

1.01
Prejeto 10. 11. 2003

UDK 330.342.15(497.4)"1954/1990"

Jože Prinčič*

Pospeševanje gospodarskega razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji (1954-1990)

IZVLEČEK

Leta 1970 je Izvršni svet skupščine SR Slovenije potrdil načela dolgoročne in načrtne gospodarske pomoči manj razvitim območjem, ki so potem veljala še naslednjih dvajset let. Ta načela niso sledila jugoslovanskemu zgledu pomoči nerazvitim republikam, saj so temeljila na predpostavki, da nosilec gospodarskega napredovanja ni republika, temveč lokalne skupnosti v manj razvitih območjih. Republika naj bi le ustvarjala pogoje za skladnejši regionalni razvoj. Tako zasnovan sistem, ki je dajal prednost ekonomskim merilom pred socialnimi, je v sedemdesetih letih preteklega stoletja omogočil, da sta gospodarska rast in stopnja zaposlovanja na manj razvitih območjih naraščali hitreje od republiškega povprečja. Pozitivni gospodarski premiki so upočasnili izseljevanje prebivalstva. V osemdesetih letih pa je poglobljajoča se gospodarska kriza zaustavila obetaven začetek pospešenega odpravljanja problema manj razvitih območij v Sloveniji.

Ključne besede: regionalizem, regionalni razvoj, manj razvita območja, gospodarstvo

ABSTRACT

THE PROMOTION OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN LESS DEVELOPED AREAS IN THE SOCIALIST REPUBLIC OF SLOVENIA (1954-1990)

In 1970, the Executive Council of the Assembly of the Socialist Republic of Slovenia endorsed the principles of long-term, planned economic aid for less developed areas, which remained in force for the subsequent twenty years. These principles did not follow the Yugoslav model of aid for undeveloped republics, since they were based on the supposition that the carrier of economic advance was not a republic but local communities in the less developed areas. The republic was only supposed to create conditions for coordinated regional development. A system thus conceived, which gave precedence to the economic criteria over the social, made it possible in the 1970s for the economic growth and the rate of employment in the less developed areas to increase faster than the republic average. The positive economic trends (movements) slowed down the emigration of the population. The deepening economic crisis in the 1980s, however, put a stop to a promising start in solving the problem of less developed areas in Slovenia.

Key words: regionalism, regional development, less development area, economy

* Dr., znanstveni svetnik, Inštitut za novejšo zgodovino, SI-1000 Ljubljana, Kongresni trg 1; e-mail: Joze.Princic@inz.si

Sklad za gospodarsko pomoč Primorski, Kočevski in Dolenjski

V Sloveniji so o načrtnem oživljanju gospodarskega razvoja v manj razvitih delih republike začeli resneje razmišljati že oktobra 1946, ko se je zaključilo obdobje gospodarske obnove. Predvideli so ustanovitev posebnega sklada, v katerem bi zbirali sredstva za pospeševanje razvoja v nerazvitih okrajih.¹ Velike gospodarske težave in preizkušnje so v naslednjih letih to zamisel potisnile v ozadje. Po umiritvi in preureditvi gospodarskega življenja pa je zopet prišla v ospredje.

Januarja leta 1954 je posebna komisija Izvršnega sveta Skupščine LR Slovenije pripravila poročilo o stanju v devetih okrajih na Primorskem, Kočevskem in Beli krajini, ki naj bi naslednjih nekaj let prejemale subvencije iz posebnega investicijskega sklada za pasivne kraje. Naslednji mesec je republiški izvršni svet sprejel smernice za delovanje sklada. Sklad naj bi, pri razdelitvi sicer omejenih sredstev, zagotovil prednost naložbam v "osnovne" industrijske objekte, na posameznih območjih (na primer v Novi Gorici in v Kopru) pa bi investicijska sredstva osredotočil za graditev stanovanj in komunalnih objektov. Dotacije naj bi bile omejene le za čas graditve novih objektov in montaže opreme. Z začetkom proizvodnje naj bi obveznosti sklada do novoustanovljenega podjetja usahnile. Republiški izvršni svet je svoj gospodarski odbor in Zavod za gospodarsko planiranje LRS, ki sta bila zadolžena za pripravo in izpeljavo tega projekta, posebej opozoril, da sklad sredstev ne sme "razpršiti", temveč jih mora usmeriti v manjše število industrijskih objektov, ki bodo zagotovo zgrajeni v predvidenem času in bodo na trg pošiljali izdelke, ki jih je v Sloveniji primanjkovalo. Marca 1954 je republiški izvršni svet nekoliko razširil prvotno zasnovo sklada. Dodal mu je še eno nalogo in sicer dokončanje obnove v gospodarsko nerazvitih okrajih ter skenil, da bo sklad sredstva za industrijske naložbe dajal v obliki ugodnejših kreditov.² V tem času republiški izvršni svet ni sprejel načrta sedmih primorskih in dolenjskih okrajev za pospešitev industrializacije teh območij. Eden od pomembnih razlogov so bila predvidena finančna sredstva, ki so daleč presegala zmožnosti republiškega proračuna.

