

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Danijel Crnčec**

**REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN S TEM  
POVEZANA PROBLEMATIKA OBLIKOVANJA REGIJ V  
SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2004**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Danijel Crnčec**

**Mentor: redni prof. dr. Bojko Bučar**

**REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IN S TEM  
POVEZANA PROBLEMATIKA OBLIKOVANJA REGIJ V  
SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2004**

*Na tem mestu bi se želel zahvaliti svojim domačim za izkazano podporo in razumevanje v času mojega študija ter mojemu mentorju, dr. Bojkotu Bučarju, za spodbudno in korektno mentorstvo pri pisanju pričujočega diplomskega dela.*

*Hvala.*

# KAZALO

## Seznam kratic

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>UVOD</b>  | <b>1</b>  |
| <hr/>    |  |           |
| <b>2</b> | <b>OPREDELITEV POJMOV</b>  | <b>5</b>  |
| <hr/>    |  |           |
| 2.1.     | Regija   | 5         |
| 2.2.     | Regionalizacija in regionalizem  | 7         |
| 2.3.     | NUTS klasifikacija   | 9         |
| 2.4.     | Gospodarska in socialna kohezija   | 11        |
| <br>     |  |           |
| <b>3</b> | <b>REGIJE V OKVIRU EU – REGIONALNA POLITIKA EU</b>                               | <b>12</b> |
| <hr/>    |  |           |
| 3.1.     | Kaj je regionalna politika EU  | 12        |
| 3.1.1.   | Razlogi za regionalno politiko   | 12        |
| 3.2.     | Kratek zgodovinski pregled in oris trenutnega stanja                             | 17        |
| 3.3.     | Izvajanje regionalne politike EU   | 22        |
| 3.3.1.   | Strukturni skladi  | 22        |
| 3.3.1.1. | Evropski sklad za regionalni razvoj  | 22        |
| 3.3.1.2. | Evropski socialni sklad  | 23        |
| 3.3.1.3. | Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad                               | 24        |
| 3.3.1.4. | Finančni instrument za usmerjanje ribištva                                       | 24        |
| 3.3.1.5. | Načela delovanja strukturnih skladov   | 25        |
| 3.3.1.6. | Območja primerna za dodeljevanje sredstev<br>strukturnih skladov                 | 25        |
| 3.3.2.   | Kohezijski sklad   | 26        |
| 3.3.3.   | Druge oblike finančnih pomoči, ki dopolnjujejo strukturne in<br>Kohezijski sklad | 27        |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>3.4.</b> | <b>Finančna plat skupne regionalne politike v programskem obdobju 2000-2006</b>             | <b>29</b> |
| <b>3.5.</b> | <b>Kaj je bilo doseženega?</b>  | <b>31</b> |
| <b>3.6.</b> | <b>Širitev EU in regionalna politika</b>  | <b>34</b> |
| <b>3.7.</b> | <b>Programsko obdobje 2007-2013 in reforma regionalne politike</b>                          | <b>37</b> |
| 3.7.1.      | Trije cilji skupnosti   | 38        |
| 3.7.1.1.    | Konvergenca   | 39        |
| 3.7.1.2.    | Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje  | 39        |
| 3.7.1.3.    | Evropsko teritorialno sodelovanje   | 40        |
| 3.7.2.      | Opis glavnih elementov predlaganega sistema   | 41        |
| 3.7.3.      | Predlagan finančni okvir za obdobje 2007-2013   | 44        |
| <b>4</b>    | <b>SLOVENIJA IN OBLIKOVANJE REGIJ</b>   | <b>47</b> |
| <hr/>       |   |           |
| <b>4.1.</b> | <b>Regionalizacija Slovenije ob vstopanju v EU</b>  | <b>47</b> |
| 4.1.1.      | Predpristopna pogajanja na področju regionalne politike in koordinacije strukturnih skladov | 47        |
| 4.1.2.      | Slovenija kot ena regija ob vstopu v EU v obdobju od 2004-2006                              | 49        |
| <b>4.2.</b> | <b>Regionalizacija Slovenije po vstopu v EU – programsko obdobje 2007-2013</b>              | <b>52</b> |
| 4.2.1.      | Ponovna pogajanja – preoblikovanje regij v Sloveniji?                                       | 53        |
| 4.2.2.      | Slovenija ostane ena regija   | 54        |
| 4.2.3.      | Oblikovanje treh regij  | 56        |
| 4.2.4.      | Smiselnost ponovne teritorialne razdelitve Slovenije na ravni NUTS-2                        | 58        |
| 4.2.5.      | Uredba sveta, ki določa oblikovanje regij na ravni NUTS-2                                   | 59        |

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>4.3.</b> | <b>Sovpadanje procesa oblikovanja strukturnih regij z dejanskim oblikovanjem pokrajin v Sloveniji</b>   | <b>63</b> |
| 4.3.1.      | Proces ustanavljanja pokrajin v Sloveniji od osamosvojitve do danes                                     | 67        |
| 4.3.2.      | Členitev Slovenije na pokrajine kot vodilo pri oblikovanju strukturnih evropskih regij na ravni NUTS-2? | 69        |
| <b>4.4.</b> | <b>Vprašanje učinkovitosti črpanja sredstev iz strukturnih in Kohezijskega sklada</b>                   | <b>73</b> |
| <br>        |   |           |
| <b>5</b>    | <b>SKLEP. SLOVENIJA V EVROPI REGIJ</b>  | <b>77</b> |
| <hr/>       |   |           |
| <b>6</b>    | <b>SEZNAM GRAFOV IN TABEL</b>   | <b>80</b> |
| <hr/>       |   |           |
|             | Seznam grafov   | 80        |
|             | Seznam tabel  | 81        |
| <br>        |   |           |
| <b>7</b>    | <b>SEZNAM VIROV</b>   | <b>82</b> |
| <hr/>       |   |           |
|             | Primarni viri   | 82        |
|             | Sekundarni viri   | 84        |

## Seznam kratic

|         |   |
|---------|---|
| BDP     | Bruto družbeni proizvod   |
| DRP     | Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006  |
| EEL     | Enotna evropska listina (Single European Act)   |
| EIB     | Evropska investicijska banka (European Investment Bank)   |
| EKUJS   | Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund) |
| EMU     | Evropska monetarna unija (European Monetary Union)  |
| EPD     | Enotni programski dokument  |
| ESRR    | Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund)                              |
| ESS     | Evropski socialni sklad (European Social Fund)  |
| EU      | Evropska unija (European Union)   |
| EURATOM | Evropska skupnost za jedrsko energijo (European Atomic Energy Community)                              |
| FIUR    | Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance)              |
| NUTS    | Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique (slov. SKTE)                                    |
| SKTE    | Standardna klasifikacija teritorialnih enot   |
| UMAR    | Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj  |

S prvim majem 2004 je Slovenija skupaj še z devetimi drugimi državami srednje in vzhodne Evrope postala polnopravna članica Evropske unije (EU) in tako izpolnila cilj, ki si ga je zadala ob osamosvojitvi leta 1991.

Za Slovenijo to pomeni konec poti, po kateri je hodila dolgih deset let, od leta 1994, ko je zaprosila za članstvo, do leta 2002, ko je uradno zaključila s pogajanjem za vstop, in končno do leta 2004, ko je tudi postala polnopravna članica razširjene EU, ki sedaj šteje 25 držav članic. Konec je priprav, čas je za nov začetek, ki prinaša nove priložnosti, nove obveznosti, predvsem pa nove izzive.

Menim, da je eden prvih izzivov odpravljanje neenakosti na regionalni in nacionalni ravni ter na ravni EU in zagotavljanje, da bodo vsi prebivalci kot tudi vse regije in države članice EU v enaki meri uživale sadove evropske integracije.

Neenakosti na regionalni in na nacionalni ravni so znotraj EU vedno obstajale. V petdesetih in šestdesetih letih je veljalo neoklasično prepričanje, da na trgu, kjer delujejo tržne zakonitosti, ne morejo obstajati regionalne in nacionalne neenakosti. Po teoriji naj bi se le-te na dolgi rok same od sebe zmanjšale ali celo odpravile. S procesom poglobljanja in širjenja evropske integracije pa je prihajalo ravno do nasprotnega učinka – neenakosti so se z leti le še povečevale. V sedemdesetih letih je vendarle prišlo do miselnega preskoka, saj je na veljavi dobila ideja, da mora skupnost dobiti aktivno vlogo pri zmanjševanju neenakosti. Vzporedno s prvo širitvijo skupnosti je bil leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), kar predstavlja prvi neposredni ukrep na področju regionalnega razvoja. Do takrat je bila regionalna politika zgolj notranja zadeva držav članic, medtem ko je bila glavna vloga skupnosti le zagotavljanje skladnosti teh politik z ekonomskim razvojem celotnega območja.

Vzporedno z nadaljnjim poglobljanjem integracije in vključevanjem novih članic ter pod vplivom gospodarskih recesij v svetu je skupna regionalna politika na evropski ravni dobivala vedno večjo veljavo in vlogo pri zmanjševanju neugodnih posledic integracije, tj. povečevanja neenakosti na regionalni in nacionalni ravni. Danes predstavlja pomembno področje politik EU, brez katerih bi unija kot celota zelo težko ali pa praktično nemogoče zasledovala cilj doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh članic ter predvsem njenih regij.

Po mojem mnenju je postala skupna regionalna politika skozi prizmo dolgoročnega ekonomskega razvoja EU praktično nepogrešljiva, saj države članice, v



katerih se manj razvite regije nahajajo, mnogokrat ne uspejo zagotoviti dovolj močne spodbude in zadostnih finančnih sredstev za hitrejši in skladnejši razvoj. Poleg tega lahko le EU zagotovi celovit okvir za usklajeno izvajanje regionalne politike na ravni držav članic in zlasti na ravni unije, kar bo koristilo ne samo manj razvitim regijam, ampak tudi EU kot celoti.

V skladu s tem bo kot odgovor na povečevanje neenakosti tako na regionalni kot na nacionalni ravni med državami članicami razširjene unije pred novim programskim obdobjem, tj. od leta 2007 do 2013, zagotovo prišlo do korenite reforme skupne regionalne politike, za katero menim, da bo šla podobno kot pretekle reforme v smeri večje koncentracije sredstev v najbolj revne in zaostajajoče regije ter v smeri še večje prilagodljivosti samih politik, ki s svojimi pravili in birokratsko okornostjo mnogokrat zavirajo tekoče izvajanje in doseganje zelenih ciljev.

Tudi Slovenija se je z vstopom v EU začela aktivno udeleževati na področju skupne regionalne politike. Ta se izvaja v okviru enotnega sistema, ki ga je na začetku 1970-ih vzpostavil Evropski statistični urad (Eurostat), tj. standardne klasifikacije teritorialnih enot (SKTE), franc. Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique (NUTS). Pri tem gre za hierarhično delitev ozemlja, kjer osnovno raven predstavlja ozemlje države, medtem ko nižje ravni predstavljajo vedno manjši deli oz. regije države. Prve štiri ravni (od NUTS-0 do NUTS-3) so oblikovane v dogovoru med državo članico EU in komisijo, medtem ko so nižje ravni (do NUTS-9) pretežno arbitrarne in se pogosto spreminjajo. Regije na ravni NUTS-2 in NUTS-3 predstavljajo osnovo za izvajanje skupne regionalne politike EU, pri čemer skuša EU zasledovati načelo, da bolj kot je neka regija revna in zaostala, večje pozornosti je deležna. To pomeni, da je upravičena do črpanja več finančnih sredstev s ciljem zmanjševati neenakosti in zagotoviti hitrejši in skladnejši regionalni razvoj.

Slovenija se je v predpristopnih pogajanjih z Evropsko komisijo (v nadaljevanju komisija) dogovorila o oblikovanju 12 statističnih regij na ravni NUTS-3, medtem ko pri oblikovanju regij na ravni NUTS-2 ni prišlo do dogovora, ki bi zadovoljil obe strani. Komisija je namreč zavrnila idejo o oblikovanju dveh regij, nakar je Slovenija predlagala oblikovanje treh regij, a do končnega sporazuma tudi v tem primeru ni prišlo. Pogajalski strani sta se namreč na osnovi zagotovila komisije, da bodo vse nove članice, ne glede na raven razvitosti, vsaj do konca tekočega finančnega obdobja, tj. do leta 2007, neto prejemnice sredstev iz evropskega proračuna, dogovorili, da Slovenija začasno nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2. Do konca leta 2006 naj bi na osnovi

uredbe o kriterijih za regionalizacijo, ki je bila takrat v zadnji fazi sprejemanja, in že dokončani razdelitvi Slovenije na pokrajine, prišlo do ponovne vzpostavitve pogajanj in tudi do končne rešitve o razdelitvi Slovenije na ravni NUTS-2.

Omenjena uredba je bila sprejeta julija 2003 in je postavila trdne okvire pri oblikovanju oz. preoblikovanju regij na ravni NUTS-1, NUTS-2 in NUTS-3. Ob upoštevanju te uredbe je jasno, da je željena delitev Slovenije na tri evropske strukturne regije uresničljiva le, če bo komisija odstopila od sprejetih omejitev. Glede na to, da je oblikovanje pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave že nekaj časa na isti točki, menim, da bo zelo težko do konca leta 2006 oblikovati učinkovit sistem pokrajin, ki bo služil kot močan argument Slovenije v pogajanjih s komisijo in hkrati nudil optimalno podlago pri preoblikovanju Slovenije iz ene v več evropskih strukturnih regij na ravni NUTS-2.

Ves trud in prizadevanja, da bi v pogajanjih s komisijo iztržili preoblikovanje Slovenije v več strukturnih regij, po mojem mnenju temelji na prepričanju, da to s seboj prinaša tudi večjo količino finančnih sredstev iz skladov EU namenjenih pospeševanju skladnega regionalnega razvoja in zmanjševanju neenakosti. Prav tako menim, da je do leta 2007 navzlic morebitni uspešni vzpostavitvi in uveljavitvi sistema učinkovitih pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave ter tudi dejanski obnovitvi pogajanj s komisijo težko pričakovati željeni rezultat, kar najverjetneje pomeni, da bo Slovenija ostala ena evropska strukturna regija na ravni NUTS-2.

Na tem mestu bi poudaril, da samo oblikovanje evropskih strukturnih regij v prvi vrsti predstavlja dogovor o statističnih regijah, ki služijo kot osnova za pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov EU in izvajanje skupne regionalne politike, kar na noben način ne pomeni uvajanja pokrajin kot vmesne stopnje lokalne samouprave. Projekt uvajanja pokrajin v Sloveniji poteka namreč povsem neodvisno od procesa vključevanja Slovenije v EU – odločitev o tem, koliko pokrajin želimo imeti, je povsem v naših rokah.

V svojem diplomskem delu bom tako najprej predstavil pojem skupne regionalne politike EU in razloge, ki govorijo v prid izvajanju omenjene politike, nato bom podal kratek zgodovinski pregled razvoja regionalne politike v okviru EU in opisal trenutno stanje z vidika izvajanja ter s finančne plati. V luči širitve bom najprej predstavil, kaj je že bilo doseženega v okviru izvajanja omenjene politike na ravni EU in tudi, kako bo sama širitev vplivala na regionalne in nacionalne neenakosti v uniji ter na sam pojem skupne regionalne politike. V zaključku prvega dela pa bom predstavil

načrtovano reformo in obete za prihajajoče programsko obdobje od leta 2007 do 2013 in tako skušal smiselno zaokrožiti prvi del, ki govori o skupni regionalni politiki EU.

V drugem delu se bom osredotočil na Slovenijo in na problematiko oblikovanja t.i. evropskih strukturnih regij (na ravni NUTS-2). Najprej bom predstavil, kaj za Slovenijo pomeni začasna rešitev nastopati kot ena regija na ravni NUTS-2 v tekočem programskem obdobju do konca leta 2006, nato pa se bom v okviru prihajajočega obdobja od 2007 do 2013 posvetil (morebitni) ponovni vzpostavitvi pogajanj s komisijo o dokončni členitvi Slovenije na ravni NUTS-2 in v skladu s tem analiziral, kaj za Slovenijo s finančnega vidika pomeni ohranitev statusa ene oz. oblikovanje več evropskih strukturnih regij. V skladu s tem bom predstavil Uredbo o vzpostavitvi enotnih kriterijev pri (pre)oblikovanju NUTS regij, tj. tudi regij na ravni NUTS-2, ki bo Sloveniji v pogajanjih o dokončnem oblikovanju regij na omenjeni ravni verjetno neposredno omejila manevrske možnosti. Vzporedno bom na kratko v povezavi z omenjeno problematiko predstavil še proces vzpostavljanja pokrajin v Sloveniji kot drugega nivoja lokalne samouprave in analiziral sovpadanje in medsebojno odvisnost obeh omenjenih procesov, tj. oblikovanja evropskih strukturnih regij na ravni NUTS-2 in členitve Slovenije na pokrajine kot drugega nivoja lokalne samouprave.

Pri raziskovanju omenjene problematike sem dobil občutek, da se tako javnost kot politika preveč obremenjujeta s finančno sliko Slovenije po vstopu v EU. Zaradi tega sem se tudi odločil zaključiti z analizo učinkovitosti črpanja dodeljenih sredstev v okviru strukturnih in Kohezijskega sklada. Po mojem mnenju bo ta v večji meri določala uspešnost Slovenije pri zmanjševanju regionalnih neenakosti in zagotavljanju skladnega razvoja vseh njenih delov kot pa (slepo) teženje k temu, da bi si zagotovili največjo možno količino finančnih sredstev iz naslova skladov skupne regionalne politike. Pri tem pa ob strani puščamo vprašanje, kako učinkovito jih bomo dejansko uspeli pozneje tudi unovčiti.

V tem delu diplomskega dela bom opredelil pojme regija, regionalizacija in regionalizem, NUTS oz. SKTE klasifikacija ter pojem gospodarske in socialne kohezije, za katere menim, da so ključni za dobro razumevanje obravnavane problematike.

### 2.1. Regija

Slovar slovenskega knjižnega jezika razlaga pojem regija z dvema sopomenkama, tj. področje, območje. Takšna opredelitev je za našo obravnavo daleč preskromna, saj nam praktično ne pove ničesar. Dejstvo je, da enotne definicije (še) ni, in kot ugotavlja Massart-Pierard (v Bučar 1993: 42) je definicija regije v prvi vrsti odvisna od avtorja, ki regijo opredeljuje, tako da imamo prav toliko definicij kot avtorjev.

Sama beseda regija je latinskega izvora (*regio*) in pomeni nekakšen predel, področje, torej prostorsko omejeno okolje (Bučar 1993: 40). Njen sodoben pomen izhaja iz pojava podrejenih administrativnih enot nacionalnih držav v 18. in 19. stoletju, ki so bile ustanovljene za namene vojske, pobiranja davkov in izobraževanja (Harvie 1994: 10). Politični pomen je regija pridobila v 19. stoletju, medtem ko je morala do svoje širše uveljavitve počakati do prve svetovne vojne, ko označuje ozemeljsko enoto manjšo od države (Bučar 1993: 40-41). Po drugi svetovni vojni, zlasti šestdesetih letih, pa so bile regije prepoznane kot pomemben element v procesu modernizacije države (Keating 1998: 12).

Za Denisa de Rougemonta (v Bučar 1993: 45), ki se definicije regije loteva politično, regije niso znanstven, temveč političen problem, tj. civilen, družben in psihološki problem ali etično vprašanje. V povezavi s tem je tudi nastanek regij odvisen od pojmov kot so npr. narava, zgodovina, etnija ali interesi.

Keating (1998: 11) po drugi strani poudarja, da beseda regija na področju družbenih ved in zgodovinskega izročila evropskih držav sicer vsebuje širok nabor pomenov, vendar imajo le-ti kljub temu skupno točko – prostor. Težava je le v tem, da lahko ima pojem prostor več pomenov: teritorialni prostor, politični prostor in prostor socialnih interakcij, ekonomski prostor ter funkcionalni prostor. Regija je potemtakem rezultat stikanja različnih pojmov prostora.

