Navodilo o spremembi navodila o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa. 2000. Uradni list RS, 111, p. 11473.
- Odlok o dopolnitvah odloka o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1991–1993. 1992. Uradni list RS, 6, p. 395.
- Odlok o kreditnih pogojih za dolgoročne kredite za naložbe na demografsko ogroženih območjih v Republiki Sloveniji iz proračuna Republike Slovenije za leto 1991. 1991. Uradni list RS, 14, p. 494.
- Odlok o občinah, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji. 1971. Uradni list SRS, 23, p. 771.
- Odlok o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1991–1993. 1991. Uradni list RS 6, pp. 243–247.
- Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji. 1976. Uradni list SRS, 14, pp. 722–723.
- Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1981 do leta 1985. 1981. Uradni list SRS, 10, pp. 701–702.
- Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1986 do leta 1990. 1985. Uradni list SRS, 33, p. 2203.
- Odlok o spremembah in dopolnitvah odloka o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1991–1993. 1991. Uradni list RS, 5, p. 172.
- Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. 2000. Uradni list RS, 52, pp. 6977–6978.
- Pravilnik o pogojih za sofinanciranje izgradnje kadrovskega stanovanj na demografsko ogroženih območjih v letu 1991. 1991. Uradni list RS, 6, pp. 209–210.
- Pravilnik o pogojih za sofinanciranje izgradnje kadrovskega stanovanj na demografsko ogroženih območjih. 1992. Uradni list RS, 24, pp. 1919–1920.
- Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj. 2000. Uradni list RS, 52, pp. 6978–6979.
- Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije. 2000. Uradni list RS, 111, pp. 11473.
- Sklep o določitvi območja, ki se šteje za demografsko ogroženo območje. 1993. Uradni list RS, 19, p. 894.
- Sklep o sofinanciranju investicij v osnovnošolski prostor na demografsko ogroženih območjih. 1996. Uradni list RS, 23, p. 1954.
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko. 2000. Uradni list RS, 59, pp. 7653–7654.
- Uredba o dopolnitvi uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999. 1997. Uradni list RS, 47, p. 4209.
- Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994–1996. 1994. Uradni list RS, 13, pp. 718–723.
- Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999. 1997. Uradni list RS, 45, pp. 4001–4021.
- Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji. 1999. Uradni list RS, 19, pp. 1997–2023.
- Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj. 2000. Uradni list RS, 59, pp. 7648–7650.
- Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999. 1998. Uradni list RS, 29, p. 1951.
- Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitev občin, ki izpolnjujejo ta merila. 2000. Uradni list RS, 59, pp. 7646–7647.
- White Paper on Regional Development in Slovenia. 1999. Ljubljana, Institute for Economic Research, p. 176
- Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1988. Uradni list SRS, 28, p. 1928.

- Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1975. Uradni list SRS, 29, pp. 1491–1493.
- Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo). 1986. Uradni list SRS, 16, pp. 1337–1339.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. 1990. Uradni list RS, 48, pp. 2226–2228.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). 1999. Uradni list RS, 60, pp. 7674–7678.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1980. Uradni list SRS, 30, pp. 1515–1516.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji. 1985. Uradni list SRS, 33.
- Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji. 1992. Uradni list RS, 12, p. 774.
- Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. 1971. Uradni list SRS, 4, pp. 149–151.

6 Bibliography

- Drož, V., Premzl, V., 1999: Instrumenti regionalne politike v Sloveniji. *IB revija*, 33, 2–3, pp. 76–83.
- Gosar, L., 1992: Nova upravna razdelitev Slovenije in prostorsko načrtovanje. V: *Nacionalna strategija prostorskega razvoja Slovenije: 12. Sedlarjevo srečanje*. Postojna, Zveza društev urbanistov Slovenije, Ministrstvo za varstvo okolja in urejanje prostora, Skupščina občine Postojna, pp. 79–85.
- Kos, D., 1997: Analiza prostorskih politik. *IB revija*, 31, 5–6, pp. 3–13.
- Kukar, S., 1995a: Demografski vidiki politike pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja v Sloveniji. V: *Regionalni vidiki demografske politike Slovenije*. Ljubljana, Državni svet Republike Slovenije, Komisija državnega sveta za regionalni razvoj in Nacionalni komite za demografsko politiko Republike Slovenije pri Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, pp. 69–77.
- Kukar, S., 1995b: Regionalni razvoj v Sloveniji. V: *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*. [S. l., s. n.], pp. 7–22.
- Kukar, S., 1997: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. *IB revija*, 31, 9–10–11, pp. 57–67.
- Kukar, S., Kavaš, D., Pečar, J., 2000: Merila za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi ter njihove mejne vrednosti. Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja, p. 54
- Malnič, D., 1995: Sedanje in bodoče regionalne (ekonomskoprostorske) opredelitve Slovenije. *IB revija*, 29, 11–12, pp. 39–47.
- Murn, A., 1997: Regionalni razvoj Slovenije v luči približevanja Evropski uniji. *IB revija*, 31, 9–10–11, pp. 68–78.
- Pečar, J., 1994: Regionalni vidiki razvoja Slovenije v obdobju 1990–1994. (Delovni zvezki, p. 3, 7, 54)
- Pečar, J., 1996: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s posebnim poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1995. (Delovni zvezki, p. 5, 7, 106)
- Pečar, J., 1997: Regionalna razvojna politika v EU in v Sloveniji. *IB revija*, 31, 9–10–11, pp. 79–88.
- Pečar, J., 1998: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s posebnim poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1997. (Delovni zvezki, p. 8, 9, 167)
- Pečar, J., Farič, M., 2001: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Ljubljana, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. (Delovni zvezki, p. 9, 8, 151)
- Piry, I., 1997: Vloga programa PHARE pri oblikovanju regionalne politike v Republiki Sloveniji. *IB revija*, 31, 9–10–11, pp. 53–56.
- Ravbar, M., 1999: Izbor indikatorjev regionalnega razvoja v funkciji proučevanja regionalnih disparitet kot prispevek k oblikovanju razvojne politike v R Sloveniji. *IB revija*, 33, 2–3, pp. 68–75.
- Ravbar, M., 2000: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. V: *Regionalni razvoj v Sloveniji*. Ljubljana, Inštitut za geografijo. (Geographica Slovenica, 33/2, pp. 9–81)
- Ravbar, M., [et al.], 2000: Prostor in gospodarski razvoj: alokacija gospodarskih dejavnosti ter njene fizične, ekonomske in socialne posledice. Ljubljana, Inštitut za geografijo, p. 114