Poseben sklad za pospeševanje gospodarskega razvoja manj razvitih okrajev v Sloveniji je bil ustanovljen aprila 1954. Imenoval se je Sklad za gospodarsko pomoč Primorski, Kočevski in Dolenjski. Za njegovo poslovanje je bila zadolžena Uprava za investicije LRS. Začetni kapital je zagotovil republiški izvršni svet in sicer tako, da mu je odstopil 5,5% od sredstev davka na dohodke okrajev in mest. Leta 1954 so ta sredstva znašala 2100 milijonov dinarjev. Sklad je imel možnost, da jih deli kot posojila ali kot dotacije. Največ sredstev je namenil industriji (805 milijonov dinarjev) ter stanovanjsko-komunalno graditvi (738 milijonov). Slednja je vključevala tudi sredstva za zaključitev obnove v vojni prizadetih naselij. Preostala sredstva so dobili razvojni programi v prometu, gostinstvu, turizmu in kmetijstvu.

Družbeni plan za leto 1955 je predvidel samo nadaljevanje že začelih del iz preteklega leta ter skladu odmeril za skoraj polovico manjša sredstva. Prvotno je kazalo še slabše, vendar je potem izvršni svet za 2% povečal delež, ki je pripadal

¹ Jože Prinčič: Slovenska industrija v jugoslovanskem primežu : kapitalna, ključna kapitalna in temeljna investicijska izgradnja v Sloveniji : 1945-1956. Novo mesto 1992, str. 139-140, 149.

² Arhiv Republike Slovenije, fond AS 223, Vlada Republike Slovenije (dalje AS 223), š. 306, Zapisnik 14. seje Vlade LR Slovenije, 13. 3. 1954.

skladu od dohodkov okrajev in mest ter v sklad preusmeril del sredstev za izgradnjo avtoceste Zagreb-Ljubljana. Poleti in jeseni so se okrepili očitki na poslovanje sklada, češ da predstavlja le "potuho, ker teh sredstev nihče resno in z odgovornostjo ne vlaga".³ Konec leta 1955 je prišlo do preobrata v razvojni politiki države. Republiški izvršni svet je moral občutno zmanjšati investicijsko in drugo porabo. Omejevalni ukrepi so najprej zadeli investicije iz Sklada za gospodarsko pomoč Primorski, Kočevski in Dolenjski.

V Sloveniji se je torej prvi resni poskus hitrejšega gospodarskega napredovanja nerazvitih okrajev končal, še preden se je dobro začel. V naslednjih petnajstih letih so v Sloveniji dajali prednost razvoju t.i. "slovenskega koridorja" ali "slovenskega razvojnega ogrodja", ki je zajemal Ljubljano, Maribor ter še nekaj večjih mest in industrijskih središč. Za gospodarsko razvitejši del je bila značilna visoka stopnja industrializacije ter dobra infrastruktura. Druga območja v Sloveniji, zlasti v obrobni delih (pomursko območje, območje vzhodnega dela mariborske regije, kozjansko, belokranjsko in zahodnodolenjsko območje) so napredovala počasneje. Glavna gospodarska panoga v teh regijah je bilo kmetijstvo. Imele so nerazvito infrastrukturo in bile slabo povezane z bližnjimi razvojnimi centri. Do začetka sedemdesetih let so bile razlike v gospodarski razvitosti med posameznimi teritorialnimi območji že tako velike in očitne, da so postale eden izmed perečih slovenskih razvojnih problemov.

Pospeševanje manj razvitih območij v letih 1970-1990

Gospodarsko-politična zasnova

Leta 1970 je republiški izvršni svet ugotovil, da je prišel čas, ko se mora tudi Slovenija soočiti s problemom nerazvitih območij. Spomladi tega leta je začel razpravo o izhodiščih za odpravljanje razlik v stopnji gospodarske razvitosti in postopnega izenačevanja življenjskih in delovnih pogojev v republiki. Razmere za takšno akcijo so bile ugodne. Na zvezni ravni so že sprejeli odločitev, da lahko vsaka republika regionalni razvoj prilagaja svojim razvojnim načrtom in zmogljivostim. Slovenija se je odločila za policentrični razvoj, kar je pomenilo, da ne bo razvijala samo posameznih industrijskih središč in velikih mest, temveč si bo prizadevala za skladnejši razvoj večjih geografskih območij (regij).⁴ Ugodna je bila tudi okoliščina, da se je v tem letu začelo snovanje novega srednjeročnega načrta za obdobje 1971-1975.

Jeseni 1970 je republiški izvršni svet sprejel zasnovo za oblikovanje sistema požitve gospodarskega življenja v posameznih regijah. Pri tem je vseskozi zasledoval temeljno vodilo, po katerem je bilo treba problem manjše razvitosti v Sloveniji reševati specifično, racionalno in ekonomsko.⁵ Izvršni svet se je že na začetku odločil, da ne bo sledil jugoslovanskemu sistemu pomoči nerazvitim republikam. To pa zato, ker se je hotel izogniti razdelitvi Slovenije na razvite in nerazvite občine, saj bi s takšno delitvijo (tako kot se je dogajalo v državnem

³ Prinčič, n. d., str. 149.

⁴ AS 223, š. 2412, Zapisnik 44. seje Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije (Izvršnega sveta), 1. 10. 1970.