Po Bučarju (1993: 46) so regije v zahodnoevropskem političnem prostoru »pojmovane kot prostorsko razpoznavna ali nekemu pripadajoča področja, katerih

prebivalstvo ima določene skupne značilnosti in voljo, da ohranja svoje posebnosti ter da želi tudi razvijati svoj kulturni, družbeni in gospodarski razvoj».<sup>1</sup>

Za potrebe razumevanja problematike oblikovanja regij v Sloveniji menim, da je potrebno pogledati tudi kako Eurostat definira regijo. Pojem regija opredeli kot območje z bolj ali manj jasnimi mejami, ki pogosto služi kot administrativna enota na ravni, ki je nižja od državne (European Regional Statistics 2004: 1).

Regije imajo identiteto, ki jo sestavljajo specifične značilnosti, kot npr. pokrajina, podnebje, jezik, etnični izvor ali skupno zgodovinsko izročilo. Omenjene lastnosti so lahko jasno značilne za neko regijo, hkrati pa jih do določene mere opazimo tudi zunaj meja te regije, kar povzroči, da so meje med regijami zabrisane oz. nerazločne. Vendar če želimo regije uporabljati tako v upravnem smislu kot tudi v statistične namene, moramo jasno določiti obliko regij. Meje regij običajno temeljijo na enem od naslednjih faktorjev:

- a) naravne meje (reke, gore, jezera itn.),
- b) zgodovinske meje (v preteklosti je bila Evropa sestavljena iz množice vojvodin, kneževin, svobodnih mest, kraljevin itn.),
- c) upravne meje (včasih naravne ali zgodovinske, a največkrat arbitrarno določene enote, ki so zaradi političnih ali populacijskih trendov velikokrat nagnjene k spremembam) (European Regional Statistics 2004: 1-2).

Eurostat pojmuje regijo potemtakem kot upravni pojem. Lahko govorimo o poskusu oblikovanja neke logično zaključene ozemeljske enote na osnovi določenih skupnih značilnosti v upravne namene, pri čemer ima upravna oblast moč sprejemati upravne, proračunske ali politične odločitve na območju, ki je znotraj pravnega in institucionalnega okvira države. Pri tem so idealne lastnosti regije primerne in trdne meje, homogenost in primerna velikost enote, in to, da ljudje sprejemajo in se istovetijo s pojmom regije (European Regional Statistics 2004: 2-3).

Zaključim lahko, da vsebuje pojem regije veliko različnih pomenov, a za potrebe mojega dela, ki obravnava problematiko oblikovanja regij v Sloveniji, se bom naslonil še na definicijo Evropske listine o regionalizaciji iz leta 1988, ki označuje regijo kot »območje, ki je jasno sklenjena geografska celota ali istovrstni kompleks območij, ki pomenijo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (npr.

---

<sup>1</sup> Bučar znotraj pojma regija loči med čezmejno in subnacionalno regijo – v mojem delu se pojem regija, nanaša na območje, ki je manjše od države, kar Bučar opredeli kot subnacionalno regijo.

jezik, kultura, zgodovinsko izročilo, skupni gospodarski in drugi interesi), in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek« (v Šmidovnik 1993: 200).

Regija je torej geografsko ali geopolitično zaključena znotrajdržavna ozemeljska enota tudi glede na prepričanje prebivalstva – sestavljajo jo prostor, skupina in odnosi.

V EU lahko tako glede na omenjeno opredelitev pojma regija ločimo med (Loughlin 1996 v Weixler 2002: 7-8):

1. *Ekonomskimi regijami*. Gre za območja, definirana glede na ekonomske kriterije in značilnosti (npr. urbane, industrializirane, turistične, jeklarske).
2. *Zgodovinskimi ali etničnimi regijami*. So območja, kjer se nahajajo družbene skupine s skupno zgodovino, kulturnimi in jezikovnimi značilnostmi, ki se razlikujejo od značilnosti prevladujoče družbene skupine v državi, in ki se lahko opredelijo tudi kot narodi (npr. Katalonija, Škotska).
3. *Administrativnimi ali načrtovanimi regijami*. Le-te so oblikovane s strani države z namenom upravljanja ali preprosto zavoljo statističnih podatkov. Sem prištevamo evropsko NUTS razdelitev ali tudi razdelitev Slovenije na statistične regije, ki ne vsebujejo pravih političnih funkcij v smislu voljenega sveta ali skupščine.<sup>2</sup>
4. *Političnimi regijami*, ki se od vseh zgoraj naštetih ločijo po tem, da imajo demokratično izvoljeno oblast. Takšne regije najdemo v Nemčiji, Belgiji, Avstriji in do neke mere tudi Franciji, Španiji in Italiji.

## 2.2. Regionalizacija in regionalizem

Bučar (1993: 52) ugotavlja, da novejši politični razvoj v Evropi razkriva, kako poskušajo države po eni strani zaradi lažjega upravljanja razdeliti svoje ozemlje na regije, po drugi strani pa so prebivalci regij tisti, ki od držav zahtevajo vse večje pristojnosti za svoje potrebe. To nadalje poskuša ločiti s pojmom **regionalizacije** in **regionalizma** v državah, kjer prvi označuje nekakšno prenašanje upravnih funkcij, in drugi političnih funkcij odločanja države na nižji nivo, kar pomeni, da gre za dva pola istega procesa demokratizacije odnosov v družbi.

Po Mlinarju (v Gulič 1998: 52-53) se regionalizacija uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitve, medtem ko pojem regionalizem

---

<sup>2</sup> Za podrobnejšo razlago glej poglavje 2.3.

pomeni idejno usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavljata posebna identiteta in samostojnost določene regije – poenostavljeno rečeno, gre za idejno in politično gibanje regij oz. njihovih prebivalcev, ki si prizadevajo, da bi sodelovali pri upravljanju svojega območja.

Gulič (1998: 52) v skladu s tem poudarja, da »regionalizacijo opredeljujemo kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma«.

Vlaj (1998: 98-99) pa regionalizacijo razume kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer lahko z vidika organov, odgovornosti in oblasti obstajajo tudi zelo velike razlike med novimi institucijami, a so le-te vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami. Lahko so povsem podrejene ravni centralne oblasti, lahko pa gre za regije kot teritorialne oblasti, ki se še naprej razlikujejo glede na njihov ustavni položaj. Na drugi strani za regionalizem velja, da mu odgovarja definicija regije kot skupine človeških, kulturnih, jezikovnih in drugih posebnosti, ki opravičujejo nastanek telesa, ki politično zadeva večjo ali manjšo stopnjo avtonomije. Regija je potemtakem vmesno območje, ki je večje od tistega, ki pokriva lokalne zadeve in je del večjega nacionalnega oz. državnega ozemlja.

»Koncept regionalizacije se na splošno razume natančno v institucionalnem smislu in je nasprotje regionalizma, ki je politično in ideološko gibanje.« (Vlaj 1998: 97-98)

Regionalizacija v posamezni državi lahko po Vlaju (1998: 98) poteka na različne načine. Osnovni so trije:

1. regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni,
2. regionalna decentralizacija in
3. politična regionalizacija (ali institucionalni regionalizem).

Država lahko izpelje bodisi le eno regionalizacijo bodisi pa tudi več. S posamezno regionalizacijo pride do nastanka različnih regij, za katere ni nujno, da si z delovanjem nasprotujejo, temveč lahko celo medsebojno sodelujejo in se medsebojno dopolnjujejo.

Kot ovire regionalizaciji, ki jih navaja Vlaj (1998: 97), je potrebno najprej omeniti strah, da bo regionalizacija oslabilo državno enotnost, nato strah, da bo država ob možnost uvajanja svojih ukrepov, in še tretjič strah na strani lokalnih oblasti, da bo njihova avtonomija oškodovana z uvedbo takšne vmesne stopnje.

Regionalizacijo pojmuje torej kot proces, ki ima za cilj oblikovanje regij, regionalizem pa kot »pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju

– konstituiranju regij. Gre za sodoben pojav pri oblikovanju držav, kjer je na eni strani centralna oblast, na drugi pa lokalne skupnosti« (Vlaj 1998: 99).

Zaključil bi, da lahko regionalizacijo politično opredelimo kot prenašanje pristojnosti države na subnacionalne enote, pri čemer gre za oblikovanje regij, na katere države prenašajo del svojih pristojnosti, da bi tako lažje obvladovale svoje ozemlje in pospeševale razvoj.

Seveda pojav regionalizacije in regionalizma ni omejen samo na raven države, ravno nasprotno; tako lahko v EU po Keatingu (1997) izpostavimo dve ravni regionalizma. Prvi t.i. **top-down regionalizem** je zvečine ekonomske narave in pomeni regionalizacijo na nivoju EU, ki se odvija kot posledica izvajanja regionalne politike (oblikovanje NUTS regij, ki služijo kot osnova za delitev proračunskega denarja unije). Drugi t.i. **bottom-up regionalizem** pa ima za razliko od prvega političen predznak – na razvoj le-tega je pozitivno vplivala regionalna politika, vendar pa najpomembnejšo vlogo igra politični karakter samega teritorija, kjer pa je za regije EU značilna nehomogenost, kar v veliki meri slabi njihovo kolektivno moč in zmanjšuje možnosti za izoblikovanje enotnih stališč, izhodišč in ciljev.

### 2.3. NUTS oz. SKTE klasifikacija

Gre za klasifikacijo regionalnih struktur, ki jo je izdelal Eurostat in je splošno sprejeta kot osnova za pridobivanje regionalnih statističnih podatkov ter kot temelj za izvajanje regionalne politike EU, pri čemer kratica NUTS pomeni »Nomenclature des unites territorielle pour statistique«, oz. slovensko SKTE (Standardna klasifikacija teritorialnih enot).

EU je za potrebe skladnega ekonomskega razvoja izdelala svojo geografsko razdelitev, ki ne ustreza nujno notranji geografsko-administrativni ureditvi držav članic. Na ta način je razdelila na geografska območja tudi države, ki so po svoji naravi unitarne, npr. Grčija, Portugalska. Tako določene regije same po sebi niso politično pridobile v odnosu do držav ali EU, temveč služijo zgolj kot osnova za delitev proračunskega denarja EU.

Skoraj trideset let je izvajanje in spreminjanje NUTS klasifikacije potekalo na osnovi vrste t.i. »gentleman's agreements« med državami članicami in Eurostatom, velikokrat tudi po dolgotrajnih in napornih pogajanjih. Končno pa je bila maja 2003 sprejeta uredba, ki je NUTS klasifikaciji podelila pravni status, pri čemer je pomemben



cilj uredbe zagotoviti enakomerno in mehko izvajanje neizogibnega procesa sprememb v administrativnih strukturah držav članic (European Regional Statistics 2004: 3-4).<sup>3</sup>

Običajno v okviru NUTS pripoznamo dva načina regionalne delitve:

- **Normativne regije**, ki odražajo politično voljo in imajo ustaljene meje na osnovi zgodovinskih in ekonomskih dejavnikov.
- **Analitične (ali funkcionalne) regije**, ki so oblikovane na osnovi specifičnih analitičnih zahtev, razvrščajo območja glede na geografske ali ekonomske in socialne kriterije.

S statističnega vidika imata obe razdelitvi prednosti in slabosti. Medtem ko imajo normativne regije običajno zakonsko podlago in oblikovan upravni sistem – so jasno definirane, univerzalno priznane in relativno stabilne, je slabost pri tem pristopu, da se upravna in zgodovinska merila, ki se uporabljajo pri oblikovanju teh regij, močno razlikujejo od države do države. To posledično pomeni, da je zelo težko doseči mednarodno primerljivost. Na drugi strani pa služijo analitične ali funkcionalne regije, kot že ime namiguje, prvenstveno v namene ekonomske analize. Usklajena uporaba pravil, ki določajo te regije, bi tako zagotovila mednarodno primerljivost, žal je pa toliko potencialnih delitev, kot je predmetov analize (European Regional Statistics 2004: 4-5).

Na osnovi razpoložljivih podatkov in izvrševanja regionalne politike temelji NUTS klasifikacija večinoma na že uveljavljenih institucionalnih delitvah v državah. Gre za hierarhično delitev ozemlja, pri čemer je osnovna raven celotno ozemlje države, ki predstavlja tako imenovano raven NUTS-0, na ravni NUTS-1 ločimo skupine regij, ki se naprej delijo na regije na ravni NUTS-2, le-te pa na regije na ravni NUTS-3. Nižje ravni (do NUTS-9) so pretežno arbitrarne in se pogosto spreminjajo. Kljub določenim pogojem, ki jih predpisuje oblikovanje regij po NUTS klasifikaciji, npr. velikost regij obstajajo relativno velike razlike med samimi regijami na istih ravneh tako po velikosti kot po drugih kriterijih, pa tudi njihova oblika ni nujno zgodovinsko ali funkcionalno utemeljena. Hkrati pa pogosto obstajajo precejšnje razlike med regijami na istem nivoju tudi znotraj posamezne države.

---

<sup>3</sup> Gre za uredbo Evropskega parlamenta in Evropskega sveta z dne 26. maja 2003 št. 1059/2003 o oblikovanju enotne klasifikacije ozemeljskih enot v statistične namene, ki je v veljavo stopila julija 2003.

## **Gospodarska in socialna kohezija**

Pojem gospodarske in socialne kohezije prvič nedvoumno omeni Enotna evropska listina (EEL) leta 1986, ko regionalni politiki prizna pomembno vlogo pri vzpostavljanju gospodarske in socialne kohezije. Leta 1992 pa jo kot temeljni cilj unije določi tudi Maastrichtska pogodba o ustanovitvi EU in pri tem pomembno vlogo pripiše strukturnim skladom, na katere tako od Maastrichta dalje gledamo kot na celoto, ki oblikuje strukturno politiko EU v okviru regionalne politike in njenih ciljev.

Krepitev gospodarske in socialne kohezije spada pod pristojnosti EU. Cilji politike so opredeljeni v 158. členu Pogodbe o EU: »Skupnost bo, z namenom spodbujanja vsesplošnega skladnega razvoja, oblikovala in izvajala sklepe, ki bodo krepili ekonomsko in socialno kohezijo. Pri tem se bo še posebej osredotočila na zmanjševanje razlik med stopnjami razvoja posameznih regij in zaostalosti manj razvitih regij.«

Regionalne razlike, ki so na področju gospodarskega in socialnega razvoja unije prisotne že dolga leta, so se v zadnjih letih le še povečale. Politika, ki je usmerjena h gospodarski in socialni koheziji, tj. kohezijska politika, ima za cilj zmanjševati negativni učinek gospodarskih in socialnih nesorazmerij prisotnih v Evropi in vsem subjektom omogočiti enakovredno udeležbo pri uživanju koristi tržno gospodarskega delujočega notranjega trga.

V pogojih trenutnega strukturnega preoblikovanja, prehoda v družbo storitev, uporabe modernih informacijskih in komunikacijskih tehnologij ter širitve na 25 članic je gospodarska in socialna kohezija pred velikim izzivom. EU mora biti po eni strani še bolj konkurenčna, saj mora nadoknaditi zaostanek za ZDA in tudi dejansko postati najbolj dinamično učeče se gospodarstvo v svetovnem merilu, po drugi strani pa obstaja velika nevarnost, da regije ali skupine oseb ne bodo deležne prednosti integracije oz. bodo še naprej ostajale izven viharnega razvoja, kar bo razvojne razlike še naprej zaostrovalo (Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti 2000: 85).

Cilj, doseči gospodarsko in socialno blaginjo, se uresničuje na dveh ravneh; na nacionalni ravni z ustreznimi nacionalnimi gospodarskimi politikami k temu težijo same države članice; na ravni unije kot celote pa se znotraj skupne regionalne politike zlasti v okviru strukturnih in Kohezijskega sklada izvajajo politike, ki imajo cilj zmanjševati nacionalne in regionalne neenakosti in tako vsem omogočiti kar najbolj enakovredno uživanje prednosti evropske integracije.

#### 3.1. Kaj je regionalna politika EU

Jovanovič opredeli regionalno politiko kot »intervencijo države, ki poskuša vplivati na distribucijo ekonomskih aktivnosti, da bi s tem zmanjšala socialne in ekonomske razlike med regijami. Politika je navadno reaktivna (*ex post*), torej prvenstveno usmerjena v zmanjševanje regionalnih razlik in ne v preprečevanje njihovega nastajanja« (Jovanovič 1997: 292 v Weixler 2002: 19).

Ta opredelitev sicer v ospredje postavlja vlogo države, vendar menim, da jo lahko uporabimo tudi na primeru skupne regionalne politike EU, saj je doseganje gospodarske in socialne kohezije eden temeljnih ciljev EU, kar nazorno prikazuje že omenjeni člen 158 Pogodbe o EU.

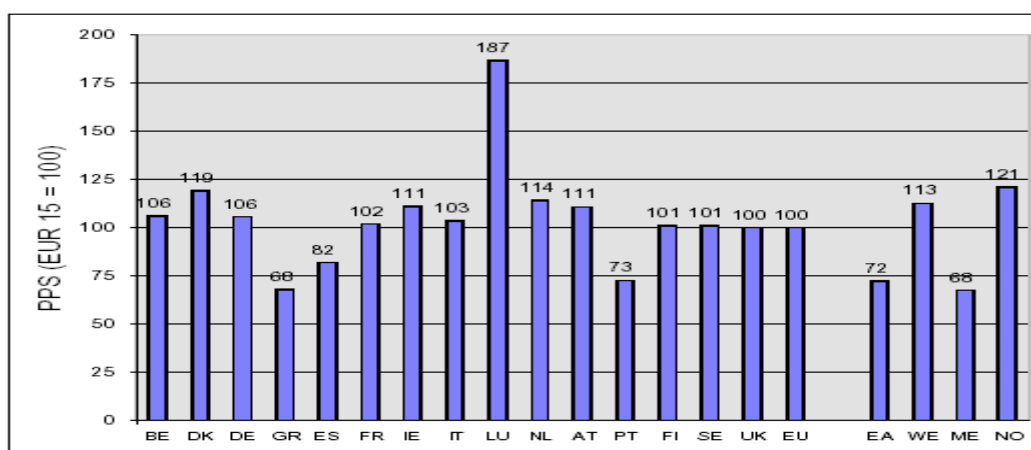
Pomembno je seveda poudariti, da ima vzporedno z EU tudi vsaka država članica v tem trenutku oblikovano regionalno politiko, katere cilj je prav tako spodbujati razvoj nerazvitih regij s prenosom sredstev iz bogatejših regij. Pri tem regionalna politika EU ne želi nadomestiti regionalnih politik držav članic, temveč jih usklajevati, in sicer z oblikovanjem smernic in določenih načel, s katerimi se med državami članicami prepreči tekmovanje za sredstva pomoči (Moussis 1999: 155).

Na vprašanje, zakaj je izvajanje skupne regionalne politike na nivoju EU sploh potrebno, je mogoče odgovoriti z naslednjimi razlogi. Prvi in zagotovo najbolj pogost je obstoj razlik v razvitosti med državami EU in seveda tudi med njenimi regijami ter različnimi regijami v EU. Druge pa najdemo v ekonomski teoriji – v neoklasični teoriji in neofunkcionalizmu.

##### 3.1.1. Razlogi za regionalno politiko

EU je eno ekonomsko najbolj cvetočih območij na svetu, vendar so **neenakosti med državami** izrazite, še toliko bolj, če med seboj primerjamo posamezne regije EU. Da bi ocenili te neenakosti, moramo najprej izmeriti in primerjati raven blagostanja vsake držav članice, ki jo določa njen bruto družbeni proizvod (BDP). Tako nam graf 1 nazorno prikaže, da BDP na prebivalca, merjenega po pariteti kupne moči v Grčiji, Portugalski in Španiji, dosega zgolj 68, 72 oz. 82 % povprečja unije, medtem ko Luksemburg presega to povprečje za 87 %.