- Strmšnik, I., 1997: Regionalne strukture razširjene Evropske zveze. Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja, p. 160
- Vrišer, I., 1978: Regionalno planiranje. Ljubljana, Mladinska knjiga, p. 366
- Vrišer, I., 1999: Regionalni razvoj slovenskih pokrajin in občin. IB revija, 33, 2–3, pp. 46–67.

Zakonodaja s področja regionalne politike v Sloveniji in analiza njenih učinkov v prostoru

Janez Nared

UDK: 711.2(497.4)(094)

COBISS: 1.01

Izvleček

Slovenijo kljub njeni majhnosti zaznamujejo velike regionalne razlike. Na eni strani so razvita urbana območja, kjer je koncentrirana večina gospodarskih dejavnosti, na drugi strani pa so obsežna podeželska območja prepuščena praznjenju in razkrajanju kulturne (po)krajine. V želji po odpravi teh razlik se je že od začetka sedemdesetih let izvajala regionalna politika, ki je slonela na policentričnem razvoju mest in na posameznih zakonih o spodbujanju regionalnega razvoja. Namen članka je predstaviti omenjene zakone in jih ovrednotiti s SWOT analizo.

KLJUČNE BESEDE: regionalna politika, regionalni razvoj, manj razvita območja, demografsko ogrožena območja.

Prispevek je prispel v uredništvo 15. junija 2003.

Naslov:

Janez Nared

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Gosposka ulica 13

1000 Ljubljana

Slovenija

telefon: +386 (1) 200 27 16

faks: +386 (1) 200 27 34

el. pošta: Janez.Nared@zrc-sazu.si

Kazalo

1	Uvod	102
2	Metodologija	102
3	Analiza zakonov o spodbujanju regionalnega razvoja	104
4	Sklep	110

1 Uvod

Raznolikost Slovenije dosega raven pregovornega, še več, marsikdo bi jo uvrščal celo v sfero mistike.¹ Začne se pri verjetno največkrat zapisani misli o Sloveniji, ki jo sestavljajo štiri velike naravnogeografske enote, in konča precej za dometom znanega pregovora »vsaka vas ima svoj glas«. Tovrstno geografsko izvajanje je vsekakor odraz realnih razmer v Sloveniji; pestri naravnogeografski pokrajinski sestavi je v preteklosti dal močan pečat tudi človek, ki si je to območje izbral za bivanje.

Če torej pogledamo na Slovenijo kot celoto, se nam ta kaj hitro začne drobiti na manjše dele: gorovja, hribovja, nižine ... Izločimo lahko bolj ali manj velika območja, ki tvorijo večje ali manjše kompleksno zaključene funkcionalne celote – regije. Spričo svoje raznolikosti te regije nudijo različne pogoje tako za naselitev prebivalstva kot tudi za njegovo gospodarsko ali kakršnokoli drugo udejstvovanje. V preteklosti, ko je bila človekova dejavnost v večji meri vezana le na kmetijstvo in obrt, to niti ni bilo tako očitno. Na zemljo priklenjeni ljudje so imeli stike le z bližnjo okolico, pa tudi sicer je bilo njihovo gibanje odvisno od lastnih nog, ki so človeka prinesle skoraj na sleheren košček kopnega. S prehodom v industrijsko fazo razvoja so se stvari začele spreminjati. Industrijski obrati so potrebovali večje število delavcev, pa tudi sicer so se razvrščali le na njim ugodnih točkah, ki so imele številne, za industrijo pomembne prednosti: prostor za postavitev obratov, lahko prometno dostopnost, energetske vire in surovine. To je povzročilo tudi preoblikovanje naselbinskega sistema, ki je v Sloveniji zelo razpršen, v smeri zgoščevanja prebivalstva, ki pa zahvaljujoč majhnosti Slovenije le ni doživela tako velikih razsežnosti kot v večini razvitih evropskih in ostalih industrijskih držav.