⁵ AS 223, š. 3098, Zapisnik 27. seje Gospodarskega odbora Izvršnega sveta, 28. 9. 1970.

merilu) na široko odprl vrata uničujočim in brezplodnim regionalnim sporom s težko predvidljivimi političnimi posledicami.⁶ Jugoslovanski vzorec za Slovenijo ni bil sprejemljiv tudi za to, ker je predpostavljala dolgoročno "izvajanje" načela enakopravnega gospodarskega razvoja vseh teritorialnih enot,⁷ torej tudi še potem, ko za takšen razvoj ni bilo več potrebe.⁸ Slovenski izvršni svet je hotel ustvariti sistem gospodarske pomoči manj razvitim območjem, ki bi ustrezal "specifičnim" razmeram v SR Sloveniji. To je z drugimi besedami pomenilo, da bi se morala manj razvita območja čimprej "integrirati" v širši gospodarski prostor ter doseči "razvojno stopnjo, ki bo zagotavljala, da bodo lokalne skupnosti lahko same zadovoljevale potrebe".⁹

Zasnova za oblikovanje sistema pospeševanja gospodarskega razvoja manj razvitih delov Slovenije je imela več poudarkov. Najpomembnejša sta bila dva. Prvi je izpostavil odločilno vlogo in dolžnost lokalnih skupnosti na nerazvitih območjih kot nosilke hitrejšega gospodarskega razvoja. Republiko in njen proračun je postavil v ozadje, saj je bila njena naloga, da spodbuja in veča zanimanje podjetij z razvitejšega dela Slovenije za naložbe v manj razvita območja ter zagotovi ugodnejše pogoje za poslovanje novo ustanovljenih gospodarskih organizacij na nerazvitih območjih. Dotacije iz republiškega proračuna so bile mišljene samo za gradnjo infrastrukturnih objektov, torej cest, električnega in PTT omrežja in vodnogospodarskih objektov. Drugi poudarek je bil na ekonomskem pristopu oziroma zagotavljanju prednosti ekonomskih meril pred socialnimi. Uveljavitev ekonomskih meril je predpostavljala, da skupni obseg vsakoletne pomoči ne sme preseči okvira, ki ga določajo gospodarsko-finančne zmogljivosti republike. Predvsem pa bi morala ekonomska merila zagotoviti, da bi v manj razvitih območjih razvijali samo tiste gospodarske dejavnosti, za katere so obstajali predpogoji, kot surovinski in energetske viri, delovna sila itn. V skladu z ideološko naravnanoostjo je bila industrija predvidena za nosilca hitrejšega gospodarskega razvoja.

V naslednjih dveh desetletjih je opisana zasnova večje gospodarske pomoči manj razvitim območjem v Sloveniji ostala skorajda nespremenjena. Po Dolgoročni strategiji regionalnega razvoja, sprejeta je bila sredi osemdesetih, naj bi veljala še do konca 20. stoletja.

Zakonski predpisi in razvojni načrti

Oktobra 1970 je slovenska skupščina začela razpravo o osnutku zakona o pospeševanju gospodarskega razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji. Kot je izvršni svet pričakoval, je bila polemična in ostra, posebno še, ko so se vanjo vključila politična vodstva posameznih občin. Občine - najbolj glasne so bile primorske, koroške in zasavske, pa tudi metliška in kočevska - so osnutek zelo kritizirale, ker jim ni zagotovil statusa manj razvitih območij. Očitale so mu, da je "zgrešen v pristopu, da nima ustreznih meril in da je poenostavljen".¹⁰ Politični

⁶ AS 223, š. 2424, Zapisnik 39. seje Izvršnega sveta, 15. 7. 1970.

⁷ AS 223, š. 2456, Zapisnik 33. seje Izvršnega sveta, 14. in 21. 5. 1970.

⁸ AS 223, š. 2412, Zapisnik 44. seje Izvršnega sveta, 1. 10. 1970.

⁹ AS 223, š. 2410, Zapisnik 33. seje Izvršnega sveta, 14. in 21. 5. 1970.

¹⁰ AS 223, š. 2426, Magnetogram 49. seje Izvršnega sveta, 4. 11. 1970.

pritiski in odklonilna stališča občinskih vodstev so po besedah Staneta Kavčiča, takratnega predsednika republiškega izvršnega sveta, dosegli takšen obseg, kakršnega slovenski politični prostor dotlej ni poznal. Izvršni svet ni bil pripravljen popustiti lokalnim pritiskom. Po premisleku je sklenil pridobiti "zaveznitvo" (40) razvitejših občin in sicer z argumentom, da čim več bo v Sloveniji manj razvitih občin, tem več bodo morali prispevati iz "svojega žepa".¹¹ Na koncu je moral izvršni svet vendarle nekoliko popustiti, zlasti pri določitvi obsega manj razvitih območij. Spremenil je tudi naslov zakona. Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v SR Sloveniji je skupščina sprejela februarja leta 1971.¹² Zakon je skrb za hitrejši razvoj manj razvitih območij naložil občinam, delovnim organizacijam, poslovnim bankam in regionalnim centrom. Republiške organe je obvezal, da pospešujejo razvoj z graditvijo infrastrukturnih objektov, z ugodno obrestno mero za investicijske kredite, s sofinanciranjem razvojnih programov in z ukrepi za pospeševanje kmetijstva. Za usklajeno delovanje republiških in lokalnih organov je zakon predvidel ustanovitev posebne Komisije za pospeševanje razvoja manj razvitih območij SR Slovenije.

Zasnovi, ki jo je prinesel zakon iz februarja 1971, je bilo treba v naslednjih letih večkrat prilagoditi spremembam družbeno-političnega sistema in drugačni razporeditvi prioritetenih nalog v srednjeročnih načrtih. Družbeni plan razvoja SR Slovenije v letih 1971-1975¹³ je poudaril vlogo "razgibane lokalne iniciative", večjo in smotrnejšo izrabo razpoložljivih gospodarskih virov na manj razvitih območjih. Poleg industrije je predvidel tudi hitrejši razvoj turizma ter kmetijske pridelave in priraje. Med infrastrukturnimi objekti je dal prednost hitrejšemu posodabljanju cest. Kot posebno nalogo je opredelil hitrejši razvoj obmejnih predelov, zlasti na manj razvitih območjih, kjer se je zaradi kmetijske nerazvitosti in oddaljenosti od gospodarskih središč bodisi zmanjševala poselitev prostora bodisi povečala dnevna migracija prek meje.

Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji¹⁴ je bil sprejet decembra 1975, torej v času, ko sta bila samoupravna preobrazba gospodarstva in uvajanje t.i. dogovorne ekonomije na višku. Zakon je kot gibalno hitrejšega gospodarskega napredovanja predvidel t.i. samoupravno združevanje dela in sredstev, oziroma tesnejše proizvodno in poslovno sodelovanje delovnih organizacij z razvitega in manj razvitega območja. Novi srednjeročni plan¹⁵ in poseben družbeni dogovor¹⁶ sta nadaljevala začeto politiko pospeševanja gospodarskega razvoja manj razvitih območij. Posebno pozornost sta namenila naložbam v terciarne dejavnosti in drobno gospodarstvo. V drugi polovici sedemdesetih let je republiški izvršni svet "odkril" dodaten vir sredstev za naložbe v manj razvita območja, to so bila devizna sredstva zdomcev.

Zakon, ki ga je skupščina sprejela konec leta 1980, je spremenil le merila in kazalce za določanje manj razvitih območij.¹⁷ Družbeni plan SR Slovenije za ob-

¹¹ Prav tam.

¹² Uradni list SR Slovenije (dalje UL SRS), št. 4-16, 11. 2. 1971.

¹³ UL SRS, 4-23, 7. 2. 1973.

¹⁴ UL SRS, 29-1442, 31. 12. 1975.

¹⁵ UL SRS, 20-947, 10. 8. 1976, Družbeni plan SR Slovenije za obdobje od 1976-1980.

¹⁶ UL SRS, 24-1101, 21. 10. 1976, Družbeni dogovor o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji v obdobju 1976-80.

¹⁷ UL SRS, 30-1466, 8. 12. 1980, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o pospeševanju

dobje 1981-1985 je predvidel ugodnejšo obrestno mero in še druge kreditne in davčne olajšave za vlaganje v manj razvita področja ter okrepil vlogo Gospodarske zbornice Slovenije pri usmerjanju dela medobčinskih gospodarskih zbornic. Uvedel je novo obliko pomoči manj razvitim območjem in sicer mladinske delovne brigade. Z letom 1980 so se začeli hitro slabšati pogoji za skladnejši regionalni razvoj v Sloveniji. Gospodarski zastoj in poglobljajoča se gospodarska kriza sta zahtevala preureditev razvojnih ciljev in omejitev vseh vrst porabe. Leta 1981 so se zmanjšale davčne olajšave pri naložbah v manj razvita območja, ki so v prejšnjem obdobju znašale do 71,6% od vrednosti naložbe (potem ko so odšteli zmanjšani davek in vrednost prispevkov). Takrat so tudi prenehale veljati oprostitve plačevanja prispevkov za večino SIS-ov materialne proizvodnje, ki so jih bile deležne gospodarske organizacije, če so investirale na manj razvitih območjih. V naslednjih dveh letih je republiška skupščina sprejela več sklepov, katerih skupni imenovalc je bil, da morajo zaradi težav pri prehrani prebivalstva dobiti prednost naložbe v kmetijstvo.¹⁸ Republiški izvršni svet je v prvi polovici osemdesetih iskal možnosti, da bi breme financiranja manj razvitih območij bolj prenesel na razvita "ekonomska jedra" in jim zato pustil večjo svobodo pri naložbah. S hrvaškim izvršnim svetom je načel vprašanje razvoja manj razvitih območij ob meji. Spremenil je odnos do Sklada federacije za pospeševanje hitrejšega odpiranja delovnih mest na manj razvitih in izrazito migracijskih območij. Pred tem so njegovi predstavniki sodelovali le pri sprejemanju politike tega sklada in spremljali njegovo poslovanje. Leta 1983 pa se je izvršni svet odločil, da se bo potegoval za del sredstev iz tega sklada.

Dolgoročni družbeni plan SR Slovenije za obdobje od 1986-2000, sprejet je bil januarja 1986,¹⁹ je pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja uvrstil med prednostne razvojne cilje. Opredelil se je za razvojno strategijo, ki se generalno gledano ni v ničemer razlikovala od tiste, sprejete pred petnajstimi leti. To je pomenilo, da naj bi bil tudi bodoči gospodarski razvoj manj razvitih območij, ob siceršnjem spodbujanju republike, največ odvisen od pripravljenosti posameznih območij za kapitalsko in tehnološko sodelovanje ter od njihovih obstoječih gospodarskih, prostorskih, ekoloških in še drugih možnosti ter naravnih danosti. Prednost je zadržal "kakovostni" razvoj industrije. Sledila je "produktivna in intenzivno kmetijska pridelava".

V Družbenem planu SR Slovenije za obdobje 1986-1990, sprejet je bil le štiriinajst dni kasneje²⁰, je bilo zapisano, da ob njegovem zaključku v Sloveniji ne bo več nerazvitih območij.

Teritorialni obseg in opredelitev manj razvitih območij

Oblikovalci politike skladnejšega regionalnega razvoja Slovenije so imeli največ težav pri merjenju stopnje gospodarske nerazvitosti ter pri določitvi njene teritorialne podlage. Pri določanju meril so sicer lahko izbirali med vrsto pokazateljev,

skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji.

¹⁸ AS 223, š. 6255, Zapisnik 49. seje Odbora za družbenogospodarsko ureditev, razvojno in tekočo gospodarsko politiko, 14. 3. 1984.

