



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

3. konferenca DAES

---

# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice  
10.-11. november 2005



# Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

*Uredil:*

doc. dr. Stane Kavčič

*Programski odbor:*

dr. Emil Erjavec (predsednik), dr. Andrej Udovč (namestnik), dr. Miroslav Rednak, dr. Stane Kavčič, dr. Luka Juvančič, dr. Aleš Kuhar, mag. Neva Pajntar, dr. Jernej Turk, Tone Perpar, Martin Nose.

*Izdajatelj:*

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

*Prelom in priprava za tisk:*

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

*Oblikovanje naslovnice:*

Grega Kropivnik

*Tisk:*

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

*Prispevki so recenzirani. Za jezikovno pravilnost in vsebino odgovarjajo avtorji.*

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.43(497.4)(063)

63(497.4):339.923:061.1EU(063)

DRUŠTVO agrarnih ekonomistov Slovenije. Konferenca (3 ; 2005 ;  
Moravske Toplice)

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje /  
3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005 ;  
[uredil Stane Kavčič]. - 1. izd. - Ljubljana : Društvo agrarnih  
ekonomistov Slovenije - DAES, 2006

ISBN 961-91094-2-2

1. Gl. stv. nasl. 2. Kavčič, Stane, 1966-  
224538368

---

## II. Politika razvoja podeželja

---

## **KAKŠNE POLITIKE ZA SLOVENSKO PERIFERIJU?**

Štefan BOJNEC<sup>a</sup>

### **IZVLEČEK**

Programi Evropske unije (EU) predvidevajo, da so lokalne strategije razvoja ključne za razvoj in so lahko dopolnjene s sredstvi EU. Sredstva EU ne morejo biti izključni generator za financiranje lokalnega razvoja. Vendar pa posamezne politike EU lahko pomembno vplivajo na lokalni razvoj, zlasti na perifernih/manj razvitih teritorialnih področjih. Predpristopni instrumenti financiranja iz EU se zaključijo v letu 2006. Med novimi viri sredstev EU za lokalni razvoj so strukturni skladi EU, Evropski socialni sklad in Evropski regionalni razvojni sklad. Poleg regionalnih programov, so možna sredstva iz drugih programov EU, kot je EQUAL, Leader+ in Urban II. Teritorialno administrativne strukture na regionalni/podregionalni ravni so pomembne za ugotavljanje ravni gospodarske razvitosti in povezane politike EU za regionalni razvoj. Uporaba regij daje možnosti za dostop do sredstev EU in sodelovanje z regionalnimi ustanovami. Do vključno leta 2006 je Slovenija upravičena na sredstva namenjena za programe Cilja 1 iz evropskih strukturnih in kohezijskih politik. Odprto je vprašanje do upravičenosti teh sredstev v proračunski perspektivi EU 2007-2013. Po velikosti povprečnega bruto družbenega proizvoda na prebivalca po kupni moči Slovenija presega mejo 75% povprečja razširjene EU. Posledice bi lahko čutila območja severovzhodne Slovenije v primerjavi s sosednjimi obmejnimi območji na Madžarskem in verjetno na Hrvaškem.

*Ključne besede: regionalne politike, strukturne politike, manj razvita obmejna območja*

## **WHAT KIND OF POLICIES FOR SLOVENIAN PERIPHERY?**

### **ABSTRACT**

European Union (EU) programs envisage local strategies of development as a crucial element for development. EU funds can be supplemented and cannot be the only source of financing of local development. EU policies can have substantial impact on local development particularly in peripheral/less developed areas. The EU pre-enlargement supports and instruments are completed in 2006. Among the new EU sources for local development are structural funds, European Social Fund and European Regional Development Fund. Besides regional programs, there are opportunities from other EU programs such as EQUAL, Leader+ and Urban II. Territorial administrative regional/sub-regional levels are important for EU policies, economic development on the territory and supports for regional development. The use of regions provides opportunities for access to EU funds and cooperation with regional institutions. Up to 2006 Slovenia is eligible for funds of Objective 1 from European structural and cohesion policies. It is unclear whether Slovenia is eligible for these funds EU during financial perspective 2007-2013. The Slovenian level of GDP per capita is greater than the benchmark of the 75% of the EU average. The implications can be for north-eastern parts of Slovenia vis-à-vis the cross-border areas in Hungary and probably in Croatia.

*Key words: regional policies, structural policies, less developed cross-border areas*

---

<sup>a</sup> Univerza na Primorskem (UP), Fakulteta za menedžment Koper, Cankarjeva 5, 6000 Koper; stefan.bojnec@fm-kp.si in UP Turistica - Visoka šola za turizem Portorož, Senčna pot 10, 6320 Portorož; stefan.bojnec@turistica.si.