Pa vendar so območja koncentracije postala magnet za številne dejavnosti, še posebej v času pospešene industrializacije in zlasti terciarizacije, v okviru katere posamezna podjetja preživijo le, če imajo dovolj veliko zaledje potrošnikov. Tovrstni trendi so sčasoma pripeljali do privilegiranosti območij koncentracije v odnosu do njihovega zaledja, pa tudi do povečanja razlik v gospodarskem potencialu med posameznimi regijami. Tako po mnenju Kukarjeve (1995 b, str. 7) izvor in jedro različne gospodarske uspešnosti ne bazira na makroekonomskih agregatih narodnega gospodarstva, ampak na različnih potencialih posameznih regionalnih območij. To vsekakor daje pomen regijam, obenem pa je potreben temeljit razmislek, kakšne naj bodo reakcije na omenjene razmere, še posebej zato, ker je narodno gospodarstvo sestavljeno iz različnih regij, veriga pa je močna le toliko, kolikor je močan njen najšibkejši člen.

Regionalne razlike v Sloveniji so se začele povečevati že sredi 19. stoletja, po zgraditvi južne železnice, se zaostriale neposredno pred drugo svetovno vojno z oblikovanjem t. i. industrijskega polmeseca, po vojni pa dobile nov zalet s pospešeno industrializacijo in negativnim vrednotenjem podeželja in kmetijstva. Proletarizacija je povzročila na eni strani hitro rast mest in na drugi strani praznjenje podeželja, kjer so se že zelo zgodaj začeli kazati njeni negativni učinki.

Povečevanje negativnih trendov in zgledi iz tujine so v sedemdesetih letih vzpodbudili oblast k pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja, kar se je odražalo tako v oblikovanju policentričnega sistema mest kot tudi v zakonsko opredeljeni regionalni politiki. Policentrizem se je, čeprav ni bil izveden v najboljši možni meri in obsegu, izkazal kot najprimernejši model razvoja Slovenije, sama zakonsko opredeljena regionalna politika pa je bila pri odgovorih na izzive časa enkrat bolj, drugič manj uspešna, v največji meri pa odvisna od kvote sredstev, ki so bila temu namenjena.

2 Metodologija

Skoraj sleherno človekovo početje se odraža v okolju, zato ne moremo več govoriti le o naravnem okolju, temveč je le-to skupaj z elementi družbenega delovanja sestavni del kompleksnega in multidimenzionalnega geografskega prostora (Vrišer, 1978, str. 135). Človekovi vplivi se na zunaj lahko kažejo tako v majhnih spremembah fizičnega okolja, npr. peskokop, posamezna stavba, kot tudi v širših omrežjih in sistemih (poselitev, cestno omrežje, energetska omrežje itd.). Intenzivnost posegov je v večji meri odvisna od nosilca; v kolikor je ta posameznik, je njegovo delovanje lokalno omejeno, posegi so manjši, v večini primerov

¹ Primer za to je v geografskih delih večkrat citirani Cankarjev Kurent.

neznamni. Veliko večje učinke lahko dosežejo posamezne skupine. V vsakdanjem življenju so to največkrat lokalne skupnosti, občine ali država. Slednji lahko glede na velikost, finančno sposobnost in možnost odločanja pripišemo največjo vlogo pri preoblikovanju geografskega prostora. V okviru njenega delovanja zelo hitro izločimo politike, ki imajo prostorski značaj.² Državna prostorska politika je lahko eksplicitna ali pa posredna, v bistvu le stranski proizvod neprostorskih politik. Meja med eno in drugo obliko ni vedno določljiva. Nedvomno lahko prištevamo med eksplicitno prostorske prometni, kmetijski ali okoljski resor, posredne učinke na prostor pa imajo npr. šolski, zdravstveni in kulturni resor (Kos, 1997).

Če torej želimo slediti spremembam v prostoru, zlasti delu, ki je neposredno pod človekovim vplivom, je potrebno veliko pozornosti posvetiti vladnim odločitvam. V ta namen bomo v pričujočem delu uporabili metodo analize politik kot eno od možnih razlag predmetnega področja analiza politik. K tej odločitvi nas vodi več razlogov. Namen prispevka je preučiti regionalno politiko Slovenije, vendar ne le politiko kot tako, temveč tudi njene učinke v prostoru. Če sicer lahko opredelimo analizo politik kot samostojno, interdisciplinarno aplikativno družbeno disciplino, ji v tem primeru to odrekamo, saj bomo analitične postopke, ki jih ta uporablja, nadgradili z geografsko interpretacijo. To naredi analizo politik(e) le za eno od oblik geografskega preučevanja.

Analiza politik je, kot smo opredelili že uvodoma, aplikativna disciplina. Tovrstna opredelitev izhaja iz samega namena analize, bodisi da je to analiza za politiko (na podlagi predhodne analize podpremo določeno vrsto politike) ali pa analiza politike, se pravi vrednotenje njenega izvajanja in dosežkov. Glede na to lahko namene analize politik še bolj natančno opredelimo (Kos, 1997, str. 6): a) zagovor politike, b) informacije za politiko, c) nadzor in ocenjevanje politike, č) analiza determinant politike, in d) analiza vsebine politike. Iz navedenih namenov je razvidno, da se analize opravljajo bodisi pred začetkom, med ali pa po koncu izvajanja politike. To botruje nadaljnji delitvi analitskega postopka tudi glede na časovni kriterij in sicer na »ex post« analizo, ko opravljamo analizo preteklih odločitev, ali pa »ex ante« analizo, ko so predmet našega preučevanja nameravane oziroma predvidene odločitve (ibid.).