¹⁹ UL SRS, 1-1, 17. 1. 1986.

²⁰ UL SRS, 2-157, 31. 1. 1986.

kot so bili družbeni proizvod oziroma narodni dohodek na prebivalca, stopnja razvitosti infrastrukture, razvitost družbenega standarda, delež kmečkega prebivalstva in zaposlenosti itn. Težava je bila v tem, da niso mogli sestaviti kombinacije, ki bi zajela vsa območja, ki so po splošnem prepričanju zaostajala za republiškim in državnim povprečjem. Problemi pri določitvi teritorialnega izhodišča so nastali zato, ker je bilo treba najti vmesno pot med zahtevo, da mora biti podlaga za določanje stopnje nerazvitosti občina, ki naj potem sama določi, kam sega nerazvito območje, in zahtevo, da je treba upoštevati tudi širša območja, zlasti z vidika razvoja infrastrukture. Po večmesečnem obotavljanju je izvršni svet konec leta 1970 sprejel merila za določanje stopnje manjše razvitosti. To so bila: narodni dohodek na prebivalca (manj kot 5000 dinarjev na prebivalca), delež kmečkega prebivalstva (več kot 40% kmečkega prebivalstva v skupnem številu prebivalstva) ter delež zaposlenih v skupnem prebivalstvu območja (manj kot 20% zaposlenih v primerjavi s skupnim prebivalstvom). Decembra 1970 se je izvršni svet odločil tudi za dvojni ali diferencirani pristop, po katerem je občina postala teritorialna podlaga za ugotavljanje stopnje razvitosti. Za posamezne razvojne "posege" pa je bil predviden tudi širši teritorialni pristop.²¹

Na podlagi sprejetih meril in diferenciranega teritorialnega pristopa je izvršni svet sredi leta 1971 določil enajst občin, ki so do leta 1975 uživale ugodnosti manj razvitega območja. Te občine so bile: Črnomelj, Gornja Radgona, Lenart, Lendava, Ljutomer, Murska Sobota, Ormož, Ptuj, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah in Trebnje.

Preglednica 1: *Stopnja razvitosti manj razvitih občin v SR Sloveniji leta 1971*²²

Občina	Narodni dohodek na prebivalca v letu 1968 (v din)	% kmečkega prebivalstva v letu 1970	% zaposlenega prebivalstva v letu 1970
Črnomelj	4989	44,5	21,8
Gornja Radgona	4342	48,3	19,1
Lenart	2565	62,3	6,2
Lendava	4481	61,5	13,4
Ljutomer	4357	52,5	17,7
Murska Sobota	4251	64,3	15,8
Ormož	2646	62,5	10,8
Ptuj	5549	42,4	18,1
Šentjur pri Celju	3150	49,6	9,9
Šmarje pri Jelšah	3706	52,9	14,0
Trebnje	4059	47,9	12,2
SR Slovenija	9226	22,7	32,2

Površina manj razvitih območij v SR Sloveniji je znašala 3832 km² ali 18,9% površine SRS. V njih je živel 313.416 prebivalcev, kar je predstavljalo 18,2% vsega prebivalstva. Ta območja so bila teritorialno skoraj v celoti povezana in so se

²¹ AS 223, š. 2408, Zapisnik 3. korespondenčne seje Izvršnega sveta, 9. 12. 1970.

²² AS 223, š. 4619, Zapisnik 56. seje Izvršnega sveta, 17. 5. 1979.

nahajala predvsem v severovzhodni Sloveniji, z izjemo občin Črnomelj in Trebnje.

Zakon iz konca 1975²³ je obseg pojma manj razvita območja razširil, tako v vsebinskem kot teritorialnem pogledu. Manj razvita območja so bila:

Manj razvite občine. To so bile občine, ki so izpolnjevale po eno merilo iz štirih skupin meril. Te skupine meril so bile: gospodarska razvitost (družbeni proizvod na prebivalca in delež zaposlenosti), demografske značilnosti (delež kmečkega prebivalstva, zmanjšanje števila prebivalstva v obdobju 1971-1975), razvitost družbenega standarda (delež predšolskih otrok, delež slušateljev višjih in visokih šol), gospodarska infrastruktura (delež gospodinjstev z vodovodom, delež magistralnih in regionalnih cest).

Manj razvita geografska območja. To so bile občine združene v medobčinske skupščine na podlagi 193. člena ustave SR Slovenije, ki so izpolnjevale najmanj en merilo iz vseh štirih (zgoraj predstavljenih) skupin meril.

Manj razvite (obmejne) krajevne skupnosti. Te krajevne skupnosti so bile v pretežno deset kilometrskem pasu ob državni meji in so izpolnjevale naslednje pogoje: da se je v zadnjem desetletju število njihovega prebivalstva zmanjšalo; da je bil delež kmečkega prebivalstva najmanj 50% večji od slovenskega povprečja; da so bile sestavni del občine, ki je izpolnjevala merila za določitev manj razvitih občin.