## 1 Uvod

Slovenija je formalno organizirana na dveh ravneh upravljanja in sicer na državni ravni in na občinski ravni. Z izjemo mestnih občin in nekaterih po prebivalstvu in ekonomskem pomenu večjih občin je večina slovenskih občin relativno majhnih z omejenimi viri za razvoj. Neformalne povezave med občinsko in državno ravni obstajajo, vendar pa ne obstaja enotna institucionalna regionalna organiziranost. To posebej velja za teritorialno raven za razvrščanje regij glede na stopnjo gospodarske razvitosti, ki so temelj kohezijske politike. Različne institucije uporabljajo podobne, vendar pa različne teritorialne regionalne enote na svojem področju delovanja. Večina teh neformalnih regionalnih delitev izhaja še iz časov samoupravnega interesnega organiziranja in povezovanja, ko so obstajale različne samoupravne interesne skupnosti (SIS) na regionalni ravni. S prehodom v tržno gospodarstvo in formalno ukinitvijo SIS-ov so različne institucije in organizacije po svoje prilagajale svojo neformalno regionalno organiziranost in delovanje. Z vidika zbiranja statističnih podatkov se je z določenimi notranjimi spremembami ohranjalo 12 statističnih regij, ki so postale del evropskega standardnega klasifikacijskega sistema nomenklature teritorialnih enot za statistiko (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques / Nomenclature of Territorial Units for Statistics - NUTS) na ravni NUTS 3 regije. Vendar pa Slovenija ni regionalizirana na ravni NUTS 1 in NUTS 2. Na ravni NUTS 0 je vsaka država članica EU ena regija. Raven NUTS 1 in NUTS 2 sta dogovorjeni glede na velikosti in določene razpore v velikosti prebivalstva na določenem teritorialnem območju in ob drugih morebitnih dodatnih dejstvih pomembne za določene teritorialne enote. V procesu pogajanj/usklajevanj se določijo nižje teritorialne/regionalne enote znotraj posamezne države kot sta ravni NUTS 1 in NUTS 2 ter najnižje teritorialne enote do NUTS 5 (npr. Bojnec, 2005b).

Velik del regionalnih in strukturnih politik Evropske unije (EU) je namreč povezan z ravni gospodarske razvitosti, ki se nujno ne nanaša na celotno državo. Teritorialna raven za razvrščanje regij glede na stopnjo gospodarske razvitosti in podpore iz naslova kohezijske politike je namreč NUTS 2, ki pa je v primeru Slovenije ena regija. Obravnavanje celotne države kot ene regije pa ne upošteva morebitnih notranjih »lokalnih« razlik v razvitosti, ki so lahko med posameznimi območji. Morebitne razlike v gospodarski razvitosti znotraj Slovenije bomo zato poskušali prikazati s pomočjo podatkov za NUTS 3 regije, ki niso programske kohezijske regije, ampak kažejo na to, da Slovenija kljub enotni programski regiji na NUTS 2 ni enakomerno razvita in da lahko govorimo o slovenski periferiji, ki je regionalno bistveno širša kot je posamezna NUTS 3 regija. Še več, posamezne NUTS 3 regije bi bilo možno medseboj povezati v skupne programske kohezijske regije, kot na primer Osrednja Slovenija, vzhodna Slovenija in zahodna Slovenija (glej tudi Bojnec, 2005a).

Regionalne in strukturne politike igrajo pomembno vlogo v interdisciplinarnem večfunkcionalnem lokalnem razvoju v EU (Amin in Thrift, 1994; Armstrong in Taylor, 2000). EU programi predvidevajo lokalne strategije razvoja kot temeljni element za lokalni razvoj. V implementaciji in sofinanciranju programov lokalnega razvoja so lahko lokalni programi dopolnjeni z sredstvi EU. Nove države članice EU, vključno Slovenija, so imele možnosti za koriščenje predpristopne pomoči, ki se zaključijo v letu 2006. Med novimi sredstvi EU, ki veljajo za države članice EU, obstajajo možnosti za črpanje sredstev iz politik in sredstev EU. Gre za možnosti sofinanciranja programov iz sredstev za regionalni in strukturni razvoj (Strukturni skladi EU, Evropski socialni sklad in Evropski regionalni razvojni sklad), za razvoj podeželja, kmetijske in nekaterih drugih politik EU (EU-Commission, 2003). Z omenjenimi sredstvi EU se poskušajo blažiti učinki med delovanjem načel učinkovitosti in načelom »enakosti možnosti« med državami članicami EU in med regijami znotraj posamezne države članice EU (Malecki, 1997; Duchin, 1998). Regionalne, strukturne in kohezijske politike ter politike razvoja podeželja igrajo v EU pomembno

vlogo pri lokalnem razvoju perifernih, manj razvitih in razvojno manj zanimivih lokalnih območij. Poleg regionalnih programov so tudi možnosti za druge programe EU kot so EQUAL, Leader+ in Urban II.