Na podlagi zgornjega opisa lahko vzpostavimo razmerje med geografijo in analizo politik oziroma opredelimo uporabnost slednje v geografiji. Če izhajamo iz predpostavke, da je geografija veda, ki preučuje tiste dejavnike, ki oblikujejo pokrajino, in se obenem zavedamo dejstva, da je najpomembnejši preoblikovalec pokrajine človek, lahko kaj hitro uvidimo pomen posameznih državnih politik. Te imajo pri iskanju vzročnih povezav in razlag za razmere v prostoru prav posebno mesto, ki pa ga geografija do sedaj ni dovolj upoštevala. Predstavljajo namreč okvir za človekove posege v prostor. Po drugi strani predstavlja prostorska politika le eno od zanimanj analize politik. Ta preučuje prostorsko politiko z vidika njenega izvajanja, torej kot proces sam po sebi, manj pa njene dejanske učinke in če že, ne v iskanju vzročne povezanosti z ostalimi prostorskimi elementi. Tako lahko analizo politik, vsaj kar se tiče preučevanja prostorske stvarnosti, uvrstimo kvečjemu med pomožne geografske vede, še bolj upravičeno pa, po našem prepričanju, med specifične geografske metode.

Vprašanja, ki si jih na primeru regionalne politike postavlja analiza politik:

- kakšni so kriteriji za določitev problemskih območij;
- katere vrste vzpodbud se uporablja;
- kakšna je višina financiranja;
- kakšni projekti in kateri sektorji so upravičeni do podpor;
- kdo oblikuje politiko regionalnega razvoja;
- kakšna je stopnja administrativne presoje pri odobranju regionalnih vzpodbud;
- kakšna je stopnja decentralizacije ali centralizacije pri dodeljevanju vzpodbud;
- kakšen delež BDP je namenjen regionalnim vzpodbudam itd.;

je za geografsko interpretacijo nujno postaviti v prostor, problemska območja konkretizirati ter na podlagi razpoložljivih kvantitativnih in kvalitativnih podatkov ovrednotiti v smislu doprinosa regionalne politike k zmanjševanju regionalnih razlik. Učinkovitost regionalne politike je tako potrebno vrednotiti na podlagi kvalitativnih sprememb v prostoru, ne pa na podlagi analize politike same.

² Pojem politike je v tem primeru mišljen izključno kot na zakonskih osnovah temelječe delovanje oblasti (npr. socialna ali kmetijska politika vlade).

3 Analiza zakonov o spodbujanju regionalnega razvoja

Prve korake na področju preseganja regionalnih razlik je Slovenija naredila s sprejetjem Zakona o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71) (preglednica 1), ki je poskušal opredeliti posamezna gospodarsko manj razvita območja in izoblikovati instrumente, s katerimi bi izenačili pogoje za življenje in delo na vsem republiškem teritoriju.

Preglednica 1: Zakonske podlage regionalnega razvoja Slovenije: Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71)

Zakon	Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji	
Čas veljave	19. 2. 1971–31. 12. 1975	
Območja	delež površine	18,9 %
	delež prebivalstva	18,2 %
	Za obdobje 1971–1975 je bilo na podlagi navedenih kriterijev za manj razvito območje opredeljenih enajst občin: Črnomelj, Gornja Radgona, Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Ptuj, Šentjur, Šmarje pri Jelšah in Trebnje.	
Učinki	<ul style="list-style-type: none"> • Zmanjšal se je zaostanek manj razvitih območij za razvitimi; • povečal se je delež manj razvitih območij v investicijah; • povečalo se je število krajev z industrijskimi obrati; • gospodarska struktura je postala bolj raznolika; • izboljšala se je opremljenost z gospodarsko in družbeno infrastrukturo; • zaposlenost v manj razvitih območjih je hitreje naraščala. 	

SWOT ANALIZA ZAKONA

PREDNOSTI

- Razvoj gospodarske, komunalne in družbene infrastrukture;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- načrtna podpora odpiranju novih delovnih mest;
- večje zaposlovanje na manj razvitih območjih;
- omogočeno večje vlaganje manj razvitih območij.

POMANJKLJIVOSTI

- Zakon ne upošteva dejstva, da so občine zaradi svoje velikosti zelo nehomogene;
- ne opredeli območij s posebnimi razvojnimi problemi;
- razmeroma ozek nabor kazalcev;
- manj razvita območja so večkrat presekana z občinskimi mejami in tako ne pridejo do izraza, ali pa jih v vsaki občini obravnavajo drugače.

PRILOŽNOSTI

- izboljšanje infrastrukturne opremljenosti;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- zvišanje zaposlenosti;
- zmanjšanje manj razvitih območij;
- zmanjšanje razlik med manj razvitimi in razvitimi območji.