Po novih merilih, veljala so do leta 1980, je bilo v Sloveniji deset manj razvitih občin. Od prejšnjih sta izpadli Gornja Radgona in Ptuj, na novo pa je bila vključena občina Tolmin. Položaj manj razvitih geografskih območij (regij) so dobili: Brkini, Kobansko, Kozjansko, Haloze in Slovenske Gorice ter še 84 krajevnih skupnosti v petnajstih občinah: Gornja Radgona, Ptuj, Slovenska Bistrica, Laško, Sevnica, Krško, Brežice, Kočevje, Mozirje, Ilirska Bistrica, Postojna, Sežana, Dravograd, Radlje ob Dravi in Maribor (krajevni skupnosti Kamnica in Selnica ob Dravi le delno); število krajevnih skupnosti je bilo v posameznih občinah različno (npr. v Občini Dravograd in Krško po ena, v občini Ptuj pa šestnajst). S temi spremembami se je torej konec leta 1975 površina manj razvitega območja v SR Sloveniji povečala na 30% površine republike (6068 m²) in zajela 20,7% vsega prebivalstva SR Slovenije (358.000 prebivalcev). Manj razvite občine so obsegale 3916 km² in imele skupaj 247.999 prebivalcev.

Ob prehodu na novo srednjeročno plansko obdobje je republiški izvršni svet spremenil in dopolnil nekatera določila Zakona o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji iz leta 1975. Poudaril je potrebo po hitrejšem gospodarskem razvoju obmejnih krajev ter uvedel tri nova merila za določanje manj razvitih območij. Ta merila so bila: razvitost proizvodnih sredstev in družbenega standarda ter doseženi proizvodni in poslovni rezultati. Za opredelitev teh meril je predvidel vrsto kazalcev (delež zaposlenosti, družbeni proizvod na prebivalca, delež predšolskih otrok itn.).²⁴ Po novih merilih bi se moral teritorialni obseg manj razvitih območij precej zmanjšati, zato je bil zakonski predlog deležen številnih pripomb in oporekanj. Večine pripomb izvršni svet ni upošteval. Ukloniti pa se je moral zahtevi, da je treba pri vrednotenju manj razvitih območij dati širšim geografskim območjem prednost pred občinami. Predlagal je načelo

²³ UL SRS, 29-1442, 31. 12. 1975, Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v RS Sloveniji.

²⁴ AS 223, š. 4657, Zapisnik 124. seje Izvršnega sveta, 5. 6. 1980.

pretežnosti, kar je pomenilo, da so bila posamezna geografska območja lahko proglašena za manj razvita območja tudi takrat, ko večina občin, ki so jih sestavljale, ni izpolnjevala meril za priznanje manj razvitosti.²⁵ Za omilitev nezadovoljstva med posameznimi občinami je moral izvršni svet stopiti še korak nazaj. Uvedel je še eno obliko manj razvitih območij in sicer območja v prehodnem obdobju. Na ta način je nekaterim območjem lahko (še za tri leta) podaljšal status manjše razvitosti. Z zakonom, ki ga je skupščina sprejela konec leta 1980, je položaj manj razvitih območij dobilo šest občin: Lenart, Lendava, Ljutomer, Ormož, Šentjur pri Celju, Šmarje pri Jelšah. Poleg njih pa še geografska območja: Slovenske gorice, Haloze, Kozjansko, Pokolpje, Suha krajina, Brkini in Bloška planota. Med manj razvita območja so spadale tudi nekatere krajevne skupnosti v občinah Tolmin, Mozirje, Dravograd, Radlje ob Dravi, Maribor in Murska Sobota. Območja, ki so v preteklem planskem obdobju spadala med manj razvita, v novem planskem obdobju pa so ta status izgubila, so v letih 1981-1983 uživala ugodnosti prehodnega obdobja. Leta 1980 je teritorialni obseg manj razvitih območij zajemal 29,1% površine SR Slovenije, na njem je živel 15,6% prebivalstva Slovenije.

Do leta 1990 se je teritorialni obseg manj razvitih občin v SR Sloveniji še nekoliko zožil. Število manj razvitih območij se je zmanjšalo na pet. Izpadla je občina Lendava, ki pa je bila uvrščena med manj razvita obmejna območja skupaj še z nekaterimi krajevnimi skupnostmi v občinah Murska Sobota, Gornja Radgona, Maribor-Pesnica, Radlje ob Dravi in Mozirje. Položaj prehodnega obdobja so si zagotovila manj razvita geografska območja Brkinov in Bloške planote ter obmejne krajevne skupnosti v občinah Tolmin, Dravograd, Maribor Ruše, Maribor-Rotovž, del obmejnega območja v občini Radlje ob Dravi ter nekaj krajevnih skupnosti v občini Ljubljana in Lendava.²⁶

Uresničevanje politike hitrejšega razvoja manj razvitih območij

V letih 1971-1975 je Slovenija spodbujala gospodarska vlaganja v manj razvitih območjih z beneficiranjem obrestne mere pri bančnih kreditih. Leta 1976 pa je to ugodnost zamenjala z davčnimi olajšavami za te naložbe. Gospodarskim organizacijam, ki so investirale v manj razvita območja, se je znižala davčna osnova za obračun davka iz dohodka TOZD za štirikratni znesek vrednosti naložb v posamičnem letu. Z znižanjem davčne osnove se je znižala tudi osnova, od katere so se obračunavali republiški prispevki (za razvoj magistralnih in regionalnih cest, za razvoj železniških zmogljivosti itn.). Tako zastavljeni sistem pospeševanja gospodarskega razvoja je že v sedemdesetih letih omogočil, da so bili gospodarska rast, rast naložb in zaposlovanja na obravnavanem območju precej hitrejši kot pa je bilo republiško povprečje. Pozitivni gospodarski premiki so upočasnili izseljevanje prebivalstva.