Strukturni skladi in programi kohezijskih politik EU so razdeljeni v tri temeljne skupine glede na postavljene cilje. Cilj 1 je namenjen za regije, ki zaostajajo v razvoju. Cilj 2 je namenjen za ekonomsko in socialno konverzijo v industrijskih, podeželskih, mestnih ali ribiško odvisnih območjih, ki imajo strukturne težave. Cilj 3 je namenjen posodobitvi in moderniziranju sistemov izobraževanja in promociji zaposlitev v vseh področjih z izjemo področij, ki so vključena v cilj 1. Evropski socialni sklad podpira dolgoročne razvojne programe, ki nadgrajujejo in modernizirajo spretnosti delovne sile ter zagotavljajo podjetjem razvoj lokalne zaposlenosti. Evropski regionalni razvojni sklad omogoča financiranje širšega gospodarskega razvoja, kot na primer razvoj storitev za pomoč razvoju podjetij ali nove infrastrukture. EQUAL zagotavlja financiranje novih pristopov za zmanjševanje diskriminacije in izključenosti. Leader+ zagotavlja pristope za celoviti in trajnostni razvoj v podeželskih območjih kot del širšega teritorialno usmerjenega pristopa. »Urban« pomaga inovativne strategije za trajnostno ekonomsko in socialno regeneracijo v omejenem številu urbanih območij v Evropi.

V prispevku je poudarek na možnostih in morebitnih nevarnostih za Slovenijo, ki so povezane z regionalnimi, strukturnimi in kohezijskimi politikami EU v primerjavi so sosednjimi državami ter njihovimi obmejnimi območji. Nevarnosti so zlasti v tem, da bi slovenska obmejna periferna območja imele »manjše možnosti« konkurenčnega razvoja, kot bi ga imele sosednje obmejne regije na Madžarskem in Hrvaškem. V prispevku razvijamo tezo, da v primeru, da bo Slovenija na ravni NUTS 2 obravnavana kot ena programska regija, se lahko zgodi, da kohezijska politika EU v novi proračunski perspektivi 2007-2013 ne bo zniževala medregionalnih razvojnih razlik v Sloveniji, ampak se bo konkurenčni položaj regij v razvojnem zaostajanju v obmejnih območjih z Madžarsko in Hrvaško še slabšal.

## 2 Teritorialna območja in regije NUTS

Teritorialne administrativne strukture na regionalni in podregionalni ravni v EU se razlikujejo glede na geografsko velikost in število prebivalstva. Regionalni podatki v EU temeljijo na klasifikaciji NUTS, ki predstavlja enoten sistem razdelitve teritorialnih enot za regionalne statistike. Regije NUTS so klasificirane strukture bolj za analitične kot pa za čisto administrativne potrebe. Regije NUTS 0 sestavljajo posamezne države članice EU-25. NUTS 1 vsebuje regije, kot na primer zvezne dežele (»Länder«) v Nemčiji. NUTS 2 vsebuje regije, kot na primer »Regioni« v Italiji. NUTS 3 vsebuje teritorialne enote, kot področja (»Départements«) v Franciji ali statistične regije NUTS 3 v Sloveniji. NUTS 4 vključuje lokalne administrativne enote in NUTS 5 podregionalne ravni lokalnih skupnosti ali občin. Klasifikacija regij po ravneh NUTS temelji na številu prebivalstva, kjer je za regije NUTS 1 predvideno število prebivalcev med 3 in 7 milijoni, za regije NUTS 2 med 800.000 in 3 milijoni prebivalcev in za regije NUTS 3 med 150.000 in 800.000 prebivalcev. Regije NUTS 2 so klasificirane kot teritorialne enote, ki so posebej pomembne za regionalni razvoj in za oblikovanje, upravljanje in implementacijo razvojnih politik EU. Regije NUTS kot teritorialne enote so pomembne za razpoložljive podatke in za dostop do sredstev EU za regionalni razvoj, različne regionalne iniciative in za politike regionalnih pomoči. Regije NUTS dajejo tudi možnosti za sodelovanje med regionalnimi ustanovami.

Preglednica 1 prikazuje teritorialne administrativne strukture na regionalni in podregionalni ravni v Sloveniji, na Madžarskem in na Hrvaškem. Teritorialno administrativne strukture se značilno razlikujejo med državami, kar kaže na to, da so teritorialno administrativne strukture odvisne od večjih dejavnikov in ne izključno od števila

prebivalstva ter da postavljeni okvirji NUTS dajejo precejšnje možnosti za njihovo prilagoditev specifičnostim in potrebam določenega lokalnega okolja.