Graf 1: BDP na prebivalca v državah članicah EU leta 1999 (po pariteti kupne moči)

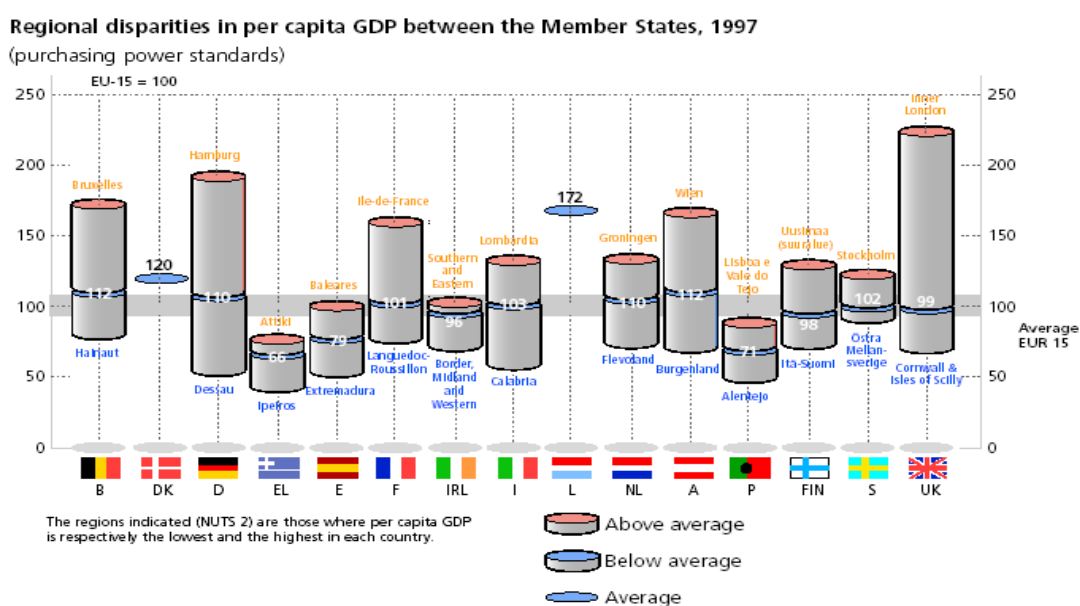


EA = East Germany (Brandenburg, Mecklenburg-Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, Thuringia, East Berlin)  
 WE = West Germany  
 ME = Mezzogiorno (Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Sicily, Sardinia)  
 NO = Northern Italy  
 PPS = Purchasing power parities

Vir: The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 – 2006, European Commission 2002: 6

Kadar pa primerjamo med seboj regije, so te razlike še toliko bolj skrb zbujajoče. Tako je imelo še pred širitvijo na 25 držav članic npr. deset najbogatejših regij EU kar trikrat večji BDP na prebivalca nasproti deset najmanj razvitim regijam (REGIONAL POLICY – INFOREGIO Why is regional policy necessary?).

Graf 2: Regionalne neenakosti v BDP na prebivalca v letu 1997



Vir: REGIONAL POLICY – INFOREGIO Why is regional policy necessary?

Očitno je torej, da razlike v razvitosti med državami članicami in med samimi regijami vsekakor obstajajo ter da so politike za zmanjševanje razvojnega razkoraka potrebne, dodatno pa to podkrepi še dejstvo, da so se omenjene neenakosti z vstopom novih članic v EU le še povečale, s čimer bo potreba po prerazporeditvi bogastva znotraj EU v prihodnosti le še večja.

Naslednji razlog za izvajanje regionalne politike najdemo v jedru **neoklasične ekonomske teorije**, ki predpostavlja svobodno konkurenco in popolno mobilnost proizvodnih dejavnikov znotraj gospodarske skupnosti ter trdi, da se bo zaradi ukinitve trgovinskih ovir ob vzpostavitvi skupnega trga pretok proizvodnih dejavnikov med članicami povečal.<sup>4</sup> To pomeni, da bo delovna sila prosto migrirala iz območij z nizkimi na območja z višjimi plačami, medtem ko bo kapital silil ravno v nasprotno smer, tj. k izvoru cenejše delovne sile, kar bo končno vodilo v izenačenje stroškov delovne sile in kapitalskih dobičkov med regijami, oz. v hitrejši gospodarski razvoj manj razvitih regij in dohitevanje bolj razvitih regij. Napoved sicer temelji na predpostavki, da v vseh regijah obstaja optimalna izraba faktorjev proizvodnje, kar pa je odvisno tudi od tehnološke opremljenosti. V skladu z ortodoksno teorijo konvergence bo sama integracija prispevala k enaki tehnološki opremljenosti v vseh regijah. Tako naj bi se dohodki dela kot tudi dohodki kapitala izenačili v vseh regijah razen v razmerah omejevanja prenosa tehnologije. Te predpostavke je delno omilila pogojevana teorija konvergence, ki dopušča razlike v tehnološki opremljenosti in posledično tudi neoptimalno izrabo produkcijskih faktorjev v različnih regijah (Brinar 2003: 3; Šef 2002: 17-19).

Obe obliki teorije konvergence regionalnega razvoja zagovarjata tezo, da prosta konkurenca in prost pretok produkcijskih faktorjev na dolgi rok izenačujeta pogoje poslovanja med regijami. Prost pretok dela, kapitala, blaga in storitev tudi pod vplivom konkurence na združenem trgu naj bi odpravil relativne razlike med regijami.

Neoklasična teorija napoveduje, da na trgu, kjer delujejo tržne zakonitosti (konkurenca), ne morejo obstajati regionalne razlike. Tako naj bi se na dolgi rok le-te same od sebe zmanjšale ali celo odpravile.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vzpostavitev skupnega trga temelji na ukinitvi carin in količinskih omejitev v trgovini med članicami, na uvedbi skupne zunanje carine, na prepovedi dejavnosti s ciljem onemogočanja konkurence med članicami in na ukrepih za vzpodbujanje prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala med članicami.

<sup>5</sup> Takšen razplet, ki ga je na začetku predvidela tudi Rimska pogodba, pa se do danes, torej srednjeročno, ni uresničeval po pričakovanjih.

Na drugi strani pa **teorija divergence** poudarja ravno vpliv, ki ga imajo razlike v tehnološki opremljenosti, stroških transporta in v ekonomski strukturi na ekonomsko rast določene regije. Ne samo, da je prej opisani proces izenačevanja pogojev poslovanja počasen in nepredvidljiv, ampak tudi pogoji neoklasične teorije konvergence niso vedno izpolnjeni. Mobilnost kapitala in delovne sile ni vedno popolna, kar lahko vodi v ohranjanje ali celo poglobljanje regionalnih razlik v razmerah, ko ni zavestnega poseganja v delovanje tržnih mehanizmov. Lahko pride do položaja, ko sam razvoj daje prednost določenim regijam znotraj države, kar botruje odpiranju novih industrijskih, trgovinskih in storitvenih dejavnosti tam, kjer že obstajajo oz. kjer že obstaja potrebna infrastruktura in kjer je zagotovljen trg (Barro in Sala-i-Martin 1995 ter Bradley 1995 v Brinar 2003: 3-6).

Opisani proces po teoriji divergence povzroča, da se območja znotraj države oz. unije z relativno višjo stopnjo ekonomskega razvoja razvijajo še hitreje, medtem ko se manj razvita območja soočajo s še hitrejšim ekonomskim propadanjem.

K vzrokom za nižjo mobilnost delovne sile in kapitala lahko v EU štejemo tudi določene kulturne in jezikovne razlike, čeprav je potrebno poudariti, da le-te ne igrajo odločilne vloge. Da tržne sile v primeru skupnega trga ne jamčijo enakomerne porazdelitve dobičkov ekonomske integracije oz. da lahko le-ta povzroči nasproten učinek, s čimer bi razvoj lahko postal še bolj osredotočen v centru EU, poudarjata tudi Barnes in Barnes (1995: 267).

Z vstopom nacionalnih gospodarstev v integracijo problem neenakega regionalnega razvoja dobi nove razsežnosti. Razlike v gospodarski razvitosti se sedaj merijo z vidika celotne integracije, kar pomeni, da nekoč razvite regije (merjeno z nacionalnega vidika) lahko postanejo naenkrat relativno manj razvite, in da so se razlike med najbolj in najmanj razvito regijo povečale. Prav zato morajo države, pri katerih je regionalna razvitost neenakomerna, sprejemati določene ukrepe za zvišanje gospodarske dejavnosti v manj razvitih območjih s ciljem znižati družbenoekonomske razlike med deli države. Podobno mora tudi unija oblikovati politike za znižanje razlik v gospodarskem razvoju regij. Omenjene ukrepe države imenujemo regionalna politika, na ravni unije pa govorimo o skupni regionalni politiki.

Cilj regionalne politike je potemtakem, da se s pomočjo intervencije poveča ekonomska aktivnost v zaostajajočih regijah, s čimer naj bi se zmanjšale socialno-ekonomske neenakosti med regijami. Če so le-te posledica nepopolnega delovanja trga, kot pravi neoklasična ekonomska misel, potem je naloga regionalne politike, da odpravi

te ovire.<sup>6</sup> A ker popačeno delovanje trga izvira iz že obstoječih ekonomskih in socialnih okoliščin, je potrebno pri oblikovanju regionalne politike upoštevati tudi politični in socialni element – prvi poudarja pomen enakosti kot nujen element kohezije med različnimi regijami znotraj države (unije), drugi pa zagovarja tezo, da morajo biti pozitivnih trendov gospodarskega razvoja deležni vsi prebivalci, ne glede na to, kje prebivajo ali delajo (Brinar 2003: 4; Hitiris v Šef 2002: 18-19).

Zaključimo lahko, da tržne sile v območju skupnega trga tako kratkoročno kot srednjeročno na manj razvita področja neke gospodarske skupnosti nikakor ne vplivajo spodbudno. Na začetku lahko poglobljanje integracije na gospodarskem področju, tj. ustanavljanje skupnega trga, razlike v razvitosti posamezne regije še poveča, saj manj prilagojene in razvite regije niso pripravljene na svobodno konkurenco in se ji tudi ne morejo prilagoditi v okviru lastnih virov in sposobnosti. Ker pa je uspešna prilagoditev tudi v interesu celotne unije, je pomembno, da le-ta ima oz. ustvari politike, ki zaostalim regijam s finančnimi sredstvi zagotovijo učinkovito pomoč in jim omogočijo, da ne izostanejo pri pobiranju sadov skupne ekonomske integracije.

**Neofunkcionalisti** pa potrebo po integraciji na še enem področju zaradi predhodne integracije na nekem drugem področju imenujejo funkcionalni *spill-over*. Gre za pojav, ko razvoj sodelovanja na enem področju vodi k primerljivemu obnašanju na ostalih sorodnih področjih. Z drugimi besedami to pomeni, da bi v primeru ekonomske integracije EU prosta trgovina pri uresničevanju projekta skupnega trga težila k ustanovitvi monetarne unije. Skupna monetarna politika državam skoraj onemogoča samostojni nadzor nad domačim gospodarstvom, zaradi česar se pokaže potreba po ustanovitvi gospodarske unije, v kateri se oblikuje gospodarska politika za vse območje unije. Brez te je namreč delovanje monetarne unije skoraj nemogoče, saj je skupna gospodarska politika ključen dejavnik stabilnosti valute. Oblikovanje le-te na nadnacionalni ravni pa državam onemogoča, da bi same pomagale šibkejšim delom države, saj bi različne oblike pomoči ustvarjale neenake pogoje poslovanja, zaradi česar se končno pojavi tudi potreba po skupni regionalni politiki (Brinar 2003: 3-6, Šef 2002: 19-21).

Poleg omenjenih razlogov za izvajanje regionalne politike, ki izhajajo iz ekonomske teorije, velja poudariti še tri razloge za intervencijo na ravni EU, ki jih navajata Barnes in Barnes (1995: 267-270).

---

<sup>6</sup> Ti ukrepi temeljijo na predpostavki, da tržne sile niso sposobne same zagotoviti enakomernega regionalnega razvoja in dohitevanja bolj razvitih regij s strani manj razvitih.

**Socialni razlog** pravi, da je sicer bistvo EU vsekakor ustvariti večjo rast in hitrejši razvoj s pomočjo poglobljene ekonomske integracije znotraj Evrope, vendar morajo pri tem vsi državljani držav članic tudi dejansko imeti občutek, da jim integracija koristi oz. da so udeleženi pri koristih, ki jih prinaša.

**Politični razlog** pravi, da je bila regionalna politika mnogokrat spodbujana kot oblika kompenzacije tistim državam ali skupini držav, da so sprejele politike, ki bi bile za njih morebiti pomenile izgubo znotraj EU.<sup>7</sup>

**Ekonomski razlog** za izvajanje regionalne politike pa se nanaša na ugotovitev, da obstoj manj razvitih regij lahko škoduje gospodarski rasti EU kot celoti, zaradi česar takšne regije upravičeno potrebujejo pomoč. Tudi kapital teži k zadostni razvitosti in povpraševanju vseh delov skupnega trga. Poleg tega prevelike regionalne razlike v ceni delovne sile in proizvodnih stroških ovirajo konkurenčnost in delovanje skupnega trga.

Zaključim lahko, da je postala skupna regionalna politika skozi prizmo dolgoročnega ekonomskega razvoja EU praktično nepogrešljiva, saj je očitno, da države članice, v katerih se manj razvite regije nahajajo, mnogokrat ne uspejo zagotoviti dovolj močne spodbude in zadostnih finančnih sredstev potrebnih za hitrejši razvoj, in drugič, da lahko le EU zagotovi celovit okvir za usklajeno izvajanje regionalne politike tako na ravni držav članic kot na ravni unije, kar bo koristilo ne samo manj razvitim regijam, ampak tudi EU kot celoti. Konec koncev tudi sama EU kot namen regionalne politike opredeli doseganje »skladnega razvoja vseh delov EU, ki ni le unija držav, ampak tudi unija regij« (Evropska unija na kratko 2004, Center Evropa) oz. doseči trajnostni in enakomerni razvoj vseh članic EU in predvsem njenih regij (Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi 2004, Center Evropa).

### **3.2. Kratek zgodovinski pregled in oris trenutnega stanja**

V petdesetih letih, ko se je proces evropske integracije šele začel, v treh ustanovitvenih pogodbah ni bilo govora o skupni regionalni politiki, so se pa v njih pojavljala določila, ki so se ukvarjala z regionalnimi problemi.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Evropski socialni sklad je bil npr. prvotno namenjen brezposelnim premogovniškim delavcem v okviru Evropske skupnosti za premog in jeklo; Evropski sklad za regionalni razvoj je bil ustanovljen, ko so v Evropsko gospodarsko skupnost vstopile Velika Britanija, Irska in Danska, ki so se soočale s specifičnimi regionalnimi problemi; Kohezijski sklad je bil ustanovljen za štiri najrevnejše države (Španija, Portugalska, Grčija, Irska), tudi zato, da bi jih prepričali v ratifikacijo Maastrichtske pogodbe o EU.

<sup>8</sup> Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo podpisana 1951 v Parizu v svoji preambuli navaja, da si podpisnice želijo krepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti skladen razvoj z »zmanjševanjem razlik, ki obstajajo med posameznimi regijami, in z zmanjševanjem zaostalosti v



Čeprav so bile v tem času ustanovljene tri za regionalno politiko pomembne institucije; Evropski socialni sklad (ESS) in Evropska investicijska banka (EIB), ustanovljena z Rimsko pogodbo leta 1957, ter Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), ustanovljen leta 1962, o regionalni politiki na nivoju skupnosti ne moremo govoriti. Takrat je namreč, kot poudarjata tudi Barnes in Barnes (1995: 271), prevladovalo neoklasično prepričanje, da se bodo regionalne razlike izravnale vzporedno s procesom integracije. Do sredine sedemdesetih let je bila tako regionalna politika zgolj notranja zadeva držav članic, medtem ko je bila glavna vloga skupnosti na omenjenem področju le zagotavljanje skladnosti teh politik z ekonomskim razvojem celotnega območja.

O neposrednih ukrepih na področju regionalnega razvoja pa lahko govorimo šele od leta 1975, ko je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR).<sup>9</sup>

Sklad je bil ustanovljen vzporedno s prvo širitvijo Evropske gospodarske skupnosti, do katere uradno pride 1. januarja 1973, ko se prvotni šesterici držav pridružijo Danska, Irska in Združeno kraljestvo. Poleg tega, da je s tem prišlo do povečanja neenakosti med posameznimi članicami in regijami v skupnosti, se je takrat svetovno gospodarstvo nahajalo v recesiji, v okviru katere je tudi v Evropi prišlo do povečane strukturne nezaposlenosti. Cilj omenjenega sklada je bil zlasti spodbujanje naložb in razvoj infrastrukture v manj razvitih regijah.<sup>10</sup>

Do leta 1984 je sklad 95 % svojih sredstev preprosto razdelil državam članicam po sistemu nacionalnih kvot. Vse regije, ki so prejemale nacionalno regionalno pomoč, so bile s tem avtomatično primerne tudi za pomoč ESRR, sklad oz. komisija pa pri tem nista imela nobenega vpliva na odločitve, v katerih regijah bodo sredstva porabljena.<sup>11</sup> To je bilo prepuščeno članicam samim, kar je privedlo do neučinkovite porabe, saj so nacionalne vlade s sredstvi, pridobljenimi iz sklada, skoraj brez izjeme ravnale kot z nadomestili za lastno financiranje regionalnega razvoja.

---

najmanj razvitih regijah«. V drugem členu tudi navaja, da mora komisija med svoje naloge vključiti spodbujanje skladnega razvoja gospodarskih dejavnosti po celotnem ozemlju skupnosti.

Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za jedrsko energijo sta bili podpisani leta 1957 v Rimu.

<sup>9</sup> ESRR je v okvir Evropske skupnosti tudi kot prvi uvedel pojem redistribucije med bogatimi in revnimi regijami skupnosti. Njegova ustanovitev predstavlja začetek skupne regionalne politike, čeprav takrat tega izraza še ni vsebovala nobena od ustanovnih pogodb skupnosti.

<sup>10</sup> Precej zaslug za vključitev regionalne politike na raven unije ima tudi Združeno kraljestvo, ob vstopu razmeroma velika neto plačnica v skupni proračun, ki je tako z ustanovitvijo ESRR na regionalnem področju kompenzirala relativno majhna sredstva dodeljena iz področja skupne kmetijske politike.

<sup>11</sup> Britanska vlada je tako izrazila kritiko glede različnih nacionalnih kriterijev glede določanja revnejših regij – npr. kar 60 % ozemlja bivše ZRN, ki je bila takrat za Luksemburgom druga najbogatejša država EU, je bilo upravičenih do pomoči.

Leta 1979 je svet regionalni politiki priznal pomembno vlogo na področju doseganja konvergence med različno razvitimi deli skupnosti (Barnes in Barnes 1995: 274).<sup>12</sup> Istega leta je v duhu priprav na prihajajoči vstop Grčije (skupnosti se je pridružila leta 1981) tudi izvedel prvo manjšo reformo ESRR.<sup>13</sup>

Še pred vstopom Grčije je bilo videti, da se neenakosti namesto zmanjšujejo celo povečujejo, sam vstop Grčije pa je še bolj povečal prepad med državami članicami in tudi med samimi regijami v skupnosti.<sup>14</sup>

Prav tako je tekom osemdesetih let močno narasla brezposelnost, povečala se je raven neenakosti znotraj skupnosti, kar je nakazovalo potrebo po celoviti reformi regionalne politike. Do nje sicer ni prišlo, je pa reforma leta 1984 določila, da se cilje skupne regionalne politike podpira skozi dejavnost treh strukturnih skladov (ESRR, ESS in usmerjevalnega dela EKUJS).<sup>15</sup>

Naslednja širitev s Španijo in Portugalsko, do katere pride leta 1985, je še nadalje povečala razlike znotraj skupnosti. Po drugi strani pa je EEL, ki je bila sprejeta leta 1986, kot cilj dokončanja skupnega trga določila leto 1992 in hkrati priznala regionalni politiki pomembno vlogo pri vzpostavljanju gospodarske in socialne kohezije. Listina je določila tudi, da je treba na predlog komisije postopke strukturnih skladov reformirati.