NEVARNOSTI

- Ozki interesi investorjev;
- vlaganja usmerjena predvsem v občinsko središče;
- nadaljnje zaostajanje perifernih delov občin;
- vlaganja predvsem v delovno intenzivne panoge, primanjkuje pa delovnih mest za bolj izobražen kader;
- nadaljnje odseljevanje prebivalstva z manj razvitih območij.

(Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 4/71); Odllok o občinah, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 23/71); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al., 2000; Vrišer, 1978; Vrišer, 1999).

Vezanost zakona na petletni srednjeročni prostorski plan je botrovala njegovi zamenjavi. Nov Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75) (preglednica 2) je postregel s širšim izborom kazalcev za določitev manj razvitih območij. Te je opredelil na podlagi gospodarske razvitosti, karakteristik prebivalstva, višine družbenega standarda in infrastrukturne opremljenosti. Pri tem je poleg posameznih občin štel za manj razvita območja tudi večja geografsko zaokrožena območja, ki so izpolnjevala predpisane kriterije.

Preglednica 2: Zakonske podlage regionalnega razvoja Slovenije: Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75)

Zakon	Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji	
Čas veljave	1. 1. 1976–31. 12. 1980	
Območja	delež površine	30 %
	delež prebivalstva	20,7 %
	V obdobju 1976–1980 je med manj razvita območja spadalo deset občin (Črnomelj, Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah, Tolmin in Trebnje) ter nekatere pokrajine (Brkini, Kozjansko, Kobansko, Haloze in Slovenske Gorice).	
Učinki	<ul style="list-style-type: none"> • Zmanjšuje se zaostanek za razvitejšimi območji; • hitrejša rast družbenega proizvoda in zaposlenosti na manj razvitih območjih; • odpiranje novih delovnih mest; • zmanjša se zaostanek na nekaterih področjih gospodarske in družbene infrastrukture. 	

SWOT ANALIZA ZAKONA

PREDNOSTI

- Razvoj gospodarske, komunalne in družbene infrastrukture;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- načrtna podpora odpiranju novih delovnih mest, predvsem na območjih z nižjo stopnjo zaposlenosti domicilnega prebivalstva;
- večje zaposlovanje na manj razvitih območjih;
- pospeševanje vlaganja v manj razvita območja;
- omogočeno večje vlaganje manj razvitih območij;
- širok nabor kazalcev za določitev manj razvitih območij;
- delna uveljavitev območij s posebnimi potrebami (obmejna območja);
- oprtost na policentrični razvoj;
- vključevanje številnih lokalnih organizacij (občine, TOZD-i, banke, različne zveze, interesne skupnosti).

POMANJKLJIVOSTI

- Ukrepi za izgradnjo infrastrukture so namenjeni predvsem regionalno pomembni infrastrukturi, manj pa lokalni infrastrukturi;
- ni sofinanciranja izvedbe posameznih konkretnih projektov (le davčne olajšave in sofinanciranje razvojnih programov ter inicialnih razvojnih načrtov).

PRILOŽNOSTI

- Hitrejši gospodarski razvoj;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- hitrejši razvoj infrastrukture;
- izenačevanje pogojev izobraževanja, vzgoje, kulture in telesne kulture;
- izenačevanje socialnega in zdravstvenega varstva občanov;
- zmanjšanje manj razvitih območij;
- zmanjšanje razlik med manj razvitimi in razvitimi območji.

NEVARNOSTI

- Vlaganja usmerjena predvsem v občinsko središče;
- nadaljnje zaostajanje perifernih delov občin;
- ozki interesi investitorjev;
- nadaljnje odseljevanje prebivalstva z manj razvitih območij.

(Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75); Družbeni dogovor o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji v obdobju 1976–1980 (Uradni list SRS, št. 24/76); Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v SR Sloveniji (Uradni list SRS, št. 14/76); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995 a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al., 2000; Vrišer, 1999).

S spremembami in dopolnitvami zakona leta 1980/81 (Uradni list SRS, št. 30/80) (preglednica 3) so bili kriteriji skrčeni na kriterij razvitosti proizvajalnih sil, kriterij učinkov delovanja proizvajalnih sil in kriterij razvitosti družbenega standarda. Pomembna novost so tudi tri-letna prehodna obdobja za manj razvite občine in območja, ki po preteku srednjeročnega planskega obdobja več ne izpolnjujejo predpisanih kriterijev.

Preglednica 3: Zakonske podlage regionalnega razvoja Slovenije: Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 30/80); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 33/85); Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 28/88)

Zakon	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji; 2. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (leta 1980); 3. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (leta 1985); 4. Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (leta 1988).
-------	---

Čas veljave	Zakon (ad 1) s prvo dopolnitvijo (ad 2): 1. 1. 1981–19. 10. 1985; z drugo dopolnitvijo (ad 3): 19. 10. 1985–7. 8. 1988; s tretjo dopolnitvijo (ad 4): 7. 8. 1988–8. 1. 1991.
-------------	--