Preglednica 1: Teritorialne administrativne strukture (Bojnec, 2005b)

	Regionalna raven	Pod-regionalna raven
Hrvaška	20 kantonov/županij	122 mest / občine
Madžarska	7 regij	20 = 19 kantonov in Budimpešta
		3.126 naselij
Slovenija	Nobena	193 občin, vključno 11 mestnih občin

Madžarska je formirala 3 teritorialne enote na ravni NUTS 1 in 7 teritorialnih enot na ravni NUTS 2 (preglednica 2). Slovenija na NUTS 1 in NUTS 2 nastopa kot ena regija. Na ravni NUTS 3 je Madžarska sestavljena iz 20 enot in sicer 19 kantonov in Budimpešte, medtem ko je Slovenija razdeljena na 12 statističnih regij. Raven NUTS 4 predstavljajo lokalne administrativne enote in NUTS 5 občine (okrog 193 v Sloveniji). Hrvaška še ni formirala regij NUTS, čeprav je na regionalni ravni razdeljena na 20 kantonov imenovanih županij in na pod-regionalni ravni na 122 mest in občin.

Za primerjavo, Slovaška, ki je sicer nekoliko večja po površini in po številu prebivalstva kot Slovenija, je na NUTS 1 podobno kot Slovenija sestavljena iz ene regije. Vendar za razliko od Slovenije je na NUTS 2 razdeljena na 4 programske regije. Verjetno, da je v primeru Slovenije preveč poudarjena samo ena regija na ravni NUTS 2. Zlasti iz takega skupnega povprečja ekonomskih, socialnih in demografskih indikatorjev ne izhajajo možne razlike med območji/regijami znotraj Slovenije zlasti glede na podedovane različne regionalne in gospodarske strukture ter morebitne občutne razlike v razvitosti med posameznimi območji.

Preglednica 2: Število regij NUTS (Vir: Lastno zbrani podatki)

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Madžarska	3	7	20
Slovaška	1	4	8
Slovenija	1	1	12

### 3 NUTS 3 in statistične regije v Sloveniji

Učinki, ki izhajajo iz klasifikacije držav in regij po enotah NUTS so najbolj vidni na obmejnih in manj razvitih območjih, v primerih, da so v eni državi/regiji obmejna področja cilj teritorialnih prioritet za financiranje iz sredstev EU, medtem ko to niso v približno podobno gospodarsko razvitem obmejnem območju v drugi državi/regiji. Na primer, Madžarska je oblikovala teritorialne enote, ki ustrezajo ravni klasifikacije NUTS 2, medtem ko je celotna Slovenija klasificirana kot ena regija NUTS 2. Tako klasificirane in oblikovane regionalne enote NUTS v implementaciji lahko precenijo pomen razvitosti celotne države v obmejnih, manj razvitih območjih. Takšna regionalna razvrstitev tudi ne ustreza podedovanim tradicionalnim regionalnim in dejanskim ekonomskim strukturam. To je demonstrirano v primeru Slovenije z uporabo razpoložljivih podatkov za 12 statističnih regij / NUTS 3 (preglednici 3 in 4). Jugovzhodna Slovenija je največja po velikosti



površine in Osrednjeslovenska regija z glavnim mestom Ljubljano po prebivalstvu, zaposlenosti in po ustvarjenem bruto domačem proizvodu (BDP). Več kot ena tretjina celotnega BDP je ustvarjeno v tej regiji. Storitveni sektor je najbolj pomemben v strukturi Osrednjeslovenske regije, ki je tudi gospodarsko najbolj razvita z najvišjim BDP na prebivalca, ki je več kot dvakrat višji kot v najmanj razviti Pomurski regiji. V strukturi najmanj razvite Pomurske regije, ki meji na Avstrijo, Madžarsko in Hrvaško, prevladuje kmetijstvo in delovno intenzivne dejavnosti. Prisotno je odhajanje mlajše, bolj izobražene delovne sile, iz regije zaradi pomanjkanja ustreznih zaposlitev oziroma delovnih mest. Stopnje brezposelnosti so tudi v obmejnih in manj razvitih območjih severovzhodne Slovenije najvišje (glej tudi Bojnec, 2005a).