Leta 1988 so se države članice na zasedanju v Bruslju dogovorile o reformi regionalne politike in potrdile Delorsov prvi finančni paket, ki se je nanašal na sredstva skupne kmetijske politike in strukturnih skladov. S strani skupnosti se je pričel veliko bolj intervencionističen pristop k regionalni politiki. Nova strategija je temeljila na podvojitvi razpoložljivih sredstev (iz 15 % na 31 % proračuna skupnosti), s katerimi so razpolagali trije strukturni skladi. Ciljna območja, katerim so bila sredstva namenjena, so bila določena na osnovi BDP na prebivalca in stopnje nezaposlenosti glede na vnaprej sprejete večletne načrte regionalnega razvoja, ki so nastajali kot plod sodelovanja med regionalnimi oblastmi, nacionalnimi vladami in komisijo.

---

<sup>12</sup> Leta 1979 sprejme svet vrsto smernic, kjer med drugim tudi zapiše: »Regionalna politika je pomemben del ekonomskih politik skupnosti in držav članic, saj skupaj s številnimi drugimi elementi prispeva k doseganju visoke stopnje konvergence ekonomskih politik držav članic.«

<sup>13</sup> Sklad razdeli na kvotni in nekvotni del (predstavljal je 5 % vseh razpoložljivih sredstev in je bil pod večjo kontrolo komisije), kar bi naj zagotovilo, da se bo večji del sredstev ESRR namenil financiranju revnejših regij EU.

<sup>14</sup> Leta 1986 je BDP Grčije na prebivalca znašal 50 % povprečja EU, medtem ko je bil BDP Luksemburga na prebivalca 24 % nad povprečjem.

<sup>15</sup> Prvo ustanovljena sklada (del EKUJS in ESS) sta postala del skupne regionalne politike. Omenjena reforma pa je določila tudi, da pomoč ESRR ni smela presežati 55 % javnih sredstev, namenjenih določenemu projektu in razširila del razpoložljivih sredstev v nekvotnem delu ESRR na 20 %.

Do naslednje reforme regionalne politike je ponovno prišlo pod vplivom gospodarske recesije, nadaljnjega poglobljanja integracije in nove širitve. Maastrichtska pogodba o ustanovitvi EU je kot temeljni cilj določila krepitev gospodarske in socialne kohezije ter pri tem pomembno vlogo pripisala ravno strukturnim skladom, na katere od Maastrichta dalje gledamo kot na celoto, ki oblikuje strukturno politiko EU v okviru regionalne politike in njenih ciljev. Kmalu po podpisu Maastrichtske pogodbe je Evropski svet že decembra 1992 v Edinburghu z namenom, da bi bila uvedba gospodarske in denarne unije kar se da neboleča za manj razvita območja EU, skoraj povsem soglašal s predlogom komisije, natančneje z Delorovim drugim finančnim paketom. Leta 1993 je bil kot podpora prestrukturiranju ribiških dejavnosti ustanovljen še četrti strukturni sklad - Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR), leto kasneje pa še Kohezijski sklad.<sup>16</sup>

Sredstva strukturnih skladov so povečali na tretjino proračuna unije (obdobje 1993-1999) in v okviru reform opredelili štiri načela (koncentracije, programiranja, sodelovanja in dopolnjevanja), na katerih bi naj temeljilo delo strukturnih skladov, da bi dosegli zastavljene cilje.<sup>17</sup>

Z reformami so se povečala tudi sredstva namenjena t.i. pobudam skupnosti. Gre za instrumente regionalne politike, ki jih lahko komisija po svoji presoji predlaga za razreševanje problemov in ki imajo poseben pomen za unijo kot celoto. Največkrat so to problemi, ki nastajajo kot posledica izvrševanja politik unije ali pa zadevajo posebno vrsto regij. Nastalo je 13 pobud z lastnimi sredstvi pod nadzorom komisije.

Berlinski vrh Evropskega sveta marca 1999 je prinesel nove pomembne spremembe Kohezijskega in strukturnih skladov, ki jih je komisija predvidela že v svojem dokumentu Agenda 2000.<sup>18</sup> Sprejeta je bila finančna perspektiva za obdobje

---

<sup>16</sup> Kohezijski sklad se loči od strukturnih skladov in je usmerjen v pomoč članicam, katerih BDP ne dosega 90 % povprečnega BDP unije, pri financiranju projektov na področju okolja in prometa, da bi lažje izpolnile kriterije iz Maastrichta za vstop v Ekonomsko in monetarno unijo (EMU). Danes kljub vstopu v EMU iz Kohezijskega sklada še vedno črpajo finančna sredstva Španija, Portugalska, Grčija in Irska, po letu 2006 pa bo do sredstev sklada upravičenih 10 novih članic.

<sup>17</sup> V skladu z reformo je bilo definiranih **šest ciljev regionalne politike**:

1. pomoč nerazvitim regijam,
2. preoblikovanje industrijskih regij v zatonu,
3. zmanjševanje dolgoročne nezaposlenosti in povečanje zaposlitvenih možnosti mladih ter socialno izključenih,
4. prilagajanje delovne sile na industrijske in proizvodne spremembe,
5. (a) prilagajanje kmetijskih struktur,
5. (b) razvoj podeželja,
6. razvoj regij z izredno nizko gostoto prebivalstva, tj. manj kot osem ljudi na km<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Agenda 2000 je strateški dokument za razvoj EU v prvih letih po prehodu v novo tisočletje. Leta 1997 ga je predložila komisija in predlagala okvir delovanja za širitev EU ter institucionalne reforme skupnosti.

2000-2006, v katerem je tudi Slovenija vstopila v EU. Zanimivo je, da kljub načrtovani širitvi reforma ni prinesla povečanja sredstev, namenjenih strukturnim skladom, temveč je ohranila mejo 0,46 % BDP določeno leta 1992. Upoštevajoč, da so v ta podatek vključene tudi različne oblike predpristopne pomoči namenjene državam kandidatkam, ugotovimo, da so se sredstva namenjena skupni regionalni politiki celo zmanjšala za predvidoma 8 %. Kot vidimo v tabeli 1 (na strani 26) sredstva namenjena delovanju strukturnih in Kohezijskega sklada v omenjenem obdobju znašajo okvirno 213 milijard evrov, kar je približno 35 % proračuna unije (REGIONAL POLICY – INFOREGIO Facts and figures).<sup>19</sup>

V skladu s tem se je po predlogu komisije zmanjšalo število pobud skupnosti iz 13 na 4.<sup>20</sup> Zmanjšalo se je tudi število prednostnih ciljev regionalne politike s sedem (razlikujoč cilja 5a in 5b) na tri in obenem prišlo do večje koncentracije razpoložljivih sredstev na najbolj ogrožena področja, katerih število se je po širitvi na vzhod zelo povečalo.<sup>21</sup> Okrepila se je tudi pomoč desetim novim srednje- in vzhodnoevropskim članicam EU z oblikovanjem instrumenta za strukturne politike v predpristopnem obdobju (ISPA – The Instrument for Structural Policies for pre-Accession).

Vse omenjene reforme so sicer pomenile določen napredek v smeri večje koncentracije in prilagodljivosti, a je obseg sredstev namenjen skupni regionalni politiki še vedno relativno majhen – daleč pod zneski, ki jih v ta namen namenjajo same države članice. Kljub temu pa se je v obdobju 1989-1998 zmanjšal zaostanek najrevnejših članic (Španije, Irske, Portugalske in Grčije), pri čemer je potrebno poudariti, da je skupna regionalna politika zgolj eden izmed dejavnikov zmanjševanja regionalnih razlik. Obstaja pa ocena komisije (REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved), da so strukturni skladi v omenjenem obdobju v povprečju prispevali 0,5 % letno k stopnji gospodarske rasti v manj razvitih regijah, ki so prejemale sredstva v okviru cilja 1.

---

Agenda je tako postala politično-finančni referenčni okvir za reformo strukturnih skladov, o katerem je 1999 v Berlinu odločal Evropski svet.

<sup>19</sup> Od tega je 195 milijard evrov namenjenih delovanju štirih strukturnih skladov in 18 milijard Kohezijskemu skladu.

<sup>20</sup> **INTERREG(III)**, čezmejno, transnacionalno in mednarodno sodelovanje; **URBAN(II)**, trajnostni razvoj mest in urbanih območij v zatonu; **LEADER(+)**, razvoj podeželja z lokalnimi iniciativami; in **EQUAL**, boj proti neenakostim in diskriminaciji pri dostopu do trga delovne sile.

<sup>21</sup> Cilji skupne regionalne politike EU so (podrobneje razdelani v nadaljevanju – glej poglavje 3.3.1.6.):

*Cilj 1:* prestrukturiranje nerazvitih regij.

*Cilj 2:* socialno in ekonomsko oživljanje območij s strukturalnimi težavami.

*Cilj 3:* razvoj človeških sposobnosti.

### 3.3. Izvajanje regionalne politike EU

»Strukturalna in kohezijska politika EU se uresničujeta preko strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in politike državnih pomoči.« (Kavaš 2001: 41)

Skupno regionalno politiko EU bom v okviru svojega diplomskega dela ločil na strukturno politiko oz. dejavnosti, ki potekajo v okviru strukturnih skladov, in na kohezijsko politiko oz. dejavnosti v okviru Kohezijskega sklada. Obe politiki, v sklopu katerih bo tudi Slovenija po vstopu v EU deležna finančne pomoči, sta sestavni del skupne regionalne politike EU in tudi njena poglobitev, je pa res, da je skupna regionalna politika širši pojem, saj se ne nanaša zgolj na pomoč manj razvitim regijam in zmanjševanje neenakosti tako na regionalni kot na nacionalni ravni, ampak obsega tudi druge elemente, kot je npr. vpliv regij na sprejemanje odločitev.

#### 3.3.1. Strukturni skladi

Strukturni skladi so bili ustanovljeni za pospeševanje razvoja in zmanjševanje razlik med regijami in državami v EU. Države članice in EU družno podpirajo razvoj šibkejših regij, samo financiranje projektov pa poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice, tako da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje regionalnih politik. Za obdobje 2000-2006 je komisija predstavila novo zakonodajo na tem področju. Delovanje strukturnih skladov določa uredba sveta EU št.1260/1999.<sup>22</sup>

V skladu s to uredbo je večina finančnih sredstev štirih strukturnih skladov namenjena financiranju programov v okviru treh prednostnih ciljev in štirih pobud skupnosti, manjši del pa financiranju inovativnih ukrepov in zagotavljanju tehnične ter prehodne pomoči. Uredba tudi določa in pogloblja osnovna načela delovanja strukturnih skladov in predpisuje pravila ter pristojnosti potrebnih ustanov za črpanje sredstev strukturnih skladov. Čeprav so skladi osnovni finančni mehanizem izvajanja strukturne politike EU, niso samo vir financiranja v evropskem proračunu, ampak ima vsak sklad svoja pravila, načela in vsebino, med seboj pa se povezujejo v skladnem delovanju.

##### 3.3.1.1. Evropski sklad za regionalni razvoj (ESSR)

ESRR, ang. European Regional Development Fund (ERDF), je bil ustanovljen leta 1975, zadolžen pa je za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije, pri čemer je njegov osnovni cilj zmanjševanje razlik v stopnji razvitosti med regijami na ravni EU.

---

<sup>22</sup> Na osnovi te uredbe področja nalog in dejavnosti strukturnih skladov konkretizirajo še štiri uredbe Sveta ministrov za vsak sklad posebej.

Kot je opredeljeno v uredbi Evropskega parlamenta in sveta EU št. 1783/1999, ki določa delovanje sklada, so sredstva namenjena za:

- vlaganja v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje novih in ohranjanje obstoječih delovnih mest,
- vlaganja v infrastrukturo,
- podporo notranjemu razvoju z ukrepi, ki podpirajo in spodbujajo lokalne razvojne pobude in delovanje malih in srednje velikih podjetij,
- tehnično pomoč za vlaganja v izobraževanje in zdravstvo, ki sta pomembna za strukturno prilagajanje regij.

Bistvena naloga tega sklada je podpora ciljnih območij 1 in 2 ter pobud skupnosti URBAN in INTERREG. Financira tudi inovativne ukrepe v sodelovanju z ESS in EKUJS ter zagotavlja podporo pri financiranju sodelovanja na čezmejni, medregionalni in mednarodni ravni, pilotnih projektov ter študij, ki se navezujejo na razvoj celotne skupnosti, posebej v regijah, katere članice so vključene pod te cilje.

#### 3.3.1.2. Evropski socialni sklad (ESS)

ESS, ang. European Social Fund (ESF), je bil ustanovljen leta 1958 in je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlovanja v EU. Njegovo delovanje določa nova uredba Evropskega parlamenta in sveta EU št. 1784/1999. Finančno pomoč zagotavlja v okviru vseh treh prednostnih ciljev strukturne politike, pri čemer je edini sklad, ki zagotavlja pomoč v okviru cilja 3. Njegova politika je tako osredotočena na naslednjih pet področij:

- aktivna politika zaposlovanja za boj proti brezposelnosti,
- razvoj socialnega okolja,
- vseživljenjsko izobraževanje in izpopolnjevalni sistemi,
- premostitev ekonomskih in socialnih sprememb,
- enakovredne možnosti za zaposlovanje moških in žensk.

Namenjen je tudi podpori pobude EQUAL, ki deluje na področju boja proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela.

### 3.3.1.3. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)

EKUJS, ang. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), je bil ustanovljen leta 1964, danes pa njegovo delovanje določa nova uredba sveta EU št. 1257/1999. Sestavljen je iz dveh delov, jamstvenega in usmerjevalnega dela, pri čemer se prvi navezuje na skupno kmetijsko politiko EU, medtem ko drugi zagotavlja finančno pomoč v okviru strukturnih skladov, ki jih pokriva cilj 1. Ukrepi, ki jih ta sklad podpira, vključujejo:

- izboljšanje strukturne učinkovitosti kmetij,
- spodbujanje ustanavljanja združenj pridelovalcev (kmetijski holdingi),
- spremembe, širitev in preusmerjanje kmetijske proizvodnje ter povečevanje njene kakovosti,
- pomoč mladim kmetom, ki so s kmetijstvom šele začeli,
- pomoč za razvoj podeželskih območij.

Sklad zagotavlja tudi sredstva za programe v okviru pobude LEADER.

### 3.3.1.4. Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)

FIUR, ang. Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG), je najprej deloval v okviru kmetijskega sklada, leta 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in marikulturo, tj. umetno gojenje morskih organizmov. Sklad igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja – danes njegovo delovanje določa nova uredba sveta EU št. 1263/1999. Izvajanje pomoči iz FIUR se načrtuje kot del programa v skladu s ciljnim območjem 1, zunaj tega cilja pa se tudi oblikujejo samostojni programski dokumenti v posamezni državi članici. Naloge, ki jih pokriva ta finančni instrument, so naslednje:

- prizadevanje za trajno ravnovesje med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov,
- povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju,
- povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja,
- prispevanje k oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture.

### 3.3.1.5. Načela delovanja strukturnih skladov

Delovanje strukturnih skladov je določeno z naslednjimi splošnimi načeli:

1. **Načelo koncentracije sredstev** oz. ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje, ki so opredeljeni s prednostnimi nalogami in strogimi kriteriji.
2. **Načelo programiranja**, tj. načrtovanega in programiranega usmerjanja sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane naložbe, temveč se dodelijo na podlagi razvojnih programov.
3. **Načelo partnerstva**, ki pomeni sodelovanje komisije, vlad držav članic in regionalnih ter lokalnih oblasti.
4. **Načelo dodatnih pomoči** (ang. *additionality*), ki pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev držav članic, ne pa, da jih nadomeščajo. V regionalnih razvojnih programih je tako treba zagotoviti sofinanciranje iz zasebnih in lokalnih virov.
5. **Načelo subsidiarnosti**, ki pomeni, da je organizacija skladov upravno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prednostjo, pri tem pa je vloga komisije omejena na poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje.
6. **Načelo učinkovitosti** vrednotenja učinkov, ki naj bi povečalo nadzor učinkovitosti in uspešnosti, proračunsko disciplino ter poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

(Regionalna politika EU in strukturni skladi 2004, Center Evropa)

### 3.3.1.6. Območja primerna za dodeljevanje sredstev strukturnih skladov

V okviru prejemanja sredstev strukturnih skladov gre za ozemeljsko razdelitev EU na tako imenovana ciljna območja, v okviru katerih lahko dejavnosti države članice sofinancira eden ali več strukturnih skladov.

**Ciljno območje 1:** Sem se uvrstijo vse regije na ravni NUTS-2, ki zaostajajo v razvoju in se srečujejo z resnimi problemi nerazvitosti, brezposelnosti, slabe ali pomanjkljive infrastrukture ipd. Gre za območja, ki imajo BDP na prebivalca po kupni moči manjši od 75 % povprečja EU, za najbolj oddaljene regije EU, tj. francoske prekomorske departmaje, Azore, Kanarske otoke in Madeiro, od katerih nobena ne dosega 75 % BDP-ja unije, in območja, določena v aktu o priključitvi Finske in Švedske, ki so bila v obdobju 1995-1999 upravičena do sredstev v okviru cilja 6.



**Ciljno območje 2:** Sem spadajo industrijska, podeželska in mestna območja ter območja odvisna od ribištva, ki se soočajo s problemi prestrukturiranja, visoko brezposelnostjo in negativno stopnjo rasti prebivalstva oz. depopulacijo. To ciljno območje pokriva 18 % celotnega prebivalstva EU in zajema 11,5 % vseh sredstev.

Komisija določi največje število prebivalstva za posamezno državo članico, ki je še lahko upravičeno do pomoči, na osnovi česar država članica predlaga, komisija pa nato v sodelovanju z njo dokončno oblikuje listo regij na ravni NUTS-3 in območij, ki ustrezajo pogojem. Pri tem nobeno območje ne sme biti hkrati upravičeno do sredstev v okviru cilja 1 in 2. Končno bi naj vsi strukturni skladi z enotnim programom finančno prispevali k razvoju regij teh ciljnih območij.

**Ciljno območje 3:** Za razliko od ciljev 1 in 2, ki temeljita na teritorialnem kriteriju, temelji cilj 3 na tematskem kriteriju in je namenjen razvoju človeških virov ter predstavlja referenčni okvir za vse države, brez poudarka na specifičnih lastnostih posameznih regij. Je horizontalen in velja za vse regije, ki niso vključene v cilj 1. Državam naj bi pomagal v prilagajanju in modernizaciji sistema vzgoje, izobraževanja ter zaposlovanja (Regionalna politika EU in strukturni skladi 2004, Center Evropa).

*Tabela 1: Razdelitev strukturnih skladov glede na ciljna območja*

| <b>cilj 1</b>      | <b>cilj 2</b> | <b>cilj 3</b> |
|--------------------|---------------|---------------|
| ESSR               | ESSR          | ESS           |
| ESS                | ESS           |               |
| EKUJS-usmerjevanje |               |               |
| FIUR               |               |               |

Vir: prirejeno po REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?

### 3.3.2. Kohezijski sklad

Kohezijski sklad, ang. Cohesion Fund, je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo in odločitvijo o vzpostavitvi Evropske monetarne unije (EMU). Uveden je bil v programskem obdobju 1994-1999, da bi okrepil ekonomsko in socialno kohezijo EU in pomagal pri pripravi na vstop v EMU štirim najmanj razvitim državam (Grčiji, Portugalski, Španiji in Irski). Svoje naloge, ki so zapisane v uredbah EU št. 1264/1999 in 1265/1999, ima tudi v programskem obdobju 2000-2006.

Kriterij za dodelitev sredstev Kohezijskega sklada je BDP na prebivalca merjen po kupni moči. Če je ta manjši od 90 % povprečja EU, je članica upravičena črpati sredstva iz sklada, kar pomeni, da je teritorialna osnova država članica EU in ne regija,

kot je to pri strukturnih skladih. Medtem ko delovanje strukturnih skladov temelji na programskem pristopu, je Kohezijski sklad zasnovan na projektnem pristopu, saj je njegova naloga sodelovati pri sofinanciranju projektov povezanih z okoljem in prometom kjerkoli v državah, ki so upravičene do črpanja sredstev. Najvišja višina sofinanciranja projektov je 85 % javnega oz. enakovrednega financiranja projekta.