Območja	A) Obdobje od leta 1981 do leta 1985			
	<table border="1"> <tr> <td>delež površine</td> <td>29,1 %</td> </tr> <tr> <td>delež prebivalstva</td> <td>15,6 %</td> </tr> </table> <p>Za manj razvita območja so bila opredeljena območja občin Lenart, Lendava, Ljutomer, Ormož, Šentjur pri Celju in Šmarje pri Jelšah ter zaokrožena geografska območja Slovenskih goric, Haloz, Kozjanskega, Pokolpja, Suhe Krajine, Bloške planote, Brkinov. Med manj razvita območja štejejo tudi obmejna območja občin Tolmin, Mozirje, Dravograd, Radlje ob Dravi, Maribor in Murska Sobota.</p>	delež površine	29,1 %	delež prebivalstva
delež površine	29,1 %			
delež prebivalstva	15,6 %			

Območja	B) Obdobje od leta 1986 do leta 1990			
	<table border="1"> <tr> <td>delež površine</td> <td>21,7 %</td> </tr> <tr> <td>delež prebivalstva</td> <td>16,0 %</td> </tr> </table> <p>Med manj razvita sodijo območja občin Lenart, Ormož, Šentjur pri Celju in Šmarje pri Jelšah, status manj razvitih območij pa zadržijo vsa manj razvita geografska zaokrožena in obmejna območja (Slovenske gorice, Goričko, Kobansko, Haloze, Kozjansko, Suha Krajina, Pokolpje, Brkini, Bloška planota, obmejni deli Tolminskega in obmejni deli občine Mozirje).</p>	delež površine	21,7 %	delež prebivalstva
delež površine	21,7 %			
delež prebivalstva	16,0 %			

Učinki	<ul style="list-style-type: none"> • Hitrejša rast zaposlenosti na manj razvitih območjih; • odpiranje novih delovnih mest; • izboljšanje gospodarske strukture; • izboljšanje komunalne, gospodarske in socialne infrastrukture.
--------	---

SWOT ANALIZA ZAKONA

PREDNOSTI

- Razvoj gospodarske, komunalne in družbene infrastrukture;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- načrtna podpora odpiranju novih delovnih mest, predvsem na območjih z nižjo stopnjo zaposlenosti domicilnega prebivalstva;
- večje zaposlovanje na manj razvitih območjih;
- pospeševanje vlaganja v manj razvita območja;
- omogočeno večje vlaganje manj razvitih območij;
- delna uveljavitev območij s posebnimi potrebami (obmejna območja);
- oprtost na policentrični razvoj;
- vključevanje številnih lokalnih organizacij (občine, TOZD-i, banke, različne zveze, interesne skupnosti);
- uveljavitev prehodnih obdobj.

POMANJKLJIVOSTI

- Ukrepi za izgradnjo infrastrukture so namenjeni predvsem regionalno pomembni infrastrukturi, manj pa lokalni infrastrukturi;
- pri določanju območij se ne upošteva kazalcev infrastrukturne razvitosti.

PRILOŽNOSTI

- Hitrejši gospodarski razvoj;
- izboljšanje gospodarske strukture;
- hitrejši razvoj infrastrukture;
- izenačevanje pogojev izobraževanja, vzgoje, kulture in telesne kulture;
- izenačevanje socialnega in zdravstvenega varstva občanov;
- zmanjšanje manj razvitih območij;
- zmanjšanje razlik med manj razvitimi in razvitimi območji.

NEVARNOSTI

- Vlaganja usmerjena predvsem v občinsko središče;
- nadaljnje zaostajanje perifernih delov občin;
- ozki interesi investitorjev;
- nadaljnje odseljevanje prebivalstva z manj razvitih območij.

(Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 29/75); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 30/80); Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 33/85); Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (prečiščeno besedilo) (Uradni list SRS, št. 16/86); Zakon o dopolnitvah zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v Socialistični republiki Sloveniji (Uradni list SRS, št. 28/88); Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1981 do leta 1985 (Uradni list SRS, št. 10/81); Odlok o območjih, ki se štejejo za manj razvita območja v Socialistični republiki Sloveniji v obdobju od leta 1986 do leta 1990 (Uradni list SRS, št. 33/85); Drozg & Premzl, 1999; Kukar, 1995a; Kukar, 1997; Ravbar, 1999; Ravbar et al., 2000; Ravbar, 2000; Vrišer, 1999).

Drastično poslabšanje prebivalstvenih razmer na velikem delu državnega ozemlja je dodatno zaostri regionalne razlike. V želji po presejanju le-teh je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90) (preglednica 4), ki je pri določanju problemskih območij opustil gospodarske kriterije in se v celoti oprl na demografske kazalce. Temeljna prostorska enota pri opredeljevanju demografsko ogroženih območij je bila krajevna skupnost, po spremembi njihovega statusa (z Zakonom o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94)) pa posamezno naselje.

Preglednica 4: Zakonske podlage regionalnega razvoja Slovenije: Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90) in Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 12/92).

Zakon	1. Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, 2. Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij	
Čas veljave	8.1.1991 do 13.8.1999, deloma v veljavi do 12.8.2001	
Območja	delež površine (1991–1996) delež prebivalstva (1991–1996) Zaradi obsežnosti podrobneje območij ne bomo navajali – glej odlok in uredbe navedene v virih!	61, 0 % 25 %
Učinki	<ul style="list-style-type: none"> • Izboljšanje infrastrukturne opremljenosti; • povečanje števila delovnih mest na demografsko ogroženih območjih; • izboljšanje gospodarske strukture demografsko ogroženih območij; • boljša oskrba; • dvig standarda prebivalstva demografsko ogroženih območij; • delna zaustavitel migracij iz demografsko ogroženih območij. 	