Preglednica 3: Statistične regije / NUTS 3 v Sloveniji, 2003 (SURs, 2004a)

	Površina km <sup>2</sup>	Prebivalstvo (000)	Naravni prirast prebivalstva	Neto migracije	Zaposleni (000)
Skupaj	20.273	1.996,8	-2.130	3.412	777,2
Pomurska	1.338	123,3	-465	-74	43,2
Podravska	2.170	319,5	-700	248	115,1
Koroška	1.041	73,9	-35	-61	25,6
Savinjska	2.384	257,4	-341	354	99,1
Zasavska	264	45,9	-145	-45	13,4
Spodnjeposavska	885	70,3	-170	248	22,8
Jugovzhodna Slovenija	2.683	138,9	-73	281	51,6
Osrednjeslovenska	2.547	494,1	280	1.329	232,8
Gorenjska	2.137	197,9	112	-3	70,6
Notranjsko-kraška	1.456	50,9	-104	200	17,6
Goriška	2.325	119,8	-268	246	44,9
Obalno-kraška	1.044	105,1	-221	689	40,7

Do vključno leta 2006 je Slovenija upravičena na sredstva kohezijske politike EU (Kohezijski sklad in Strukturni skladi). Do sedaj je Slovenija v lanskem in v letošnjem letu imela določene težave s pripravami konkurenčnih projektov in njihovim sofinanciranjem, ki so pogoj za črpanje teh sredstev. Ker po skupni klasifikaciji teritorialnih enot NUTS 2 Slovenija ostaja ena programska regija je vprašanje ali bo Slovenija še naprej upravičena do vseh teh možnih kohezijskih in strukturnih sredstev EU v proračunski perspektivi 2007-2013? Po velikosti povprečnega BDP na prebivalca po kupni moči Slovenija presega mejo 75 % povprečja razširjene EU. Povprečje EU pa se lahko še nadalje zniža s širitvijo EU na Bolgarijo in Romunijo ter Hrvaško. Ali bi to pomenilo, da Slovenija več nima svoje periferije v programih EU v primerjavi s sosednjimi obmejnimi območji na Madžarskem in verjetno na Hrvaškem? Ker so manj razvita območja v Sloveniji, kot na primer Pomurska statistična regija na ravni NUTS 3, z najbolj vidnimi kmetijskimi in podeželskimi značilnostmi ter vidnim razvojnim zaostajanjem, poskušamo v nadaljevanju analizirati in prikazati nekatere ključne primerjave glede ravni razvitosti ter zastaviti nekatera vprašanja za nadaljnja raziskovanja, ki so povezana z regionalnim in strukturnim razvojem manj razvitih področij v Sloveniji.

Preglednica 4: Statistične regije / NUTS 3 v Sloveniji (SURS, 2002 in 2004a in interni podatki SURS)

	Struktura BDP, Slovenija = 100 (%), 2002	BDP na prebivalca, Euro, 2002	% BDP v storitvenem sektorju, 1999	Mesečne bruto plače * SIT, 2003
Skupaj	100,0	11.775	58.9	253,200
Pomurska	4,3	8.128	48.5	210,153
Podravska	13,4	9.876	59.3	234,286
Koroška	3,0	9.415	44.6	218,833
Savinjska	11,5	10.487	49.6	228,960
Zasavska	1,7	8.567	43.7	235,007
Spodnjeposavska	2,9	9.881	46.7	227,470
Jugovzh. Slovenija	6,3	10.612	45.6	234,669
Osrednjeslovenska	35,0	16.701	70.5	294,394
Gorenjska	8,7	10.338	52.6	242,330
Notranjsko-kraška	2,0	9.197	49.4	228,716
Goriška	5,8	11.383	55.2	246,856
Obalno-kraška	5,4	12.170	71.3	255,463

\*Povprečne mesečne bruto plače v SIT na zaposlenega v podjetjih in organizacijah.

Politike EU, ki se nanašajo na Cilj 1 za regije, ki zaostajajo v razvoju, kot kriterij za upravičenost do teh sredstev uporabljajo kriterij ravni ekonomske razvitosti klasificirane regije. Preglednica 5 prikazuje, da je raven ekonomske razvitosti z uporabo BDP na prebivalca v Avstriji več kot 22 odstotnih točk višja kot v EU-25. Na drugi strani so Hrvaška, Madžarska, Slovaška in Slovenija manj razvite od povprečja EU-25. Kot zelo pomembno iz preglednice izhaja, da raven ekonomske razvitosti Slovenije presega postavljeno mejo 75 % povprečne razvitosti EU kot kriterij za upravičenost do ukrepov in politik do sredstev Cilja 1 za regije v razvojnem zaostajanju. Ker Slovenija do kohezijskih in strukturnih skladov EU nastopa kot ena programska regija, kar je v skladu z razvrstitvijo Slovenije na eno teritorialno enoto/regijo na NUTS 2, je upravičen dvom, ali bo Slovenija upravičena kot klasificirana ena programska regija do sredstev EU iz kohezijskih in strukturnih skladov Cilja 1 v novi finančni perspektivi 2007-2013. S tem pa je tudi pomembno povezano vprašanje v kolikšni meri bo Slovenija neto prejemnica ali neto plačnica v proračun EU?