Komisija se zavzema za enakomerno porabo sredstev med prometnimi in okoljskimi projekti (50:50), sklad pa financira tudi predhodne študije, ocene in tehnično pomoč, povezane s prej omenjenimi projekti, a je delež namenjen omenjenim področjem v celotnih sredstvih sklada relativno majhen.

(Kavaš 2002; Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi 2004; REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?)

### 3.3.3. Druge oblike finančne pomoči, ki dopolnjujejo strukturne in Kohezijski sklad

**Pobude skupnosti.** Z reformo strukturnih skladov leta 1998 je bil določen tudi finančni načrt za tako imenovane pobude skupnosti. V programskem obdobju 1994-1999 je bilo takih pobud 13, v obdobju 2000-2006 pa se je njihovo število zmanjšalo na štiri. Komisija najprej pripravi smernice, ki za vsako pobudo opredeljujejo cilje, obseg in primeren način uresničevanja, nato pa se na osnovi predlogov držav članic odloči glede pobud skupnosti in pri tem upošteva pravila, ki veljajo pri dajanju finančne pomoči strukturnih skladov. Komisija ima najpomembnejšo vlogo pri odločanju, kam bo šla pomoč v okviru pobud skupnosti.

V programskem obdobju 2000-2006 se izvajajo naslednje pobude skupnosti:

- Čezmejno sodelovanje, mednarodno sodelovanje in medregionalno sodelovanje (**INTERREG III**). Spodbuja partnerstvo in sodelovanje med ljudmi ob meji in čez državno mejo, financira pa se v okviru ESRR.
- Trajnostni razvoj mest in urbanih naselij (**URBAN II**). Tudi ta pobuda se financira v okviru ESRR.
- Razvoj lokalnih pobud na podeželju kot trajnostni razvoj območij (**LEADER+**). Financira se v okviru EKUJS in ima za cilj spodbujanje novih oblik tehnologije za povečanje konkurenčnosti izdelkov in storitev podeželskih območij; dvig kakovosti življenja na podeželju, podpora majhnim proizvajalcem za nastop na trgu; podpora naravnih in kulturnih virov.

- Prepletanje neenakosti in diskriminacije na trgu dela (**EQUAL**). To pobudo financira ESS, zavzema pa se za povečanje možnosti za zaposlitev in podporo delavcev na trgu dela, spodbujanje podjetništva, podpiranje prilagodljivosti delovne sile in njenih sposobnosti zahtevam ter potrebam na trgu dela, podporo enakopravnosti.

(Regionalna politika EU in strukturni skladi 2004, Center Evropa; REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?)

Vsi programi v okviru pobud skupnosti pokrivajo obdobje sedmih let, tj. programsko obdobje 2000-2006, in se financirajo le iz enega sklada. Zategadelj se dogaja, da določen sklad finančno podpira tudi ukrepe, ki sicer spadajo v okvir drugih strukturnih skladov. Podobno kot za prednostne cilje je tudi pri pobudah skupnosti predviden postopek programskega načrtovanja, vendar je krajši. Za financiranje v okviru katere od pobud skupnosti mora država predložiti komisiji predlog programa, ki ima enako funkcijo kot Enotni programski dokument (EPD) in se ga prav tako dopolni z dopolnili k programskemu načrtovanju (Šef 2002: 27).

**Ukrepi za spodbujanje novosti in raziskav.** Za izboljšanje kakovosti regionalnih strategij EU namenja denarno podporo idejam, ki še niso bil preverjene in se obravnavajo kot novosti. Prek spodbujanja teh dejavnosti skuša spodbujati inovativnost in raziskave v regijah EU.

**Tehnična pomoč.** Na pobudo ali v imenu komisije se lahko v okviru strukturnih skladov zagotovijo tudi sredstva za tehnično pomoč, ki je ne smemo zamenjati s tisto, ki jo članice za prednostne cilje predvidevajo in uporabijo v okviru programskega načrtovanja. Podpirala naj bi izvajanje strukturne pomoči predvsem s financiranjem študij o strukturnih skladih, izmenjavo izkušenj in informiranjem partnerjev, končnih uporabnikov pomoči in javnosti, nameščanjem in izboljševanjem računalniških sistemov za upravljanje, spremljanjem in izboljšavo metod vrednotenja ter izmenjavo informacij o praksah na tem področju. Finančna pomoč v okviru tehnične pomoči ne sme presegati 0,25 % letnega proračuna strukturnih skladov.

**Prehodna pomoč.** Sredstva strukturnih skladov so v določeni meri kot prehodna pomoč namenjena vsem regijam, ki so bile v programskem obdobju 1994-1999 upravičene do sredstev v okviru cilja 1, 2 in 5b ter so do leta 1999 dosegle stopnjo ekonomske in socialne kohezije, na osnovi katere v finančni perspektivi 2000-2006 niso več upravičene do tako visoke mere pomoči kot prej (REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?).

**Posebna podpora ribištvu.** Gre za 0,5 % vseh sredstev strukturnih skladov, ki so v okviru FIUR namenjena regijam cilja 1 in po potrebi tudi drugim regijam pri prestrukturiranju ribiškega sektorja in marikulture (ibidem).

**T.i. »Performance reserve«.** Gre za to, da so bili v programskem obdobju 2000-06 štirje % sredstev dodeljenih posamezni državi članici prihranjeni do leta 2003 in potem naknadno dodeljeni glede na njeno željo njenim najbolj uspešnim projektom, kar bi naj predstavljalo dodatno spodbudo k bolj učinkovitemu koriščenju dodeljenih finančnih pomoči in seveda uspešnemu izvajanju posameznih projektov.

**Evropska investicijska banka (EIB).** EIB v sistemu strukturnih skladov zavzema pomembno vlogo, saj je vključena v celoten program delovanja skladov. Je instrument, ki omogoča kreditiranje in pospeševanje ekonomskega ter socialnega razvoja. EIB sledi splošnim ciljem in načelom regionalne politike ter kot taka predstavlja pomemben finančni vir za financiranje sodobnih regionalnih razvojnih projektov v naslednjih oblikah:

- posojila in druge oblike delnega financiranja investicijskih projektov,
- globalna posojila,
- delno financiranje tehnične podpore in študij za pripravo izvedbe projekta,
- garancije.

(Regionalna politika EU in strukturni skladi 2004, Center Evropa; REGIONAL POLICY – INFOREGIO What does it do?)

### **3.8. Finančna plat skupne regionalne politike v programskem obdobju 2000-2006**

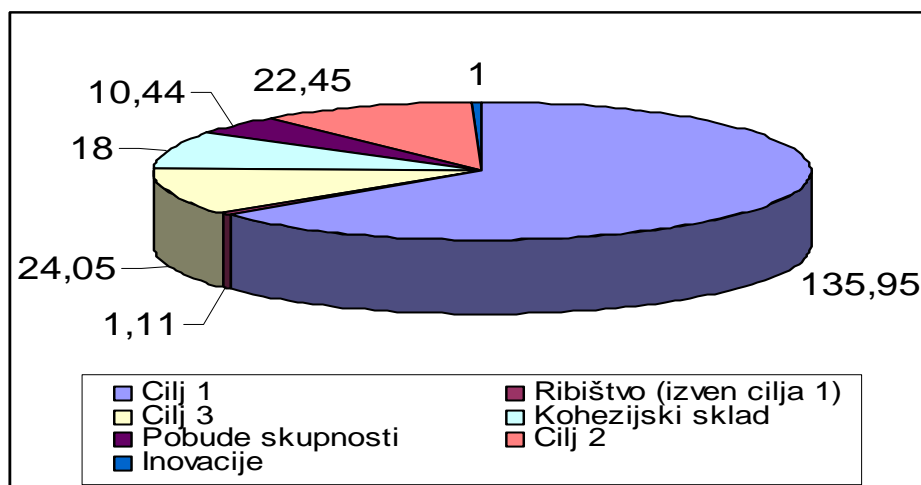
Omenjeno programsko obdobje je v okviru skupne regionalne politike EU tretje zapovrstjo in obsega obdobje od 2000-2006.<sup>23</sup> Na osnovi Agende 2000, ki so jo države članice sprejele leta 1999 v Berlinu, je bil sprejet proračun za tretje finančno obdobje, v okviru katerega je tretjina proračuna unije oz. 213 milijard evrov, izraženo v cenah iz leta 1999, namenjenih področju strukturne in kohezijske politike.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Prvo finančno obdobje je trajalo od 1988-1992. Leta 1988 je Evropski svet v Bruslju potrdil t.i. Delorsov prvi finančni paket in namenil strukturnim skladom 64 milijard ECU-jev oz. približno 13 milijard letno. Drugo finančno obdobje je zajemalo leta od 1993-1999. Decembra 1992, kmalu po podpisu Maastrichtske pogodbe, je Evropski svet v Edinburghu z nekaj popravki sprejel Delorsov drugi finančni paket in namenil financiranju programov v okviru strukturnih skladov 177 milijard ECU-jev.

<sup>24</sup> Tretje finančno obdobje traja 7 in ne 6 let kot predhodno finančno obdobje.

Graf 3: Razdelitev sredstev v programskem obdobju 2000-2006 (v milijardah evrov glede na cene iz 1999)



Vir: prirejeno po REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?

Iz grafa 3 razberemo, da je kar 195 milijard evrov namenjenih štirim strukturnim skladom in le 18 milijard evrov Kohezijskemu skladu.

Pri tem se strukturni skladi osredotočajo na jasno opredeljene cilje:

- **70 %** sredstev gre razvojno zaostajajočim regijam. Te predstavljajo 22 % prebivalstva unije (**cilj 1**).
- **11,5 %** sredstev je namenjenih kot pomoč ekonomski in socialni preobrazbi regijam, ki se soočajo s strukturnimi težavami. 18 % prebivalstva unije živi na takšnih območjih (**cilj 2**).
- **12,3 %** sredstev je predvidenih podpiranju modernizacije izobraževalnih sistemov in ustvarjanju zaposlitvenih možnosti (**cilj 3**) zunaj regij cilja 1, kjer takšni ukrepi predstavljajo strategijo pospeševanja razvoja.
- Pobudam skupnosti, ki delujejo v okviru strukturnih programov, je skupno namenjenih 5,35 % sredstev strukturnih programov.
- Področju novosti in raziskav je namenjenih 0,51 %, področju za prilagajanje ribištva zunaj regij cilja 1 pa 0,5 % vseh sredstev strukturnih skladov.

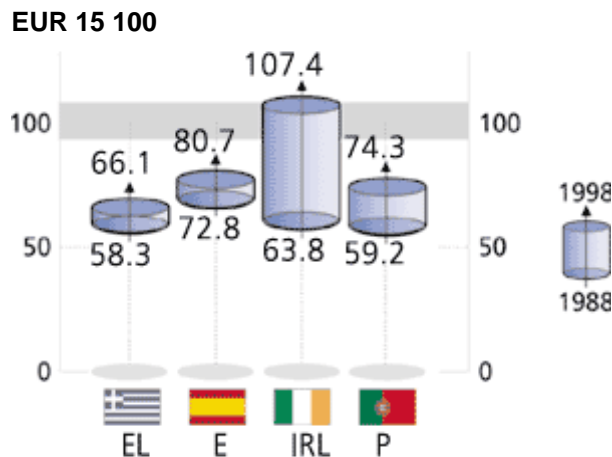
Pri tem je pomemben podatek, da skupen letni obseg sredstev pridobljenih s strani strukturnih in Kohezijskega sklada v posamezni državi ne sme presegati 4 % njenega BDP.

### 3.9. Kaj je bilo doseženega?

O regionalni politiki EU je bilo do sedaj že ogromno povedanega, vendarle pa na vprašanje, v kolikšni meri je omenjena politika tudi dejansko uspešna pri doseganju zastavljenih ciljev, še nismo odgovorili. Za izhodišče bom vzel nedavna poročila o socialno-ekonomskem položaju regij unije, ki pričajo o tem, koliko so strukturni in Kohezijski sklad že pripomogli k zmanjševanju regionalnih neenakosti.

Če se najprej osredotočim na države članice EU, lahko iz grafa 4, ki prikazuje trend spreminjanja BDP štirih najmanj razvitih držav članic EU v letih 1988-1999, to je Grčije, Portugalske, Španije in Irske, zaključim, da je povprečni BDP na prebivalca zrasel iz 67,6 % leta 1988 na kar 78,8 % leta 1999. Pri tem je daleč največji napredek dosegla Irska, ki je svoj BDP na prebivalca iz 63,8 % leta 1988 uspela zvišati preko povprečja EU, na kar 107,4 % leta 1999. Omenjeni napredek je toliko bolj vreden omembe, saj je bil dosežen v primerjavi z mnogo bolj dinamičnimi regijami EU.

Graf 4: Trend spreminjanja BDP na prebivalca štirih najmanj razvitih držav članic EU v letih 1988-1999



Vir: REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved?

Podobno spodbudne podatke, da je bila letna rast BDP na prebivalca v kohezijskih državah, tj. v državah, ki prejemajo sredstva iz Kohezijskega sklada; Španiji, Portugalski in Grčiji, ne glede na Irsko, ki je dosegla daleč največji napredek, okoli en % nad povprečjem EU, navaja tudi zadnji Cohesion Report (Third Cohesion Report 2004: viii).

Na ravni regij lahko iz tabele 2, ki prikazuje BDP najmanj razvitih regij EU, kjer živi deset % prebivalstva EU (1988-99), razberemo, da je povprečni BDP na prebivalca zrasel iz 54,2 % (leta 1988) na 61,1 % (leta 1998). Tako je npr. imela najnižji BDP na

prebivalca leta 1988 francoska regija Guadeloupe – 37,0 % povprečja unije (leta 1998 pa že 52,4 %), leta 1998 pa grška regija Ipeiros – 41,8 % povprečja unije (leta 1988 43,5%). Na splošno je iz tabele 2 videti, da so bolj ali manj vse regije uspele dvigniti svoj BDP na prebivalca, razen redkih izjem (npr. Ipeiros).

*Tabela 2: BDP v najbolj problematičnih regijah EU, kjer živi deset % prebivalstva EU (od 1988 do 1999)*

| 1988                            | PIB  | 1998(*)                         | PIB  |
|---------------------------------|------|---------------------------------|------|
| Guadeloupe (F)                  | 37.0 | Ipeiros (EL)                    | 41.8 |
| Madeira (P)                     | 39.9 | La Réunion (F)                  | 50.0 |
| Açores (P)                      | 40.8 | Extremadura (E)                 | 50.2 |
| La Réunion (F)                  | 43.0 | Açores (P)                      | 52.0 |
| Ipeiros (EL)                    | 43.5 | Guadeloupe (F)                  | 52.4 |
| Voreio Aigaio (EL)              | 44.5 | Dykiti Ellada (EL)              | 52.6 |
| Centro (P)                      | 46.3 | Peloponnisos (EL)               | 52.7 |
| Dykiti Ellada (EL)              | 48.2 | Guyane (F)                      | 53.4 |
| Guyane (F)                      | 49.4 | Anatoliki Makedonia thraki (EL) | 55.4 |
| Extremadura (E)                 | 49.8 | Ionia Nisia (EL)                | 55.7 |
| Martinique (F)                  | 51.0 | Thešalia (EL)                   | 57.4 |
| Norte (P)                       | 51.4 | Madeira (P)                     | 57.5 |
| Anatoliki Makedonia thraki (EL) | 52.2 | Andalucía (E)                   | 57.9 |
| Thešalia (EL)                   | 53.8 | Martinique (F)                  | 59.8 |
| Ionia Nisia (EL)                | 54.6 | Dykiti Makedonia (EL)           | 59.9 |
| Andalucía (E)                   | 55.9 | Calabria (I)                    | 60.7 |
| Calabria (I)                    | 56.5 | Voreio Aigaio (EL)              | 60.8 |
| Galicia (E)                     | 57.9 | Campania (I)                    | 64.0 |
| Peloponnisos (EL)               | 58.0 | Galicia (E)                     | 64.2 |
| Kentriki Makedonia (EL)         | 58.3 | Norte (P)                       | 65.0 |
| Attiki (EL)                     | 61.1 | Sicilia (I)                     | 65.2 |
| Algarve (A)                     | 61.4 |                                 |      |
| Dykiti Makedonia (EL)           | 62.6 |                                 |      |
| Ceuta y Melilla (E)             | 65.5 |                                 |      |
| Average 1988                    | 55.1 | Average 1998                    | 61.0 |

Vir: REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved?

EU je tako naredila pomemben doprinos k zmanjševanju regionalnih razlik; več študij kaže na to, da je bil proces dohitevanja bolj razvitih regij v veliki meri posledica procesa ekonomske integracije EU in dela strukturnih skladov. V regijah cilja 1 so skladi prispevali 0,5 % letno k rasti med leti 1989 in 1999. Ocenjuje se, da je skupni učinek okoli deset % doprinos k BDP v Grčiji, Irski in Portugalski ter okoli štiri % v Španiji. Z drugimi besedami, tretjina ali mogoče še več pojava ekonomske konvergence je posledica delovanja regionalne politike EU. Tako obstaja ocena, da je zahvaljujoč skladom v letih 1989-1999 v vseh regijah, ki so bile deležne pomoči, dobilo ali ohranilo

svoje delovno mesto okoli 2,2 milijona prebivalcev (REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved?).

Seveda pa kljub spodbudnemu ekonomskemu napredku, kateremu smo bili srednjeročno priča v omenjenih regijah in državah, ne smemo pozabiti, da prepad med revnimi in bogatimi še naprej ostaja izrazit, in da ga še dolgo časa ne bomo uspeli zadovoljivo zmanjšati.

Odkar so se sredstva strukturnih skladov v letu 1994 povečala, je BDP v regijah cilja 1 sicer rasel proti povprečju EU – med leti 1994 in 2001 je ta rast povprečno okoli tri %, kar je približno en % več od ostalega dela EU, a je bila rast izven kohezijskih držav toliko manj izrazita in velikokrat obremenjena s počasno rastjo države članice. Tako je bila npr. v novih nemških zveznih deželah rast med leti 1994 in 2001 približno enaka povprečju EU, medtem ko je bila rast v italijanski regiji Mezzogiorno, gre za južni del Italije, celo pod povprečjem EU. Podobno je BDP na prebivalca v Grčiji in na Portugalskem še vedno okoli 70 % povprečja EU (Third Cohesion Report 2004: ix).

Eden izmed najbolj perečih problemov ostaja nezaposlenost, ki je npr. v najbolj prizadetih regijah zrasla iz 20 % leta 1987 na 24 % leta 1997. Podobno je na področju infrastrukture; sicer je bil na področju osnovne infrastrukture narejen bistven napredek, a še vedno ostajajo izrazite razlike na področju raziskav in tehnološkega razvoja, izobraževanja, dostopa do informacijske tehnologije, varovanja okolja ipd. (REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved?).

Kohezijski in strukturni skladi potemtakem pomagajo zmanjševati omenjene neenakosti ter ustvarjajo ugodne pogoje za skladno ekonomsko rast. Pri tem pa je seveda potrebno opozoriti, da je regionalna politika EU le eden izmed dejavnikov, ki vplivajo na zmanjševanje regionalnih neenakosti in spodbujajo regionalni razvoj.

Pokaže se tudi, da so učinki najbolj pozitivni takrat, ko države prepoznajo, da so evropske integracije povezane z globalnimi trendi, in ko te globalne trende upoštevajo pri nacionalnih reformnih procesih (Preston 1997 v Čibej 2002: 34).

Ekonomska in socialna konvergenca se v kohezijskih državah EU nadaljuje, vendar je ob tem mogoče zaznati naslednje tri pojave:

- na nacionalni ravni kohezijske države še naprej uspešno zmanjšujejo razliko za bolj razvitimi državami članicami,
- na regionalni ravni v EU se neenakosti prav tako zmanjšujejo,
- vendar pa se znotraj držav članic povečujejo neenakosti med regijami.