V letih 1971-1974 sta bili v gospodarstvo na manj razvitih območjih vloženo več kot dve milijardi dinarjev. Slabo polovico od teh sredstev (40,3%) so predstavljali bančni krediti. Podjetja iz razvitejših delov Slovenije so vložila 22,9% od

²⁵ AS 223, š. 6223, Zapisnik 10. seje Odbora Izvršnega sveta za družbenoekonomsko ureditev, za družbeni plan in razvoj, 14. 10. 1980.

²⁶ UL SRS, 2-157, 31. 1. 1986, Družbeni plan SR Slovenije za obdobje 1986-1990.

celotnih sredstev, republiški izvršni svet pa je zagotovil 8% sredstev. Glavnino (79,7% vseh naložbenih sredstev) je dobila industrija. Sledili so gostinstvo in turizem (8,2%), gradbeništvo (5%), kmetijstvo (3,8%), obrt in komunala (2,3%) ter promet (1%).²⁷

Razpredelnica 2: Udeležba manj razvitih območij v skupnih investicijah SRS v osnovna sredstva in sredstva skupne porabe v letih 1965-1980²⁸

Leto	Skupaj 10 manj razvitih občin*	Skupaj 6 manj razvitih občin**
1965	4,69	2,42
1970	3,89	1,69
1975	8,42	4,97
1978	9,35	5,77
1980	7,52	3,75

* Občine, ki so bile obravnavane kot manj razvite v obdobju 1976-80

** Občine, ki so bile obravnavane kot manj razvite v obdobju 1981-1985

V sedemdesetih letih so na manj razvitih območjih zgradili več novih industrijskih objektov. Tako je Krka zgradila svoj obrat v Ljutomeru, ravska železarna je zgradila obrata nerjavečih armatur na Muti, Gorenje novo tovarno kompresorjev v Črnomlju. Nekaj investicijskih sredstev je bilo porabljenih za razširitev že obstoječih proizvodnih zmogljivosti. Na primer v Lisci in Trimu.

Z letom 1972 se je začelo obdobje, ko je bila rast zaposlenosti na manj razvitih območjih hitrejša od republiškega povprečja. V naslednjih treh letih so manj razvita območja imela v povprečju 5% višjo stopnjo rasti zaposlenosti kot pa SR Slovenija. V drugi polovici sedemdesetih let se je ta rast upočasnila, vendar je bila še vedno višja kot v republiki.

Razpredelnica 3: Povprečne letne stopnje rasti števila zaposlenih delavcev v manj razvitih občinah v letih 1961-1980²⁹

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
SR Slovenija	3,8	0,9	4,5	3,2
Skupaj 10 manj razvitih občin	5,3	-0,1	6,3	5,3
Skupaj 6 manj razvitih občin	4,8	-1,3	6,1	5,8

Okrepljena gospodarska dejavnost je zaustavila desetletja trajajoče zaostajanje manj razvitih območij za razvitejšimi. V letih 1971-1975 so imela manj razvita območja v povprečju 5% višjo gospodarsko rast kot SR Slovenija. Tudi v naslednjih petih letih je bil gospodarski razvoj manj razvitih hitrejši od republiškega povprečja, tako da so se razlike še naprej zmanjševale. Več občin je raven nerazvitosti že preseglo.

²⁷ AS, 223, š. 4046, Zapisnik 21. seje Odbora Izvršnega sveta za gospodarstvo in finance, 9. 7. 1975.

²⁸ AS, 223, š. 5571, Poročilo o uresničevanju nalog in ciljev glede skladnejšega regionalnega razvoja v SRS, 1. 6. 1982.

²⁹ Prav tam.

Razpredelnica 4: *Povprečne stopnje rasti družbenega proizvoda po tekočih cenah v letih 1961-1980*³⁰
v %

	1961-1965	1966-1970	1971-1975	1976-1980
SR Slovenija	20,4	16,3	27,0	24,6
Skupaj 10 manj razvitih občin	23,1	13,6	27,6	27,6
Skupaj 6 manj razvitih občin	22,8	12,8	28,8	27,0

Graditev infrastrukture je v sedemdesetih letih precej zaostala za postavljenimi cilji. Posodobitev cestnih povezav je še nekako sledila načrtanim smernicam, saj je republiška skupnost za ceste namenila za posodobitev in obnovo magistralnih in lokalnih cest slabo tretjino vseh sredstev, ki jih je v ta namen porabila v republiki. Graditev vodnogospodarskih objektov je že krepko zaostajala. Izboljšanje oskrbe manj razvitih območij z električno energijo in PTT omrežjem pa ni doseglo niti polovice predvidene realizacije.

Konec sedemdesetih republiški izvršni svet ni skrival zadovoljstva nad uspehi, ki jih je prineslo načrtno pospeševanje gospodarskega razvoja manj razvitih območij. Zato je lahko toliko lažje spregovoril tudi o problemih in ovirah, ki so stale na poti hitrejšega vključevanja manj razvitih v slovenski gospodarski prostor. "Samoupravno združevanje sredstev" oziroma udeležba gospodarskih organizacij v skupnih naložbah z ostalega dela Slovenije je bila precej manjša od pričakovane. Neugodno je bilo tudi, da so prevladovali bančni krediti in da so bila investicijska sredstva "razpršena" na manjše proizvodne programe oziroma objekte. Kljub hitrejšemu odpiranju novih delovnih mest je bila brezposelnost še vedno prisotna in pereča. Leta 1977 na primer je na teh območjih čakalo na delo 8000 ljudi, 7000 zdomcev pa se je želelo vrniti domov.