Preglednica 5: BDP na prebivalca v standardu kupne moči, EU-25 = 100 (Eurostat, 2005: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>, 23/07/2005)

	2003	2004
EU-25	100.0	100.0
Avstrija	121.5	122.2
Hrvaška	45.2	46.0
Madžarska	59.6	61.0
Slovaška	52.0	52.1
Slovenija	76.3	78.0

Če naredimo primerjavo med preglednicama 4 in 5 lahko ugotovimo, da je severovzhodni del Slovenije in zlasti Pomurska regija za okrog 31 odstotnih točk manj razvit od slovenskega povprečja. To tudi pomeni, da se Pomurska regija nahaja na okrog 54 odstotni ravni ekonomske razvitosti povprečja držav EU-25. Ekonomska razvitost Pomurske regije na ravni NUTS 3 in nekaterih drugih NUTS 3 obmejnih območij s Hrvaško je mnogo bližje ravni ekonomske razvitosti Madžarske in Hrvaške kot pa povprečni ekonomski razvitosti Slovenije. V primerih slovenskih obmejnih in manj razvitih območij, v primeru, da ne bodo vključene med upravičena območja za politike EU v okviru Cilja 1 in zaradi tega neupravičene do najpomembnejšega razvojnega vira sredstev EU, bo to verjetno še oslabilo njihove možnosti za razvoj. Na drugi strani je bolj verjetno, da bodo obmejna območja na Madžarskem (in verjetno tudi na Hrvaškem, v primeru, da bo Hrvaška postala članica EU) na ravni NUTS 2 še naprej ostala upravičena do razvojnih sredstev EU iz politik in programov Cilja 1 tudi v novi finačni perspektivi 2007-2013. Takšna sprememba v politikah EU v škodo slovenskih obmejnih območij lahko pomembno negativno vpliva na zanimivost teh območij za investicijske odločitve in prav tako lahko negativno vpliva na alokacijo proizvodnih dejavnikov v ta območja. Nadaljnje izseljevanje prebivalstva bo povzročalo prazenje obmejnih območij v razvojnem zaostajanju in bo vodilo do občutnega padca cen nepremičnin, kar se že sedaj dogaja po številnih podeželskih krajih v teh območjih. Spremembe politik EU v škodo slovenskih perifernih in manj razvitih obmejnih območij tako lahko imajo pomemben vpliv na tržišča in cene proizvodnih dejavnikov, kot so delovne sile in plače, kmetijske zemlje, stanovanj in drugih nepremičnin. Odprta občutna vprašanja razvojnega zaostajanja se kažejo na primerih nezaposlenosti, izobrazbene ravni delovno aktivnega prebivalstva in izseljevanja iz podeželskih območij. To potrjuje preglednica 6, ki na ravni statističnih regij NUTS 3 kaže na kritičen položaj statističnih regij v zaostajanju in to v času, ko je Slovenija še upravičena do sredstev kohezijske politike EU za ukrepe Cilja 1 regij v zaostajanju.

Preglednica 6: Statistične regije / NUTS 3 v Sloveniji, 2003 (SURS, 2004a in 2004b)

	% prebivalstva, starega 15 in več let z dokončano in z nedokončano osnovno šolo	Stopnja registrirane brezposelnosti (%)
Skupaj	30,4	11,0
Pomurska	41,5	17,8
Podravska	29,8	15,6
Koroška	30,6	12,6
Savinjska	33,5	13,5
Zasavska	30,8	15,6
Spodnjeposavska	32,2	14,6
Jugovzhodna Slovenija	36,2	8,3
Osrednjeslovenska	24,8	7,7
Gorenjska	28,9	8,4
Notranjsko-kraška	34,9	8,4
Goriška	34,0	6,8
Obalno-kraška	26,1	8,2

#### 4 Sklepi

Programi EU predvidevajo, da so lokalne strategije razvoja ključne za razvoj. Le-te so lahko dopolnjene s sredstvi EU, ki ne morejo biti izključni generator za financiranje razvoja. Kljub temu so posamezne politike EU in sredstva iz različnih skladov EU lahko zelo pomembne za lokalni razvoj. To posebej velja za periferna območja, ki zaostajajo v razvoju. V prispevku je posebej poudarjen pomen teritorialne institucionalne organiziranosti, v kateri je regija na ravni NUTS 2 tista teritorialna raven, ki je ključna za razvrščanje regij glede na stopnjo gospodarske razvitosti in povezane podpore iz naslovov kohezijske politike EU. Kot je bilo jasno prikazano na ravni statističnih regij NUTS 3 v Sloveniji ostajajo občutne notranje razlike v razvitosti, ki so prikrite znotraj povprečja za celotno Slovenijo kot eno programsko regijo na ravni NUTS 2.