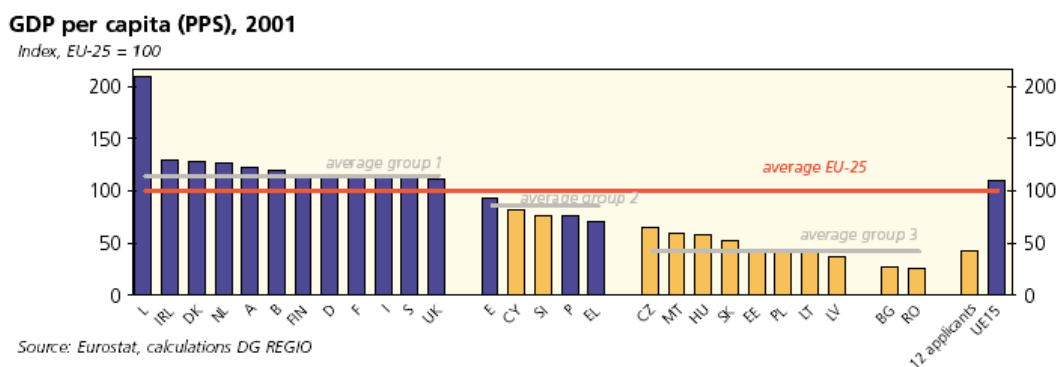
(Second Progress Report 2003: 3)



### 3.6. Širitev EU in regionalna politika

Prvega maja 2004 je prišlo do širitve EU z desetimi novimi državami, med katerimi je v EU vstopila tudi Slovenija.<sup>25</sup> Do sedaj je bil rezultat vseh širitve povečevanje regionalnih razlik in tudi tokrat je prišlo do istega učinka, saj so se EU pridružile države, ki so bile dosti slabše gospodarsko razvite kot starih petnajst držav članic EU, kar je lepo razvidno iz grafa 5, kjer je BDP na prebivalca novih držav članic označen z rumeno barvo.

Graf 5: BDP na prebivalca glede na kupno moč v cenah leta 2001



Vir: Second progress report 2003: 16

Širitev EU na 25 članic tako predstavlja izjemen izziv pri doseganju notranje kohezivnosti. S širitvijo je namreč prišlo do naslednjih treh pomembnih posledic, ki bodo močno vplivale na bodočo regionalno politiko EU:

- *Veliko povečanje ekonomskih neenakosti znotraj unije:* razlike v BDP na prebivalca med regijami z najvišjim BDP, ki zajemajo deset % prebivalcev EU, in regijami z najnižjim BDP, ki prav tako zajemajo deset % prebivalcev EU, so se skoraj podvojile v primerjavi z EU-15.
- *Vzorec neenakosti se je geografsko močno spremenil:* v EU-25 bo 116 milijonov prebivalcev (kar je približno 25 % prebivalstva EU) živelo v regijah, ki bodo imele BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU, medtem ko je bil ta delež v EU-15 18 % (oz. 68 milijonov prebivalcev). Od desetih prebivalcev v omenjenih regijah (<75 % BDP na prebivalca) bo kar šest državljanov novih članic.
- *Manj spodbuden položaj na področju zaposlovanja:* Okoli tri milijone novih delovnih mest bi bilo potrebno ustvariti, da bi se povprečna stopnja

<sup>25</sup> Nove članice so Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovenija, Slovaška.

zaposlenosti v novih članicah približala povprečju EU-15. Tako bodo znotraj razširjene unije obstajale razmeroma velike razlike na področju zaposlovanja glede na starost, spol in raven usposobljenosti.

(Second Progress Report 2003: 8-9; Third Cohesion Report 2004: vii)

Približno 92 % prebivalstva novih držav članic živi v regijah, ki imajo BDP na prebivalca pod 75 % povprečja EU-25, od tega več kot dve tretjini v regijah, kjer je BDP pod polovico povprečja EU-25 (Third Cohesion Report 2004: ix).

Ko pa se bosta EU pridružili še Bolgarija in Romunija, predvidoma leta 2007, ki imata BDP na prebivalca celo manj kot 30 % povprečnega BDP EU-25, se bo delež prebivalstva, ki živi v regijah, kjer je BDP na prebivalca manjši od 75 % povprečja EU, več kot podvojil; iz približno 68 milijonov na več kot 153 milijonov. Prav tako se bo podvojil razkorak teh regij med njihovim BDP na prebivalca in povprečjem EU-25; prej okoli 30 % pod povprečjem, pozneje preko 60 % pod povprečjem (Third Cohesion Report 2004: x).

*Tabela 3: Statistični prikaz regij, ki ne dosežajo 75 % povprečja BDP EU (po kupni moči v cenah iz leta 2000)*

**Summary statistics for regions falling below the 75% threshold (based on GDP/head in PPS, 2000)**

|  | In the EU15            |                        | In the EU25            |                        | In the EU27            |  |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--|
| Index used   | EU15 = 100<br>€ 22 603 | EU15 = 100<br>€ 22 603 | EU25 = 100<br>€ 19 661 | EU15 = 100<br>€ 22 603 | EU27 = 100<br>€ 18 530 |  |
| Number of regions falling below the 75% threshold: of which in EU15                    | 48<br>48               | 85<br>48               | 67<br>30               | 99<br>48               | 68<br>18               |  |
| Population in those regions (millions) of which in EU15                                | 68<br>68               | 137<br>68              | 116<br>47              | 168<br>68              | 122<br>24              |  |
| Population as a proportion of EU15/25/27<br>EU15 regions as a proportion of EU15 total | 18%<br>18%             | 30%<br>18%             | 26%<br>12%             | 35%<br>18%             | 25%<br>6%              |  |
| Average GDP/head (PPS) of regions falling below the threshold of which in EU15         | 65<br>65               | 53<br>65               | 54<br>69               | 47<br>65               | 46<br>68               |  |

Source: Eurostat, calculations DGREGIO

Vir: Second Progress Report 2003: 16

Po drugi strani pa bo učinek širitve le nekaj manj kot pet % povečanje BDP EU, a več kot 20 % povečanje prebivalstva. Posledično bo povprečni BDP na prebivalca v EU-25 držav članic okoli 12,5 % nižji kot prej v EU-15. Gre za t.i. statistični učinek širitve, pri čemer bo zaradi tega kar 18 regij, vključno z novo državo članico Malto, oz. 21 milijonov prebivalcev razširjene EU, preseglo mejo 75 % povprečnega BDP na prebivalca EU. Tako glede na dane kriterije omenjene regije ne bodo več upravičene do črpanja sredstev strukturnih skladov v okviru cilja 1 (Third Cohesion Report 2004: x).

Po drugi strani pa v novih članicah obstaja tudi določen ekonomski potencial, saj imajo v povprečju višjo gospodarsko rast in stopnjo izobrazbe. Tako bo npr. tudi po širitvi še naprej število prebivalcev z nižjo izobrazbo koncentrirano v južnih delih EU, tj. v Italiji, Španiji, Grčiji in Portugalski (Second progress report 2003: 9).

Nove države članice bodo tako imele veliko nalogo pri krepitvi svoje konkurenčnosti v razširjeni EU, pri čemer bodo med drugim pomembno vlogo odigrali tudi strukturni skladi. V obdobju 2000-04 so nove članice v okviru predpristopne pomoči (ISPA, SAPARD, PHARE) prejemale finančna sredstva okoli tri milijarde evrov letno. Po vstopu v EU bo vseh deset držav še nadaljnja tri leta vključno z Bolgarijo in Romunijo prejemalo sredstva v okviru programa PHARE; vse skupaj okoli 1,6 milijarde evrov letno (Third Cohesion Report 2004: xxii).

Prav tako bodo lahko nove države članice pričele črpati sredstva iz strukturnih in Kohezijskega sklada, pri čemer bo obseg razpoložljivih sredstev bistveno manjši od tistih, do katerih so upravičene stare države članice.<sup>26</sup> V skladu s tem bi naj bila omenjena sredstva, vse skupaj okoli 21,8 milijarde evrov v treh letih, omejena le na izbrana prednostna področja, ki jih bodo določile države same.<sup>27</sup> Pri tem pa bo njihov cilj doseči kar največji učinek in se hkrati izogniti večjim težavam pri izvajanju projektov (Third Cohesion Report 2004: xxiii).

S tega vidika vidi EU, oz. komisija, omenjeno obdobje (2004-06) kot nekakšno prehodno obdobje, ki bo omogočilo vsem novim članicam pripravo kakovostne podlage za naslednjo, veliko daljše in pomembnejše programsko obdobje. Pri tem kot osrednji izziv za strukturno politiko v novih državah članicah opredeli:

- poiskati strukturne pomanjkljivosti v posameznih regijam, ki v največji meri zavirajo rast in razvoj ter najprej njim nameniti sredstva,
- oblikovati dolgoročno razvojno strategijo za vsako regijo v skladu z njenimi prednostmi in slabostmi,
- dati primeren poudarek tudi skrbi za okolje, tako da bo izbrana razvojna pot v skladu z načeli trajnostnega razvoja,
- izogniti se odvečni koncentraciji investiranja v trenutne centre razvoja, kar sicer kratkoročno prinaša največje učinke na ekonomsko aktivnost, a lahko ogrozi uravnotežen razvoj regije na dolgi rok,

---

<sup>26</sup> EU je pri ugotavljanju, ali je določena regija upravičena do sredstev strukturnih skladov, uporabila podatke iz obdobja tri leta pred sklenitvijo pristopnih pogajanj, torej podatke obdobja 1997-99.

<sup>27</sup> V okviru strukturnih skladov približno 14,2 milijarde evrov in v okviru Kohezijskega sklada 7,6 milijarde evrov v letih 2004-06.

- pomagati okrepiti upravne strukture (ang. administrative capacity), ki skrbijo za oblikovanje, izvrševanje in vodenje razvojnih projektov na regionalni ravni (Third Cohesion Report 2004: xxiii).

Očitno je torej, da nove članice po širitvi ne bodo deležne tolikšne strukturne pomoči, kot so je manj razvite članice petnajsterice, kar EU utemeljuje s trditvijo, da nove članice vsaj v začetnih letih članstva ne bodo imele absorpcijske sposobnosti finančne pomoči na prebivalca, kot jo imajo sedanje države članice EU. Kljub temu se razlika med predlaganimi in potrebnimi sredstvi za strukturno politiko zdi prevelika, sploh če upoštevamo, da je večina kandidatk znatno nižje razvita od sedanjih članic.

Poleg tega absorpcijska sposobnost tudi ni odvisna le od novih članic, temveč predvsem od birokratskih zahtev, predpisov in drugih pogojev za črpanje razvojne pomoči EU. Večina prihodnjih novih članic namreč ni navajena na izvajanje programskega načrtovanja in oblikovanje dokumentov za črpanje strukturne pomoči po meri EU, prav tako kandidatke nimajo izurjene institucionalne ureditve za oblikovanje potrebnih dokumentov. S tem postane jasno, da absorpcijska sposobnost ni od komisije oz. EU neodvisna spremenljivka, še manj pa samo od prihodnjih članic (Šef 2002: 45).

### **3.10. Programsko obdobje 2007-2013 in reforma regionalne politike**

Jasno je, da bo širitev EU, tako z desetimi novimi članicami leta 2004 kot tudi z Bolgarijo in Romunijo, predvidena leta 2007, močno spremenila temelje, na katerih danes sloni skupna regionalna politika EU. Z mislijo na omenjeni širitvi bi izpostavil štiri izzive, ki čakajo EU v prihodnosti, in na podlagi katerih je komisija pripravila predlog celovite reforme regionalne politike za naslednjo programsko obdobje:<sup>28</sup>

- prvi je *doseganje še večje stopnje kohezije v razširjeni EU*, saj bo s širitvama prišlo do velikega povečanja neenakosti tako na nacionalni kot na regionalni ravni, povprečni BDP EU-27 bo padel, poleg tega pa se bo v prihodnosti še bolj zaostрил pojav demografskega staranja prebivalstva,<sup>29</sup>
- drugi je *nadaljnja krepitev prioritet Unije*, ki naj bi sledila že načrtanim smernicam Lizbonske strategije in pozneje sprejetim ciljem v Nici ter

<sup>28</sup> Predlog je podrobno predstavljen v Third report on economic and social cohesion, 2004.

<sup>29</sup> Glede na raven BDP na prebivalca bo možno razlikovati tri skupine držav – glej graf 5; prvo sestavljajo države članice EU-15 (brez Španije, Portugalske in Grčije) z 20 % višjim BDP kot povprečje EU-27; drugo skupino sestavljajo preostale tri države EU-15, Slovenija in Ciper; zadnjo pa sestavljajo preostalih 10 držav, katerih BDP dosega le 40 % povprečja EU-27 (Češka, Malta, Madžarska, Slovaška, Poljska, Estonija, Litva, Latvija, Romunija in Bolgarija).

Gothenburgu, s skupno regionalno politiko kot lokomotivo pri njihovem uresničevanju skozi nacionalne in regionalne razvojne programe,

- tretji je *povečevanje kakovosti, da bi okrepili uravnotežen in trajnostni razvoj* EU kot celote,
- in še četrti, *krepitev sodelovanja pri doseganju kohezije*, pri čemer je na reformo potrebno gledati kot priložnost povečati učinkovitost, transparentnost in politično odgovornost.

Komisija zagovarja bolj usmerjene intervencije, pri čemer naj omejeno število prioritet skupnosti odseva načela Lizbonske in Gothenburške agende, in predlaga naslednje ključne teme na področju regionalnih programov:

1. novosti in ekonomija znanja (ang. Innovation and the Knowledge Economy),
2. okolje in preprečevanje nevarnosti (ang. Environment and Risk Prevention),
3. dostopnost in storitve splošnega gospodarskega interesa (ang. Accessibility and Services of General Economic Interest).

Poleg tega se zavzema za usklajevanje vseh programov povezanih z zaposlovanjem z Evropsko strategijo zaposlovanja (ang. European Employment Strategy) in predlaga tri cilje skupnosti.

### 3.7.1. Trije cilji skupnosti

Strukturna in kohezijska politika naj bi v prihodnjem programskem obdobju na poenostavljen in bolj pregleden način zasledovala naslednje tri cilje:

1. Konvergenca (ang. Convergence),
2. Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (ang. Regional Competitiveness and Employment),
3. Teritorialno sodelovanje (ang. Territorial cooperation).

#### 3.7.1.1. Konvergenca: podpiranje rasti in ustvarjanje delovnih mest v najmanj razvitih državah članicah in regijah

V skladu s pogodbo o EU, ki v že omenjenem 158. členu poziva k zmanjševanju neenakosti med različnimi stopnjami razvoja regij programi cilja Konvergence zadevajo najmanj razvite regije in države članice, saj bo širitev povzročila izjemno povečanje neenakosti znotraj EU, katerih odprava bo zahtevala dolgoročna in trajna prizadevanja.

Ta cilj tako v prvi vrsti zaobjema tiste regije, ki imajo povprečni BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU.<sup>30</sup> Osnovni cilj je tako na dolgi rok podpirati pogoje, ki spodbujajo rast in dejavnike ter vodijo k realni konvergenci.

Komisija predlaga, da se v okviru tega cilja začasno podpre tudi vse regije, ki imajo BDP na prebivalca manjši kot je 75 % povprečja EU-15. Torej tudi v regijah, kjer se objektivni dejavniki ne bodo spremenili, čeprav bo njihov BDP na prebivalca zaradi statističnega učinka širitve relativno višji v EU-25. Na osnovi načela enakosti in s ciljem, da bi regije dokončale proces konvergence, bi naj bila podpora sedanjim regijam cilja 1 višja, kot je bilo odločeno leta 1999 v Berlinu. Pri tem je potrebno razumeti, da se bo podpora zaključila leta 2013 in ji ne bo sledilo še eno t.i. »phasing-out« obdobje.

Programi se bodo izvajali v okviru ESRR (financiranje programov povezanih z vzpostavljanjem in obnavljanjem prometne infrastrukture ter okoljem), ESS (predvsem programi povezani z zaposlovanjem) in Kohezijskega sklada (programi povezani s trajnostnim razvojem: transevropska prometna omrežja in okoljska infrastruktura) v skladu z že uveljavljenimi načeli. (Third Cohesion Report 2004: xxviii).

#### 3.7.1.2. Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje: pričakovanje in podpiranje sprememb

Poleg pomoči manj razvitim regijam in državam obstajajo tudi pomembni izzivi, ki se tičejo vseh držav članic EU. Tako se bodo morale le-te, regije in državljani prilagoditi svetu, ki doživlja hitro gospodarsko in socialno prestrukturiranje, globalizacijo trgovanja ter prehod v ekonomijo in družbo, ki temeljita na znanju. V tem kontekstu mora tudi EU igrati pomembno vlogo.

Prvič, finančna podpora skupnosti lahko pomaga mobilizirati nacionalne in regionalne politike ter vire in jih bolj odločno usmeri v doseganje skupnih ciljev. In drugič, vidna prisotnost kohezijskih intervencij na ravni EU je bistven element politične, ekonomske in socialne integracije skupnosti.

Programi v okviru tega cilja bi se financirali iz dveh skladov, bodisi iz ESRR bodisi iz ESS. V okviru regionalne politike, ki bo potekala izven najmanj razvitih regij in držav članic, in bi se financirala iz ESRR, predlaga komisija dvojni pristop:

---

<sup>30</sup> Merjeno v skupni kupni moči in izračunano na osnovi vrednosti, ki veljajo za zadnja tri razpoložljiva leta od trenutka, ko je odločitev sprejeta.

- 1) s pomočjo regionalnih programov bi omogočili regijam in regionalnim oblastem hitrejšo ekonomsko rast na industrijskih, urbanih in podeželskih območjih;
- 2) s pomočjo nacionalnih programov pa bi s podpiranjem politik naravnanih k doseganju polne zaposlenosti in vključevanja v družbo pomagali ljudem predvideti ekonomske spremembe in se na njih prilagoditi v skladu s cilji Evropske strategije zaposlovanja.

Z vidika razporeditve sredstev, bi se oblikovali dve skupini regij:

- regije EU, ki ne bi spadale niti h programom Konvergence niti t.i. »phasing-in« podpora (opisana spodaj);
- regije, ki so trenutno v okviru cilja 1, vendar v naslednjem obdobju ne bodo izpolnjevale kriterijev cilja Konvergence, tudi če upoštevamo statistični učinek širitve. Takšne regije bodo na prehodni osnovi pridobile z večjo mero podpore (pod naslovom »phasing-in«), pri čemer bo zmanjševanje sredstev podobno kot pri regijah, ki ne spadajo več pod cilj 1 v obdobju 2000-06.

Pri programih, kjer bo edini vir financiranja ESS, bo temeljno vodilo pomagati ljudem predvideti spremembe in se na njih prilagoditi. Aktivnosti na tem področju se bodo udeleževale preko nacionalnih programov s ciljem krepitve uvajanja in izvrševanja strukturnih reform na trgu dela in krepitve vključenosti v družbo, v skladu s cilji in smernicami Evropske strategije zaposlovanja.

### 3.7.1.3. Evropsko teritorialno sodelovanje: podpiranje usklajenega in uravnoveženega razvoja ozemlja EU

Na podlagi pozitivnih izkušenj pobude INTERREG predlaga komisija oblikovanje novega cilja, ki bo posvečen nadaljnjemu usklajenemu in uravnoveženemu povezovanju ozemlja EU s pomočjo poglobljenega sodelovanja njenih delov na čezmejni, nadnacionalni in medregionalni ravni.

Omenjeni novi cilj bo financiral ESRR, regije, opredeljene na ravni NUTS-3, pa se bodo pod taktirko enotne oblasti posvečale čezmejnemu sodelovanju, tako na notranjih kot zunanjih mejah, zemeljskih ali morskih. V tem kontekstu namerava komisija predlagati nov pravni instrument, t.i. Čezmejno regionalno oblast, ang. »Cross-border regional authority«, ki bo sposobna usklajevati sodelovanje med regijami, kar bo omogočilo državam članicam, regijam in lokalnim oblastem, da se bodo spopadle s

pravnimi in administrativnimi problemi, s katerimi se srečujejo pri izvajanju čezmejnih programov in projektov (Third Cohesion Report 2004: xxx).