SWOT ANALIZA ZAKONA

PREDNOSTI

- Občine pripravijo razvojni program;
- prehodno obdobje za območja, ki po preteku treh let več ne izpolnjujejo kriterijev, in za območja, ki so imela v obdobju 1986–1990 status manj razvitih območij, novih kriterijev pa ne izpolnjujejo;
- velika pozornost posvečena vplivom na okolje.

POMANJKLJIVOSTI

- Majhen nabor kazalcev (le demografska merila);
- zajame samo eno vrsto problemskih območij;
- razvojni programi med posameznimi občinami niso usklajeni, za razvoj pa je potrebna širša povezanost z okoljem;
- neusklajenost med razvojnimi programi in razvojnimi pomočmi posameznih ministrstev (pomanjkanje koordinacije);
- ni natančnih kriterijev za določitev gorsko višinskih območij z omejenimi naravnimi dejavniki za kmetijstvo;
- ni meril za ugotavljanje uspešnosti projektov;
- ni obveznega vrednotenja dosežkov;
- relativno skromen instrumentarij regionalnih pomoči;
- ni določen minimalni obseg proračunskih sredstev.

PRILOŽNOSTI

- Razvoj infrastrukture na demografsko ogroženih območjih;
- spodbujanje drobnega gospodarstva na demografsko ogroženih območjih;
- spodbujanje novih delovnih mest.

NEVARNOSTI

- Zaradi splošnega pešanja demografske strukture zajema čedalje večja območja, s tem pa se učinkovitost pomoči zaradi razpršenosti zmanjšuje;
- naložbe v demografsko ogrožena hribovita območja ne morejo biti učinkovite, če zaradi problemov industrijskih zaposlitvenih središč upada splošna gospodarska moč;
- razvojni programi so omejeni na posamezne krajevne skupnosti in velikokrat prezrejo morebitne povzročitelje nastalih razmer izven nje.

(Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/90); Zakon o spremembi zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 12/92); Odlok o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 199–1993 (Uradni list RS, št. 6/91); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1994–1996 (Uradni list RS, št. 13/94); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 45/97); Uredba o dopolnitvi uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 47/97); Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji v obdobju 1997–1999 (Uradni list RS, št. 29/98); Uredba o območjih, ki se štejejo za demografsko ogrožena območja v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 19/99); Gosar L., 1992; Kukar, 1995 b; Kukar et al., 2000; Malnič, 1995; Murn, 1997; Pečar, 1994; Pečar, 1996; Pečar, 1997; Pečar, 1998; Pečar & Farič, 2001; Piry, 1997; Strmšnik 1997; White Paper ..., 1999).

Slabosti zakona o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij so kmalu pokazale svoje zobe. Ob uvedbi tržnega gospodarstva so številna industrijska središča podlegla problemom, ki jih je povzročila izguba jugoslovanskega tržišča, kar se je kazalo v številnih stečajih in v odpušcanju delovne sile. Na demografskih kazalcih temelječa regionalna politika nastalim razmeram ni bila kos, saj ni imela vzvodov, s katerimi bi tem območjem lahko pomagala. Drugi razlog za spremembo zakona je bilo približevanje EU, saj morajo biti ob pristopu vsa zakonska določila usklajena z evropskimi standardi. To je bilo pomembno predvsem zato, da se je Slovenija usposobila za črpanje evropske strukturne pomoči. Na tej podlagi je bil leta 1999 sprejet Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99) (preglednica 5), ki regionalno politiko postavlja na popolnoma nove temelje.

Preglednica 5: Zakonske podlage regionalnega razvoja Slovenije: Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99).

Zakon	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja
Čas veljave	Od 13. 8. 1999 dalje
Območja	delež površine – delež prebivalstva – Za obdobje 2000–2006 so območja določena z Uredbo o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00). Ker je seznam obsežen, ga tu ne bomo navajali.
Učinki	–

SWOT ANALIZA ZAKONA

PREDNOSTI

- Usklajenost z načeli regionalne politike EU;
- opredelitev temeljnih načel regionalne politike;
- jasno opredeljeni nosilci regionalne politike;
- jasna razločitev pristojnosti med posameznimi nosilci;
- izboljšanje kadrovske zasedbe nosilcev;
- obravnavna različnih problemskih območij;
- zasnova »bottom-up« v kombinaciji s konceptom »top-down«;
- usklajevanje temeljnih razvojnih aktov;
- obvezna usklajenost s prostorskim planom;
- potrebna izdelava regionalnega razvojnega plana;
- potrebna jasna postavitev prioritet;
- obvezno spremljanje finančnih postopkov;
- razširitev razvojnih pomoči na zamejstvo;
- določena minimalna vrednost sredstev za regionalni razvoj.

POMANJKLJIVOSTI

- Območja z razvojnimi problemi so preobsežna;
- Svet za strukturno politiko je političen in ne strokoven organ;
- ni obvezne predhodne presoje vplivov na skladen regionalni razvoj.

PRILOŽNOSTI

- Skladnejši regionalni razvoj;
- sodelovanje lokalnih skupnosti;
- priprava zelo raznovrstnih projektov.