Prispevek zato primerjalno prikazuje tudi teritorialno administrativne strukture na regionalni in podregionalni ravni v Sloveniji in v državah, ki mejijo na manj razvita slovenska obmejna območja. Izvedene so analize, ki so pomembne za regionalni razvoj Slovenije in zlasti za razvoj slovenskih manj razvitih teritorialnih enot. Razvitost Slovenije in slovenskih statističnih regij NUTS 3 je primerjana z razvitostjo držav EU. Čeprav se na prvi pogled izvedene primerjave lahko zdijo nelogične in politično-ekonomsko neupravičene, saj se primerja razvitost NUTS 3 slovenskih regij z državami na NUTS 0, je bil naš namen zlasti prikazati, da sosednje države, ki mejijo na slovensko periferijo nimajo »vakuuma« med NUTS 0 državo in NUTS 3 regijami, ampak imajo zlasti izvzete najbolj razvite regije, zlasti regije okrog glavnega mesta, ki v nobenem primeru ni obmejno območje z večjim delom slovenske periferije. To implicitno pomeni, da kohezijska politika EU ne bo zniževala medregionalnih razvojnih razlik v Sloveniji, ampak prav narobe, bodo tržne sile vodile do poslabšanja konkurenčnega položaja slovenskih regij v razvojnem

zaostajanju v primeru, da Slovenija ne bo zapolnila »vakuuma« med NUTS 0 and NUTS 3 kot potrebo po »regionalizaciji« mehanizmov kohezijske politike EU. Zato prispevek posebej poudarja pomen uporabe regij NUTS za članice EU. Regije NUTS kot teritorialne enote so pomembne za dostop do sredstev EU in sodelovanje z regionalnimi ustanovami. NUTS deluje na temelju prebivalstva, kjer je NUTS 2 za regije med 800.000 in 3 milijone prebivalstva. Regija NUTS 2 je tista klasifikacijska teritorialna enota, ki je posebej pomembna za sredstva kohezijske politike EU.

Do vključno leta 2006 je Slovenija upravičena na sredstva iz evropskih strukturnih in kohezijskih skladov. Ker po skupni klasifikaciji NUTS 2 teritorialnih enot Slovenija ostaja ena programska regija je vprašanje ali bo Slovenija še upravičena do teh sredstev EU v proračunski perspektivi 2007-2013? Po velikosti celotnega povprečnega BDP na prebivalca po kupni moči Slovenija namreč presega mejo 75 % povprečja razširjene EU. Povprečje pa se lahko nadalje zniža z nadaljnjo širitvijo EU.

Slovenija gospodarsko ni homogena enota in obstajajo občutne razlike v ekonomski razvitosti, demografskih in socialnih razvojnih tendencah po statističnih regijah NUTS 3. Pri tem posebej velja poudariti, da ne gre samo za individualne razlike med statističnimi regijami NUTS 3, ampak da obstajajo bolj sistematične povezanosti glede na teritorialno lokacijo (Bojnec, 2005a). Zato v primeru, da bo Slovenija ostala ena programska regija na NUTS 2, bi to lahko pomenilo, da zlasti najmanj razvita območja, ki občutno zaostajajo v razvoju, bodo ostala najbolj prikrajšana zaradi možnosti na koriščenje politik in programov EU, ki so povezana z Ciljem 1 za blaženje razlik do regij v zaostajanju.

Da Slovenija na NUTS 2 nastopa kot enotna programska regija, seveda ne bo pomenilo, da Slovenija nima več perifernih in manj razvitih območij ampak predvsem, da ni uspela uveljaviti dejanskega ekonomskega stanja do regionalnih, strukturnih in kohezijskih skladov EU, ki so posebej namenjeni za občutno manj razvite regije v zaostajanju. Kljub temu bodo verjetno še ostale možnosti za koriščenje sredstev iz skladov EU za ta območja, vendar bodo te možnosti manjše in bolj omejene kot bi to verjetno veljalo za približno podobna razvita sosednja obmejna periferna območja na Madžarskem in verjetno na Hrvaškem. Ker so manj razvita območja v Sloveniji, kot je na primer Pomurska statistična regija NUTS 3, z najbolj vidnimi dejstvi razvojnega zaostajanja, je vprašanje ali v primeru neuspeha do upravičenosti do možnih sredstev kohezijske politike EU bo Slovenija uvedla lastna finančna sredstva za razvoj slovenske periferije?

Zaostajanje in praznenje obmejnih območij tako postaja tudi pomembno ekonomsko vprašanje, saj preko delovanja trga dobrin, storitev in proizvodnih dejavnikov vpliva na njihove cene in zlasti na alokacijo proizvodnih dejavnikov. Torej ima direkten in indirekten pomen na trge dela in povpraševanje po različnih strukturah delovne sile ter vpliva na morebitna nadaljnja izseljevanja delovne sile zaradi pomanjkanja ustreznih zaposlitvenih možnosti. Posledice pa se lahko kažejo tudi na trgih zemlje in zlasti nepremičnin ter stanovanj. Na območjih, kjer je izseljevanje najbolj prisotno, prihaja do praznenja podeželskih območij in vasi, kjer se pojavlja presežna ponudba stanovanj in stanovanjskih hiš po relativno zelo nizkih cenah.