Da bi omogočili bolj učinkovito delovanje na zunanjih mejah razširjene EU, bo komisija v skladu z Evropsko sosedsko strategijo, ang. »the European Neighbourhood Strategy«, prav tako predlagala oblikovanje novega instrumenta; t.i. Novi sosedski instrument, ang. »New Neighbourhood Instrument (NNI)«, bo deloval na obeh straneh zunanjih meja in bo med drugim podpiral trajnostni ekonomski in socialni razvoj ter gradil na preteklih izkušnjah čezmejnega sodelovanja, zlasti partnerstva, večletnega programiranja in sofinanciranja.

Končno, komisija predlaga, da bi regije aktivnosti na področju med-regionalnega sodelovanja v prihodnje vključile že v svoje regionalne programe, dodatno pa bo komisija skušala pospešiti izmenjavo izkušenj na evropski ravni z organiziranjem omrežij, ki bodo vključevala regije in mesta.

### 3.7.2. Opis glavnih elementov predlaganega sistema

Ena ključnih značilnosti učinkovite regionalne politike je v njeni sposobnosti prilagajanja svojstvenim potrebam in značilnostim teritorijev. Obenem pa komisija meni, da se je potrebno v prihodnosti pri reševanju problemov izogniti nepotrebnemu podvajanju programov in instrumentov (Third Cohesion Report 2004: xxxi).

Komisija tako predlaga ukinitvev pobude URBAN, samo področje, ki ga omenjena pobuda pokriva pa vključiti neposredno v regionalne programe, pri čemer bodo države članice same predlagale območja, ki bodo iz tega naslova po odobritvi komisije črpala finančna sredstva.

Podobno se bodo v okviru cilja Konvergence vzpostavili specifični programi namenjeni najbolj odročnim regijam, ki bodo pomagali pri premoščanju razvojnih težav in geografskih pomanjkljivosti omenjenih regij.

Na področju kmetijstva in prestrukturiranja ribiškega sektorja predlaga komisija poenostavitev delovanja že vzpostavljenih instrumentov. Pobuda skupnosti LEADER+ bo prešla v redno programiranje, sami instrumenti povezani s politikami razvoja podeželja pa bodo združeni v en sam instrument v okviru skupne kmetijske politike s ciljem povečevati konkurenčnost kmetijskega sektorja in kakovost življenja na podeželju ter ohranjati prvobitno okolje. Podobno bodo aktivnosti pri prestrukturiranju ribiškega sektorja združene v enoten instrument, ki se bo osredotočil na izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev na področjih, kjer ribiški sektor igra pomembno vlogo.



Sama regionalna politika predstavlja bistveno dopolnilo ostalim politikam skupnosti na področju novosti, omrežij, izobraževanja in kulture, saj omogoča oblikovanje potrebnih fizičnih in institucionalnih pogojev v regijah ter državah članicah, ki so nujni, da so lahko le-te deležne koristi drugih politik. Zatorej je potrebno tudi v prihodnje krepiti usklajeno izvajanje regionalne in drugih politik EU, kajti le tako bomo kot skupnost napredovali ter dosegli usklajen in uravnotežen razvoj.

V skladu s tem komisija zagovarja stališče, da regije, ki imajo BDP nižji od 75 % povprečnega BDP EU ostanejo prejemnice državne pomoči, regije t.i. statističnega učinka širitve naj prejemajo omejeno državno pomoč, a najdlje do 2013, za ostale regionalne programe pa komisija predlaga, da se državna pomoč postopoma opusti. Samo financiranje pa naj poteka na ravni ciljev in ne na ravni geografskih območij, kjer se aktivnosti izvajajo.

Izkazalo se je, da ima način izvrševanja politik pri doseganju učinkovitosti odločilno vlogo. In čeprav je z razvitimi mehanizmi že mogoče uresničiti kakovostne projekte evropskega interesa in pri tem ohraniti visoko raven pri vodenju ter nadzorovanju javnih izdatkov, komisija poziva k nadaljnjemu uvajanju popravkov pri izvajanju regionalne politike EU.

Temeljna načela regionalne politike (programiranje, partnerstvo, sofinanciranje in ocenjevanje) je potrebno ohraniti. Uspešnost politike v razširjeni EU pa bi povečali z uvajanjem reform, ki bodo spodbudile bolj strateški pristop k programiranju, uvedle nadaljnjo decentralizacijo odgovornosti na področju partnerstva med državami članicami, regijami in lokalnimi oblastmi, dvignile kakovost programov s pomočjo bolj jasnega partnerstva in strožjega sistema nadzora ter poenostavile sistem upravljanja z uvajanjem večje preglednosti in usklajenim finančnim upravljanjem.

Komisija predlaga oblikovanje enotnega strateškega dokumenta, ki bi ga sprejel svet še pred novim programskim obdobjem na osnovi predloga komisije in mnenja parlamenta. Jasno naj bi določal cilje regij in držav članic ter tako zagotavljal večjo skladnost in učinkovitost na področju regionalne politike že od samega začetka programskega obdobja. Vsako leto pa bi tudi evropske institucije na osnovi poročila komisije, ki bo povzemalo posamezna poročila držav članic o njihovem napredku, proučile napredek pri doseganju zastavljenih prioritet.

Za prihajajoče programsko obdobje predlaga komisija poenostavitev sistema na naslednjih ključnih področjih.

*Sistem programiranja* bo poenostavljen tako na politični kot na operacionalni ravni, sodelovanje in dopolnjevanje med skladi pa bo zagotovljeno na obeh ravneh.<sup>31</sup>

Število skladov se bo zmanjšalo na tri; ESRR, ESS in Kohezijski sklad. Bodoče financiranje programov, pa bo lahko potekalo le v okviru enega sklada, kar bo vodilo k poenostavitvi izvajanja programov in večji učinkovitosti. Kohezijski sklad in ESRR bosta pri projektih povezanih z okoljsko in prometno infrastrukturo delovala znotraj enotnega sistema programiranja..

V okviru načela proporcionalnosti bo komisija glede na stopnjo intervencije skupnosti in primernost regionalnih oz. nacionalnih sistemov nadzora dopustila izvajanje nadzora samim regijam oz. državam članicam, še vedno pa bo ohranila nadzor nad končnim zapiranjem računa in finančnimi popravki. Proporcionalnost in nadaljnja poenostavitev finančnega vodenja ter nadzora naj bi šla z roko v roki s strožjimi sankcijami v primeru nepravilnosti ali morebitne prevare.

Spoštovanje načela dodatnosti, da naj sredstva skupnosti služijo kot dodatek in ne nadomestilo nacionalnim sredstvom, bo komisija preverjala le znotraj cilja Konvergence, pri drugih dveh pa se bo zanašala na jamstvo posamezne države članice.

Partnerstvo na področju programiranja in izvrševanja se bo na podlagi tripartitnih sporazumov krepilo s spodbujanjem dopolnjevanja in sodelovanja med državo članico, regijami in lokalnimi oblastmi. V proces vodenja bo potrebno v večji meri vključevati tudi socialne partnerje in predstavnike civilne družbe, pri financiranju projektov pa okrepiti partnerstvo z EIB in Evropskim investicijskim skladom (EIS).

Na področju koncentracije sredstev se komisija zavzema za nadaljnje usmerjanje finančnih sredstev v manj razvite države članice in regije s poudarkom na novih članicah. Geografsko ozko omejeno koncentriranje se bo ohranilo, vendar je potrebno razviti in tudi uresničevati strategijo za celo regijo, če želimo učinkovito rešiti problem njenega najmanj razvitega dela in zagotoviti napredek regije kot celote. Pri tem kot spodbuda za hitro in učinkovito izvrševanje programov ostaja pravilo n+2.<sup>32</sup> Samo ocenjevanje nacionalnih in regionalnih programov pred, med in po koncu izvajanja bo ostalo še naprej bistven element pri ohranjanju kakovosti.

---

<sup>31</sup> Na politični ravni bi naj države članice na podlagi strateškega dokumenta, ki ga bo sprejel svet, o svoji razvojni strategiji pripravile in uskladile s komisijo dokument politik (ang. Policy document), ki bo predstavljal temelj za pripravo vsebinskih in regionalnih programov. Na operacionalni ravni pa bi komisija v skladu z omenjenim dokumentom politik potrdila nacionalne in regionalne programe za vsako državo članico posebej.

<sup>32</sup> Pravilo n+2 določa, da mora država članica počrpati dodeljena sredstva za posamezno leto najkasneje v naslednjih dveh letih, sicer do njih ni več upravičena.

Dodatno predlaga komisija tudi oblikovanje t.i. finančne rezerve, ang. »Community performance reserve«, ki naj bi služila kot neke vrste nagrada za države članice in regije, ki bodo pokazale najbolj izrazit napredek pri doseganju dogovorjenih ciljev. V tem okviru naj bi vzpostavili tudi močnejše sodelovanje in dopolnjevanje med strukturnimi skladi, EIB in EIS (Third Cohesion Report 2004: xxxvii).

Končno, komisija predlaga državam članicam oblikovanje majhne finančne rezerve tudi znotraj njihovih lastnih sredstev, ki naj bi omogočila hiter in učinkovit odgovor na nepričakovane sektorske ali lokalne šoke zaradi industrijskega prestrukturiranja ali učinkov trgovinskih sporazumov.

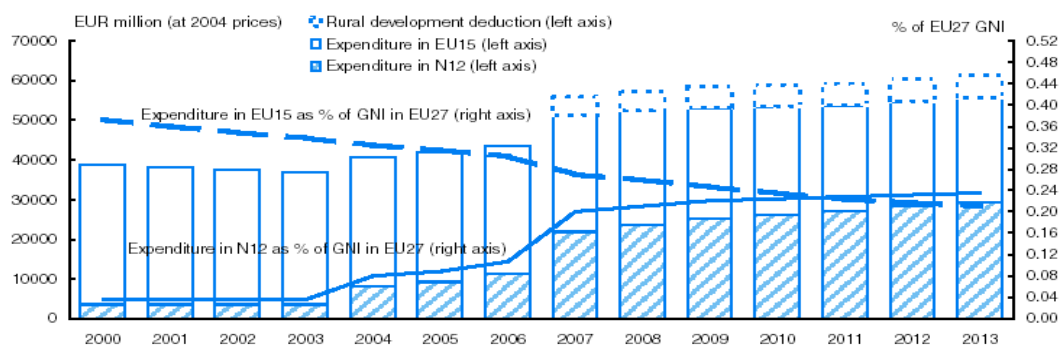
Tukaj je potrebno omeniti še, da nova finančna perspektiva med drugim predlaga tudi oblikovanje novega instrumenta; t.i. Sklad za uravnavanje rasti, ang. »Growth Adjustment Fund«, naj bi usklajeval rast in cilje EU na področju regionalne politike ter reagiral na krize, ki bodo izvirale iz mednarodne gospodarske in trgovinske rasti. Komisija predlaga, da se temu skladu dodajo, sicer ESRR in ESS dodeljena, a neporabljena sredstva, v višini do ene milijarde evrov letno.

### 3.7.3. Predlagan finančni okvir za obdobje 2007-2013

Finančni viri posvečeni regionalni politiki naj bi odsevali ambicijo razširjene EU po povečevanju rasti in oblikovanju delovnih mest. Za obdobje 2007-13 je komisija v finančnih perspektivah v podporo trem ciljem reformirane regionalne politike predlagala dodelitev sredstev v višini 0,41 % BDP EU-27 (kar je enakovredno 0,46 % BDP, če upoštevamo še sredstva namenjena predlaganemu instrumentu za podeželje in ribištvo). To ustreza **336,3 milijardam evrom**, oz. 344,9 milijardam evrov, če vzamemo v zakup še upravne stroške in Solidarnostni sklad, ang. »Solidarity Fund«. Omenjena sredstva bodo izključno namenjena izvajanju skupne regionalne politike in bodo še naprej ostala podvržena pravilu n+2.

Graf 6: Izdatki za regionalno politiko od 2000-13 v milijonih evrov (v cenah leta 2004)

I Expenditure on cohesion policy, 2000-2013



Vir: Third Cohesion Report 2004: xxxviii

Predvidena je naslednja delitev omenjenih sredstev med tri reformirane cilje:

1. Približno **78 %** za **cilj Konvergenca** (manj razvite regije, Kohezijski sklad in regije statističnega učinka) s poudarkom na pomoči 12 novim članicam. Meja absorpcije finančnih sredstev bo za vsako državo članico ostala na sedanjih 4 % njenega BDP, upoštevajoč vsote iz instrumenta za razvoj podeželja in ribištva (ang. »Rural Development and Fisheries Instruments«). Kohezijski sklad bo razpolagal s kar tretjino vseh sredstev namenjenih novim državam članicam. Tako se bodo nadaljevala prizadevanja po urejanju pomanjkljivosti na področju prometne in okoljske infrastrukture v novinkah, začeta v obdobju 2004-06. Razdelitev med državami bo upoštevala potrebe vsake članice, v skladu s čimer se bodo (ponovno) oblikovale spodnje in zgornje meje razpoložljivih sredstev za vsako državo članico. Regije, prizadete zaradi statističnega učinka širitve, bodo še naprej deležne pomoči, vendar pa bo le-ta sčasoma upadala. Gre za t.i. »phasing-out« regije, ki bi naj tako uspešno dokončale svoj prehod.
2. Okoli **18 %** za **cilj Regionalno sodelovanje in zaposlovanje**. Ne upoštevajoč t.i. »phasing-in« regij, bo razmerje med regionalnimi programi, ki jih financira ESRR, in nacionalnimi programi, ki jih financira ESS, 50-50. Regionalni programi znotraj »phasing-in« regij bodo financirani iz enotnega vira (ESRR). Finančna sredstva ESS v okviru intervencij, ki bodo potekala v kontekstu nacionalnih programov v skladu z Evropsko strategijo zaposlovanja pa bodo temu primerno označena, da bi zagotovili ustrezno dopolnjevanje sredstev ESRR in ESS. Prispevek vsakega sklada bo v

povprečju enak proporcem kot veljajo v sedanjih programih, ki se izvajajo skozi več skladov naenkrat.

### 3. Okoli 4 % za cilj **Teritorialno sodelovanje**.

(Third Cohesion Report 2004: xxxviii-xxxix)

Pri razdelitvi finančnih sredstev med države članice v okviru prvega cilja (Konvergenca) predlaga komisija glede na položaj regij, ki jih bo »prizadel« statistični učinek širitve, uporabo objektivnih kriterijev, ki so bili temelj za razdelitev sredstev že v prejšnjem programskem obdobju v času berlinskega sveta (1999). Sredstva namenjena cilju Regionalno sodelovanje in zaposlovanje bo Komisija razporedila med države članice na osnovi ekonomskih, socialnih in teritorialnih kriterijev skupnosti. Končno, število prebivalcev živečih v primernih regijah in relativnih socio-ekonomskih pogojih pa bo podlaga za razdelitev sredstev znotraj cilja Evropsko teritorialno sodelovanje (Third Cohesion Report 2004: xxxix).

*Tabela 4: Primerjava ciljev in instrumentov regionalne politike v obdobju 2000-06 in predlagane reformirane regionalne politike v obdobju 2007-2013*

| <b>Instruments and objectives</b>  |                              |  |                              |
|--|------------------------------|--|------------------------------|
| <b>2000-2006</b>   |                              | <b>2007-2013</b>                               |                              |
| <b>Objectives</b>  | <b>Financial instruments</b> | <b>Objectives</b>                              | <b>Financial Instruments</b> |
| <b>Cohesion Fund</b>   | Cohesion Fund                | <b>Convergence and competitiveness</b>         | Cohesion Fund                |
| <b>Objective 1</b>   | ERDF                         |  | ERDF                         |
|  | ESF                          |  | ESF                          |
|  | EAGGF-Guidance               |  |                              |
|  | FIFG                         |  |                              |
| <b>Objective 2</b>   | ERDF                         | <b>Regional competitiveness and employment</b> | ERDF                         |
|  | ESF                          |  |                              |
| <b>Objective 3</b>   | ESF                          | • regional level                               | ESF                          |
|  |                              | • national level: European Employment Strategy |                              |
| <b>INTERREG</b>  | ERDF                         | <b>European territorial cooperation</b>        | ERDF                         |
| <b>URBAN</b>   | ERDF                         |  |                              |
| <b>EQUAL</b>   | ESF                          |  |                              |
| <b>LEADER +</b>  | EAGGF-Guidance               |  |                              |
| <b>Rural development and restructuring of the fisheries sector outside Objective 1</b> | EAGGF-Guarantee              |  |                              |
|  | FIFG                         |  |                              |
| <b>9 objectives</b>  | <b>6 instruments</b>         | <b>3 objectives</b>                            | <b>3 instruments</b>         |

Vir: Third Cohesion Report 2004: xl

S pojmom skupne regionalne politike EU se veže tudi oblikovanje regij v državah članicah, ki predstavljajo osnovo tako za delitev finančnih sredstev in izvajanje programov v okviru omenjene politike EU kot tudi za pridobivanje in obdelavo statističnih podatkov. Kot bomo videli, Slovenija začasno nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2, pri tem pa cilja na vzpostavitev ponovnih pogajanj s komisijo in morebitno preoblikovanje v več evropskih regij do konca leta 2006.

V tem delu diplomskega dela bom tako obdelal omenjeno problematiko, potegnil vzporednice med oblikovanjem evropskih regij na ravni NUTS-2 in ustanavljanjem pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave v Sloveniji ter poizkusil odgovoriti na vprašanje ali je z vidika odpravljanja regionalnih neenakosti v Sloveniji in usklajenega gospodarskega razvoja države kot celote uspešnost oblikovanja več evropskih regij tudi resnično najbolj pomembna.

### 4.1. Regionalizacija Slovenije ob vstopanju v EU

Slovenija je s prvim majem 2004 zaključila proces, ki ga je začela pred desetimi leti; od marca do junija leta 1994 je namreč deset držav srednje in vzhodne Evrope, med njimi tudi Slovenija, zaprosilo za članstvo v EU. Evropski svet je decembra 1997 v Luksemburgu sprejel priporočilo komisije, naj se uradno začnejo pogajanja s šestimi državami – Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko, Slovenijo in Ciprom. Dogovorjena so bila tudi načela in strategija pogajalskega procesa in 31. marec 1998 je s prvo Pristopno konferenco na ravni glavnih pogajalcev (zunanjih ministrov) pomenil uraden začetek pogajanj (Pogajanja, 26.2.2004).<sup>33</sup>

#### 4.1.1. Predpristopna pogajanja na področju regionalne politike in koordinacije strukturnih skladov

Eno izmed področij, kjer so pogajanja potekala razmeroma dolgo, je bilo tudi področje 21 z naslovom Regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov.<sup>34</sup> Slovenija je že v pogajalskih izhodiščih potrdila, da v celoti sprejema pravni red EU na

---

<sup>33</sup> Pogajanja pomenijo medsebojno razjasnjevanje, približevanje in sprejemanje pogajalskih izhodišč. Potekajo na podlagi pravnega reda Evropskih skupnosti in pogajalskih izhodišč države kandidatke. V pogajanjih se obe strani dogovorita o načinu prevzemanja *acquis communautaire* – tj. celote zakonov in pravil, političnih usmeritev, praks in obveznosti, ki so jih države članice EU sprejele na temelju ustanovitvenih pogodb, predvsem Rimske, Maastrichtske in Amsterdamske.

<sup>34</sup> Omenjeno poglavje smo zaprli kot eno zadnjih decembra 2002 na vrhu EU v Kopenhagnu.

omenjenem področju in ne zahteva prehodnega obdobja ali izjem (Pogajalsko izhodišče RS za področje 21, 26.2.2004).<sup>35</sup>

V skladu z načelom strukturnih skladov EU o teritorialni koncentraciji pomoči v tiste dele ozemlja, ki so pomoči najbolj potrebni, smo sprejeli uveljavitev statistične klasifikacije NUTS in v sodelovanju Eurostatom ozemlje RS razčlenili na statistične teritorialne enote.