Po letu 1980 je prišlo do poslabšanja že doseženih rezultatov. Gospodarska kriza in z njo povezane zaostrene gospodarske razmere so zaustavile hitrejšo gospodarsko napredovanje manj razvitih območij. Do leta 1984 je bila stopnja rasti zaposlovanja na manj razvitih območjih še hitrejša od republiškega povprečja. Nato pa se je razlika hitro zmanjšala. Hitrejšemu odpiranju novih delovnih mest pa ni sledila nadpovprečna gospodarska rast oziroma rast družbenega proizvoda. Družbeni proizvod v manj razvitih občinah je bil v nekaterih letih nad, v drugih pa pod republiškim povprečjem. V občinah, ki so imele status prehodnega obdobja, je naraščal počasneje kot v republiki. Nihanje družbenega proizvoda v manj razvitih območjih je bilo posledica dveh činiteljev. To sta bila slabša delovna storilnost ter manjše zanimanje gospodarskih organizacij iz razvitejših delov Slovenije za naložbe v manj razvita območja. Zaradi slednjega je vztrajno padala vrednost naložb v manj razvita območja in s tem tudi njihov delež v skupnih naložbah v republiki. Leta 1981 je bil delež šestih manj razvitih občin v skupnih investicijah SR Slovenije 3,9%, leta 1982 je bil 2,8 in leta 1983 le 2,3%. Skupaj s štirimi občinami, ki so imele prehodni status, se je ta delež zmanjšal od 7,3%, kolikor je znašal leta 1981, na 6,5% v letu 1983.³¹ Po številu naložb je bila na prvem mestu občina Ormož, kjer so gradili novo tovarno sladkorja in tovarno obutve. Največja naložba je bila v občini Šmarje pri Jelšah in sicer v Steklarno Boris Kidrič. Analiza naložbene politike, ki je bila napravljena sredi osemdesetih let, je opozorila na neugodno

³⁰ Prav tam.

³¹ AS 233, š. 4766, Zapisnik 36. seje Izvršnega sveta, 6. 12. 1984.

sestavo investicijskih naložb. Prevladovala so investicije v tehnološko intenzivne razvojne programe, čeprav je bilo dogovorjeno, da bodo imele prednost investicije v delovno intenzivne proizvodne programe. Kljub večjim naložbam v kmetijstvo se je stanje v tej panogi poslabšalo. V prvi polovici osemdesetih so demografska gibanja na manj razvitih območjih zopet zavila v negativno smer. Migracijski tokovi so se okrepli. Najbolj je upadlo število prebivalstva v občinah Lendava in Ormož.

V letih 1986 in 1987 so bile gospodarske napovedi spet bolj ohrabrujoče. Gospodarska rast na manj razvitih območjih se je dvignila nad slovensko povprečje. Tudi na investicijskem področju je dobro kazalo. Obseg naložb se je povečal, vendar pa ni dosegel ravni iz leta 1981. Na poživitev naložbene dejavnosti je vplival sistem dodatnih vzpodbud za investitorje na manj razvitih območjih. Republika je občutno zmanjšala obveznosti gospodarstva do Sklada federacije za financiranje hitrejšega razvoja manj razvitih območij v državi. V manj razvitih obmejnih območjih in občini Lenart celo na 50% od vloženih sredstev. Precejšnjih ugodnosti pri plačilu davka na dohodek so bili deležni tudi investitorji in novo ustanovljene gospodarske organizacije. Povečal se je tudi delež zaposlenega prebivalstva. Obujena gospodarska gibanja pa niso pospešila procesa odpravljanja razvojnih zaostankov niti niso zaustavila naraščanja nezaposlenosti. Med občinami sta imeli najvišjo stopnjo brezposelnosti Ormož (9,8%) in Lenart (6,4%).

Leta 1988 so se gospodarska gibanja, tako kot v ostalem delu Slovenije, obrnila navzdol. Zaradi skromne gospodarske podlage so bila manj razvita območja bolj občutljiva in ranljiva za stopnjevanje gospodarske krize.

Likvidnostne težave v osemdesetih letih so še omejile možnosti za dodelitev proračunskih sredstev za graditev in posodobitev infrastrukturnih objektov na obravnanih območjih. Najslabše rezultate so dosegli pri graditvi elektroenergetskega prenosnega omrežja. Napetostne razmere na manj razvitih območjih so bile ponekod že tako slabe, da so omejevale normalen gospodarski razvoj in preskrbo prebivalstva z električnim tokom.

Jože Prinčič

THE PROMOTION OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN LESS DEVELOPED AREAS IN THE
SOCIALIST REPUBLIC OF SLOVENIA (1954-1990)

S u m m a r y

In the mid-1950s, a serious attempt was made in Slovenia to accelerate the economy in less developed areas. However, this came to an end even before it was well underway. In the subsequent years in Slovenia, precedence was given to the development of the "Slovene developmental structure", which embraced the largest cities and industrial centres. Other regions, especially the marginal areas of Slovenia, instead, started to lag behind significantly.

In 1970, conditions were met for long term and planned economic development in less developed areas. The Slovene system of economic promotion, as devised by the republic government, did not follow the Yugoslav model, but was based on the supposition that the carriers of economic advance should be municipalities and commercial companies. A system thus conceived, which gave precedence to the economic criteria before the social, made it possible in the 1970s for the economic growth and the rate of employment in the less developed areas to increase faster than the republic average. The positive economic trends slowed down the emigration of the population. With a deepening economic crisis in the 1980s, the banks and companies from more developed parts of Slovenia became less interested in economic investment in less developed areas. The liquidity problems restricted the budgetary means for the construction of the infrastructural objects in less developed areas. The new situation put a halt to a

promising start in solving the problem of less developed areas in Slovenia.