Nekatere rešitve bi bilo možno iskati skozi večja vlaganja v izobraževanje in prekvalifikacije delovne sile na teh območjih ob hkratnem približevanju delovnih mest obstoječi delovni sili, kar pa bo na čisto ekonomskih principih težje izvesti in to predvsem zato, ker je Slovenija na tem področju precej zamudila v času tranzicije in s tem v glavnem izgubila začetne razvojne prednosti, ki jih je imela pred petnajstimi leti. Z izgubo upravičenosti do dela sredstev EU za razvoj regij v zaostajanju v okviru Cilja 1 pa bodo slovenska periferna območja postala še manj zanimiva za bodoče vlagatelje v ustvarjanje novih delovnih mest. Zmanjševanje naložb v nova delovna mesta v periferna območja pa bo pomenil, da bodo vprašanja nezaposlenosti na teh področjih še naprej ostajala

pomembno razvojno vprašanje, ki bodo silila mlade in bolj izobražene v iskanje zaposlitev izven teh območij. Izgradnja avtoceste bi lahko delno omogočila povečan pomen dnevnih migracij, vendar zaradi stroškov potovanj verjetno ne bo preprečila odseljavanj v bolj razvita in hitreje rastoča območja. Ali to pomeni, da bodo slovenska periferna območja predvsem postala zanimiva za tuje vlagatelje v cenene nepremičnine (na primer 2-3 milijona SIT za odkup povprečne družinske kmetije, za kar je v neperifernih delih Slovenije tržna vrednost približno vsaj desetkratna) pa bo pokazal čas. Dejstvo je, da bodo tržne sile zaradi pozitivnih lokacijskih eksternalij razvite infrastrukture, večje koncentracije potrošnje in večjih sinergijskih učinkov koncentracije ekonomskih aktivnosti usmerjale nove naložbe v ustvarjanje novih delovnih mest v teritorialne enote/lokacije, kjer bodo donosi investicij največji. To so predvsem razvite, urbane lokacije, kot je na primer glavno mesto Ljubljana z okolico. Takšen razvoj in koncentracija ekonomsko učinkovitih in konkurenčnih aktivnosti v razvitih, urbanih sredinah je povsem upravičen in zaželen, saj od povečane učinkovitosti in višjih stopenj gospodarske rasti ima koristi celotna družba. Na drugi strani pa ostaja odprto vprašanje, v kolikšni meri je sprejemljivo zaostanje najmanj razvitih in zlasti obmejnih območij v Sloveniji in v kolikšni meri bo Slovenija sama nevtralizirala »prednosti«, ki jih bodo še naprej uživala obmejna območja na Madžarskem in verjetno na Hrvaškem iz sredstev kohezijskih politik EU? Čas slovenske tranzicije je pokazal, da so se podjetja iz razvitih območij običajno »umaknila« iz svojih perifernih podružnic. Zato tudi vsakršna sredstva za regionalne politike Slovenije za periferne regije morajo temeljiti na konkurenčnosti projektov in njihovem ekonomsko učinkovitem ustvarjanju novih delovnih mest za njihov hitrejši razvoj v povezavi z lokalnim podjetništvom in lokalnimi iniciativami.

## 5 Seznam literature

- Amin A., Thrift N. (eds). 1994. *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Armstrong H. W., Taylor J. 2000. *Regional economics and policy*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Bojnec Š. 2005a. Labour market characteristics by sectors and statistical regions in Slovenia and their policy relevance. *Wien: Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Vol. 13, pp. 195-210.
- Bojnec Š. 2005b. Regional and structural policies in less favoured and cross-border areas, »Agriculture in Central Europe - Potentials and Risks«, 47th Georgikon Scientific Conference / 15th ÖGA Annual Meeting, Keszthely, Hungary, September 29th - 30th 2005.
- Duchin F. 1998. *Structural economics: Measuring change and technology lifestyles and the environment*. Island Press.
- EU-Commission 2003. *Structural policies and European territories: Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe, From Lisbon to Gothenburg*, Directorate-General for Regional Policy Information Unit, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Eurostat 2005. GDP per capita in PPS. (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>, 23/07/2005).
- Malecki E.J. 1997. *Technology and economic development: The dynamics of local, regional and national competitiveness*. Essex: Addison Wesley Longman.
- SURS 2002. *Statistični letopis Slovenije 2002*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za statistiko.
- SURS 2004a. *Statistični letopis Slovenije 2004*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za statistiko.
- SURS 2004b. *Slovenija v številkah 2004*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za statistiko.