NEVARNOSTI

- Posamezne regije (občine) se ne bodo mogle poenotiti glede razvojnih smernic in programov;
- občine, ki so kadrovsko močnejše, pripravljajo boljše programe in imajo s tem več možnosti za pridobitev sredstev;
- razkorak med željami, izraženimi v razvojnih dokumentih, in dejanskimi rezultati.

(Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99); Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 52/00); Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (Uradni list RS, št. 59/00); Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, št. 52/00 in 111/00); Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, št. 52/00 in 111/00); Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitev občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00); Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 59/00)).

4 Sklep

Nujna potreba po preseganju regionalnih razlik se je v Sloveniji pokazala na začetku sedemdesetih let. Kot odgovor nanjo je bil izoblikovan policentričen sistem poselitve in na petletno plansko obdobje vezano pospeševanje manj razvitih območij. Dvakratno spreminjanje kriterijev za določitev območij nam zamegli vpogled v uspešnost posameznih ukrepov. Na splošno naj bi se v prvem desetletju regionalne razlike zmanjševale, v osemdesetih pa ponovno povečevale.³ Nedvomno se je v dvajsetletnem obdobju izboljšala infrastrukturna opremljenost manj razvitih območij in njihova gospodarska struktura, povečalo se je število krajev z delovnimi mesti, zvišala stopnja zaposlenosti, še vedno neugodno pa je bilo razmerje med razvitimi in manj razvitimi območji.

Nenehno poslabševanje demografskih razmer (ob odsotnosti kakovostne demografske politike) je povzročilo sprejetje zakona o demografsko ogroženih območjih. Ta je bil preozko zastavljen v opredeljevanju različnih tipov problemskih območij in preširoko v opredeljevanju demografsko ogroženih območij. To je rezultiralo na eni strani v odsotnosti pomoči le-te nujno potrebnim območjem prestrukturiranja gospodarske (mono)strukture in na drugi strani razpršeno ter neuskajano pomoč demografsko ogroženim območjem. Četudi je bil sredi devetdesetih kot podpora izvajanju regionalne politike ustanovljen Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, so bila sredstva za razvoj demografsko ogroženih območij prepričala, da bi ukrepi lahko dali kakršne koli vidnejše rezultate.⁴ Kljub temu se je nadalje izboljševala infrastrukturna opremljenost, povečalo se je število delovnih mest na nekaterih ogroženih območjih, izboljšala pa se je tudi dohodkovna struktura posameznih kmetij in gospodarskih obratov. Pri pridobivanju sredstev so bile uspešnejše večje, kadrovske in finančno bolj stojee občine, saj so te lahko pripravile celovite načrte, katerim so lahko zagotovile tudi lasten del finančnih sredstev.

Nagle družbene spremembe po osamosvojitvi so povzročile vnovično večanje regionalnih razlik, pa tudi preslojevanje znotraj družbenih skupin. Prizadeta so bila številna območja, med drugim tudi pomembna gospodarska središča. V njih se je močno povečala brezposelnost, ki je postala eno od poglobitnih gibal naraščajoče regionalne diferenciacije. Tako so začele regionalne razlike dobivati nove temelje, s tem pa so se spremenile tudi potrebe in načini zmanjševanja regionalnih razlik.

Odgovor na nastajajoče razlike je bilo sprejetje Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, kateremu pa še ne moremo pripisati večjih učinkov na zmanjševanje regionalnih razlik.

Kot je razvidno iz matricne primerjave, se zakoni med seboj zelo razlikujejo. Skupna jim je želja po odpravi regionalnih razlik, vendar te opredeljujejo z različnimi kazalci. Posamezna vrsta problemskih območij, ki je določena glede na zahteve časa, potrebuje tudi temu prilagojene ukrepe. Tako zakonov ne moremo enoznačno ocenjevati, saj je vsak zakon odgovor na specifične probleme. Prav tako je uspešnost zakonov v veliki meri vezana na količino namenskih sredstev.

Kljub temu predstavlja Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja novo kvaliteto, saj je vzpostavil obsežen mehanizem za spodbujanje razvoja problemskih območij. Pri tem temelji na celostni zasnovanosti regionalne politike in na avtopropulzivnemu razvoju regij, ki s tem prevzemajo vse pomembnejšo razvojno vlogo.

³ Ugotovitev temelji na raziskavah Kukarjeve, pri čemer je potrebno poudariti, da ta ni upoštevala spremembe kriterijev za določitev območij leta 1981. Tako so njeni zaključki lahko zelo zavajajoči.

⁴ Značaj eksplicitne regionalne politike so imeli v devetdesetih tudi programi CRPOV, programi popotesne obnove Posočja, projekti Phare in pomoč gospodarstvu etničnih manjšin, posredne vplive na regionalno politiko pa so imeli projekti s področja spodbujanja tehnološkega razvoja, spodbujanja podjetništva in malega gospodarstva, projekti aktivne politike zaposlovanja, projekti prestrukturiranja gospodarstva in sredstva namenjena zdravstvenemu in socialnemu varstvu, finančnim izravnavam med občinami ter izgradnji in delovanju omrežja osnovnih in srednjih šol (Ravbar et al., 2000, str. 51).