Ravni NUTS-0 in NUTS-1 predstavlja država kot celota, na ravni NUTS-2 je Slovenija predlagala oblikovanje dveh statističnih regij – prvo bi predstavljalo metropolitansko območje glavnega mesta Ljubljane, drugo pa ostali del države, na ravni NUTS-3 pa oblikovanje 12 statističnih regij.

Predlagane delitve na ravni NUTS-2 komisija ni sprejela z razlago, da bi tako prišlo do neuravnotežene delitve glede prebivalstva. Obenem je še poudarila, da bi bila Slovenija kot ena regija na ravni NUTS-2 po številu prebivalcev precej blizu povprečni velikosti regije v EU-15.

A če bi bila Slovenija obravnavana kot ena sama regija, bi lahko zaradi relativno visoke stopnje razvitosti izgubila možnosti za pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru cilja 1, ki zajema kar 70 % vseh sredstev namenjenih izvajanju skupne regionalne politike EU, in iz katerega lahko črpajo le manj razvite regije, to so regije, ki ne dosegajo 75 % BDP na prebivalca EU.<sup>36</sup> Tako bi se lahko Slovenija kot razvita regija, ki presega omenjenih 75 % BDP unije, potegovala zgolj za dosti manjši preostali del finančnih sredstev strukturnih skladov, s čimer bi se lahko že ob vstopu v EU iz neto prejemnice spremenila v neto dajalko prispevkov v proračun EU (Rovan 2001: 25-27 v Bučar in Brinar 2002: 666).

Slovenija je tako predlagala delitev na tri regije na ravni NUTS-2 (Osrednja Slovenija, Vzhodna Slovenija in Zahodna Slovenija). Vendar v pogajanjih ni prišlo do končne rešitve, saj je bil prej sklenjen začasni dogovor, da bo Slovenija do konca leta 2006 obravnavana kot ena regija na ravni NUTS-2 oz. bo za njo izdelan le en t.i. Enoten programski dokument, na osnovi katerega se bodo pripravljali projekti in v okviru katerega se bodo črpala sredstva iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada EU (Slovenija in EU, o pogajanjih in njihovih posledicah 2003: 101).

---

<sup>35</sup> Obdobje je časovni zamik pred popolnim izvajanjem pravnega reda, pri izjemi pa gre za izvzetje iz izvajanja posameznih določil.

<sup>36</sup> Glede na podatke v tabelah 7 in 8 bi naj Slovenija kot ena regija leta 2004 dosegala 77 % povprečnega BDP EU-15 na prebivalca oz. 84 % povprečnega BDP EU-25.

Do slednjega je prišlo na podlagi dogovora, da bodo vse nove članice, torej tudi Slovenija, ne glede na raven razvitosti, do konca tekočega finančnega obdobja neto prejemnice sredstev iz proračuna EU. Slovenija bo tako kot celota od pristopa k EU do konca leta 2006 deležna sredstev, namenjenih regijam cilja 1 (ibidem: 100).

Rezultat zaključka pogajanj na področju Regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov je bila razdelitev Slovenije na 12 regij na ravni NUTS-3 (gre za 12 statističnih regij, ki služijo kot funkcionalne razvojne regije in za katere se pripravljajo regionalni razvojni programi). Dokončna razdelitev Slovenije na ravni NUTS-2 pa naj bi bila s pomočjo ponovnih pogajanj med RS in komisijo določena pred začetkom novega programskega obdobja, tj. do konca leta 2006, ko naj bi bila že znana razdelitev Slovenije na pokrajine, kar bi naj olajšalo oblikovanje regij na ravni NUTS-2 (Slovenija in EU, o pogajanjih in njihovih posledicah 2003: 101).<sup>37</sup>

#### 4.1.2. Slovenija kot ena regija po vstopu v EU v obdobju 2004-2006

Kljub željeni delitvi Slovenije na tri evropske strukturne regije, je Slovenija s tem, ko nastopa v obdobju 2004-06 kot ena regija na ravni NUTS-2 finančno gledano največ pridobila, saj je na ta način celo ozemlje s slabima dvema milijonoma prebivalcev upravičeno do črpanja sredstev v okviru cilja 1. V kateremkoli drugem primeru, bodisi da bi se delila na dve bodisi tri regije, bi regija Osrednja Slovenija, tj. ozemlje prestolnice Ljubljana z okolico na vsak način presegala mejo 75 % povprečnega BDP-ja na prebivalca EU, ne glede na to ali gledamo z vidika EU-15 ali EU-25. Tako bi imela dostop le do dosti manjše vsote sredstev v okviru cilja 2, za sredstva cilja 1 pa bi se lahko v tem primeru potegovala le regija Preostala Slovenija, oz. preostali dve regiji, Vzhodna in Zahodna Slovenija, s približno 1,5 milijona prebivalcev.<sup>38</sup> V tem primeru bi bila Slovenija v okviru izvajanja skupne regionalne politike posledično upravičena do manj finančnih sredstev na prebivalca kot sedaj, ko nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2.

---

<sup>37</sup> Po mnenju Bučarja in Brinarjeve to problema ne rešuje, temveč ga le odlaga.

<sup>38</sup> Omenjena regija bi se tako pridružila le še trem drugim regijam, ki imajo povprečni BDP na prebivalca nad 75 % EU; Praga, Bratislava in Ciper. Vse ostale regije novih držav članic te številke namreč ne dosegajo.



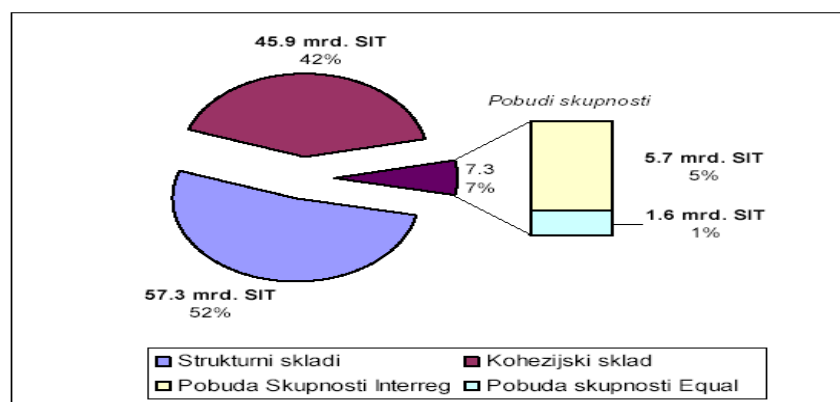
Tabela 5: Sredstva strukturnih in Kohezijskega sklada, namenjena Sloveniji od vstopa v EU do konca leta 2006 (v cenah leta 1999)

|                          | %    | 2004-2006<br>(mio EUR) | 2004<br>(mio EUR) | 2005<br>(mio EUR) | 2006<br>(mio EUR) |
|--------------------------|------|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Strukturni skladi</b> | 58,4 | <b>236,8</b>           | 58,7              | 79,3              | 98,8              |
| Cilj                     | 88,7 | <b>210,1</b>           | 52,1              | 70,4              | 87,6              |
| Cilj 2                   | -    | -                      | -                 | -                 | -                 |
| Cilj 3                   | -    | -                      | -                 | -                 | -                 |
| INTERREG                 | 8,9  | <b>21,0</b>            | 5,2               | 7,0               | 8,8               |
| EQUAL                    | 2,4  | <b>5,7</b>             | 1,4               | 1,9               | 2,4               |
| <b>Kohezijski sklad</b>  | 41,6 | <b>168,6</b>           | 57,7              | 47,5              | 63,4              |
| <b>Skupaj</b>            | 100  | <b>405,4</b>           | 116,4             | 126,8             | 162,2             |

Vir: SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA, o pogajanjih in njihovih posledicah 2004: 100

Slovenija bo do konca leta 2006 črpala sredstva iz strukturnih in Kohezijskega sklada ter dveh pobud skupnosti, INTERREG in EQUAL. Ob zaključku pristopnih pogajanj v Kopenhagnu decembra 2002 je bil izpogajan finančni paket, ki ga prikazuje tabela zgoraj oz. preračunano v SIT graf spodaj.

Graf 7: Sredstva EU za strukturne namene v Sloveniji za obdobje 2004-2006 v milijardah SIT in v % celotne vrednosti



Vir: Wostner 2004: 3

Lepo je razvidno, da bo Slovenija daleč največji delež sredstev prejela preko strukturnih in Kohezijskega sklada, skupaj kar preko 93 % vseh sredstev.

Vendar pa sama primerjava sredstev, ki jo prikazuje tabela 6, pokaže, da med regijami cilja 1, to je med najmanj razvitimi regijami, ki so deležne najizdatnejše pomoči iz strukturnih skladov, obstaja občutna razlika v stopnji intenzivnosti pomoči. Od 104 evrov na Švedskem do celo 350 evrov na Portugalskem na prebivalca. Sama primerjava z državami pristopnicami pa pokaže, da je povprečna intenzivnost skoraj za trikrat nižja kot to velja za bistveno bolj razvite sedanje članice.

Tabela 6: Dodeljene pravice porabe na leto na prebivalca in v % BDP v letu zaključka pogajanj po državah, za regije upravičene do cilja 1 in do sredstev Kohezijskega sklada v obdobju 2000-06 za države članice ter 2004-06 za države pristopnice (v evrih, stalne cene 1999)

| DRŽAVE ČLANICE        | Avst-rija    | Nem-čija   | Grčija  | Špa-nija | Finska      | Fran-cija | Irska     | Italija | Portu-galska | Šved-ska     | Velika Brita-nija | Skupa j |
|-----------------------|--------------|------------|---------|----------|-------------|-----------|-----------|---------|--------------|--------------|-------------------|---------|
| Cilj 1                | 135,3        | 194,1      | 285,8   | 232,2    | 121,1       | 282,7     | 194,7     | 162,3   | <b>348,2</b> | <b>104,1</b> | 143,0             | 217,4   |
| Kohezijski sklad      |              |            | 40,0    | 39,6     |             |           |           |         | 42,5         |              |                   | 40,1    |
| Skupaj                | 135,3        | 194,1      | 325,8   | 271,8    | 121,1       | 282,7     |           | 162,3   | 390,7        | 104,1        | 143,0             | 257,5   |
| Skupaj kot % BDP 1999 |              | 1,14*      | 2,91    |          |             |           |           | 1,16*   | 2,54         |              |                   |         |
| DRŽAVE PRISTOPNICE    | Esto-nija    | Madža-rska | Latvija | Litva    | Malta       | Poljsk-a  | Slova-ška | Češka   | Slove-nija   |              |                   | Skupa j |
| Cilj 1                | <b>80,1</b>  | 57,8       | 78,4    | 75,8     | 47,4        | 63,2      | 63,9      | 47,2    | <b>35,2</b>  |              |                   | 60,4    |
| Kohezijski sklad      | <b>67,3</b>  | 32,5       | 65,3    | 52,0     | <b>16,7</b> | 32,2      | 31,4      | 27,2    | 28,3         |              |                   | 33,8    |
| Skupaj                | <b>147,4</b> | 90,3       | 143,7   | 127,9    | 64,2        | 95,4      | 95,4      | 74,3    | 63,4         |              |                   | 94,3    |
| Skupaj kot % BDP 2002 | 3,10         | 1,42       | 4,02    | 3,22     | 0,61        | 1,96      | 1,97      | 0,96    | 0,57         |              |                   |         |

Vir: Wostner 2004: 4

Sama primerjava dodeljenih pravic porabe glede na omejitve, da državi članici ne more biti dodeljenih več kot štiri % sredstev njenega BDP, odraža dejstvo, da so države pristopnice bistveno revnejše in je zato navzlic nižji intenzivnosti pomoči njen delež v BDP relativno visok. To žal ne velja za bolj razvite pristopnice, ki so bile glede na uporabljeno metodologijo delitve sredstev najbolj prikrajšane (Wostner 2004: 4).

Zlasti neugodna je situacija za Slovenijo, ki je, kot je razvidno iz razpredelnice, deležna daleč najnižje stopnje intenzivnosti pomoči (0,57 % BDP) in tako npr. zaostaja za več kot šestkrat za sicer bolj razvito Portugalsko (63,4 milijona nasproti 390,7 milijona evrov letno). Tudi glede na delež pomoči v BDP je Slovenija upravičena do najmanj pomoči, tj. manj kot 0,6 % BDP, kar je v primerjavi z Grčijo (2,91 % BDP) kar petkrat manj.

Primerjalno gledano so sredstva sicer majhna, a kljub temu absolutno gledano predstavljajo pomemben zalogaj, še posebej če upoštevamo, da bo omenjenim sredstvom potrebno dodati še v povprečju 25 % javnega financiranja, pretežno iz državnega proračuna, se pokaže, da gre za skoraj eno četrtno (24,6 %) recimo temu razvojnih sredstev proračuna (Wostner 2004: 5).

S tega vidika so razpoložljiva sredstva vse prej kot zanemarljiva in zato je ustrezno vlaganje teh sredstev osrednjega pomena za doseganje hitrejši rasti Slovenije.

Namenska struktura omenjenih sredstev izhaja iz Enotnega programskega dokumenta 2004-2006, po katerem je do črpanja sredstev upravičena Slovenija kot celota.<sup>39</sup>

Upoštevajoč samo sredstva EU bo Slovenija glede na regije cilja 1 v drugih državah primerjalno nadpovprečno investirala v razvoj človeških virov (30,6 % v primerjavi s povprečjem 23,1 % v članicah oz. 20,5 % v pristopnicah) in v podjetniški sektor brez osnovne infrastrukture (približno 35 % nasproti 20,1 % oz. 17,6 %), podpovprečno pa v osnovno infrastrukturo (približno 19 % nasproti 41,3 % oz. 19,4 %) ter kmetijstvo (10,7 % nasproti 13,7 % oz. 16,2 %). Za samo financiranje v človeške vire, novosti in spodbujanje konkurenčnosti pa je moč reči, da odraža sodobne usmeritve utemeljene razvojne politike, kar primerjalno velja za Slovenijo bolj kot za druge članice in pristopnice. Sredstva Kohezijskega sklada bodo, kot je to določeno s strani komisije, namenjena sofinanciranju projektov na področju okolja in vseevropskih omrežij v razmerju 50:50 (Wostner 2004: 5-6).<sup>40</sup>

#### **4.2. Regionalizacija Slovenije po vstopu v EU – programsko obdobje 2007-2013**

Pravila igre strukturnih in Kohezijskega sklada so jasna, a imajo tudi svoj rok trajanja. Ta poteče konec leta 2006, ko se zaključi programsko obdobje 2000-06. Že nekaj časa pa poteka burna debata o statusu in ureditvi same regionalne in znotraj nje strukturne in kohezijske politike v obdobju, ki sledi, od 2007-13. Reforma je torej neizbežna, kot tudi to, da se v prihodnosti obeta nadaljnje poenostavljanje samega izvajanja omenjenih politik in še večja koncentracija sredstev v manj razvite regije. Najboljšo predstavo, kako bo izgledalo naslednje programsko obdobje daje predlagana reforma komisije, za katero menim, da bo z manjšimi popravki tudi odobrena. Skozi prizmo omenjene reforme bom tudi pogledal, kaj čaka Slovenijo v letih od 2007-13, bodisi da bo še naprej nastopala kot ena bodisi kot več regij na ravni NUTS-2.

---

<sup>39</sup> Končni dogovor o omenjenem dokumentu sta RS in komisija dosegli decembra 2003, zaobjema pa obdobje od vstopa do konca trenutnega programskega obdobja, tj. do konca leta 2006.

<sup>40</sup> Poleg vpliva sredstev regionalne politike na spodbujanje razvoja, je potrebno izpostaviti tudi vpliv na uravnoteženost javnih financ in neto finančno pozicijo Slovenije nasproti EU. Predvidena povprečna pozitivna neto finančna pozicija Slovenije za obdobje 2004-06 znaša 0,33 % BDP (v stalnih cenah 1999), kar pomeni, da lahko težave pri črpanju strukturnih sredstev omenjeno bilanco hitro izravnajo ali celo potisnejo v rdeče številke, kar bi tudi imelo negativen vpliv na tekoči del plačilne bilance. Na drugi strani pa predstavljajo za proračun nevarnost predvsem že izplačana, a v Bruslju zavrnjena plačila, in problem lastnega sofinanciranja, kar lahko oboje negativno vpliva na proračunski primanjkljaj.

#### 4.2.1. Ponovna pogajanja – preoblikovanje regij v Sloveniji?

Po zaključku pogajanj za vstop Slovenije v EU je še dolgo časa odmevalo dejstvo, da Slovenija ni uspela s svojim predlogom razdelitve ozemlja na več regij na ravni NUTS-2. V zadoščenje in tolažbo nam je bil dogovor, da bodo vse nove članice ostale neto prejemnice iz proračuna EU do konca programskega obdobja, tj. do 2006, in da je dogovor, da Slovenija nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2, le začasen.

Pri ponovnih pogajanjih o razdelitvi na regije na ravni NUTS-2 naj bi šli Sloveniji na roko dve dejstvi; prvo je zagotovo to, da je že članica EU in da z nekoliko bolj trdnim stališčem in odločnim pristopom ne bo ogrozila osnovnih prioritet lastne politike (kot npr. vstop v EU v času predpristopnih pogajanj, zaradi katerega smo bili gotovo prisiljeni ugrizniti tudi v marsikatero kislo jabolko), in to, da bi naj bila takrat razdelitev Slovenije na pokrajine že znana, kar bi naj tudi olajšalo razdelitev na ravni NUTS-2 (nekoliko neugodna situacija lahko nastane le, če naši politiki ne uspe pravočasno zaključiti procesa oblikovanja pokrajin).

Dodatno pa lahko v prid členitvi ozemlja na več oz. (zelene) tri regije poiščem še vrsto drugih razlogov, ki jih je v pogajalskih izhodiščih RS za področje Regionalna politika in koordinacija strukturnih instrumentov v imenu vlade RS navajala pogajalska skupina. Najprej izpostavi izjemno naravno in kulturno raznovrstnost Slovenije, pri čemer naj bi zaradi stikanja in prepletanja štirih evropskih geografskih enot (Alpe, Panonska kotlina, Dinarsko gorstvo in Jadransko morje) prišlo do velikega števila naravnih regij, reliefne pestrosti ozemlja, razpršene poselitve in raznolikosti ter istočasno krhkosti krajnotvornih elementov. Posledica je težja prehodnost območij in težavne razmere za poselitev in organizacijo gospodarskih dejavnosti (Pogajalsko izhodišče RS za področje 21: 2).

Prav tako vlada RS v izhodiščih trdi, da je v nasprotju z dosedanjo makroekonomsko uspešnostjo prehoda v tržni sistem stanje manj zadovoljivo na področju notranje socialno ekonomske kohezije. Koncentracija gospodarskih dejavnosti in prebivalstva le na nekaterih območjih naj bi povzročila različne pogoje za življenje in delo, neustrezno prometno povezanost med regijami in neenakomerno dostopnost do družbene infrastrukture znotraj regij. S preходом v tržni ekonomski sistem v devetdesetih letih so se tovrstni strukturni problemi jasno pokazali in na nekaterih področjih še poglobili. Sami problemi regionalnega razvoja pa naj bi s pristopom k EU dobili še nove razsežnosti (Pogajalsko izhodišče RS za področje 21: 2-5).

Pri predlagani delitvi na več regij gre po trditvah zapisanih v pogajalskih izhodiščih torej za vsebinske razloge. Na eni strani imamo metropolitansko območje glavnega mesta Ljubljane, kjer gre za urbanizirano, gosto naseljeno ravninsko področje, ki ima ustrezne lokacijske pogoje za razvoj gospodarske dejavnosti in je že doseglo raven gospodarske razvitosti, ki je primerljiva z manj razvitimi državami EU. V bodoče naj bi se tu zaostrovali predvsem prometno komunikacijski problemi in okoljevarstvena problematika. Na drugi strani pa so obrobna podeželsko-urbana območja, ki z gospodarskega vidika zaostajajo ali stagnirajo v razvoju. V prihodnje naj bi se tu zaostri problemi depopulacije, brezposelnosti in splošnega zaostajanja v razvoju (Pogajalsko izhodišče RS za področje 21: 2-5).

Sklepiti gre, da je po mnenju vlade RS oblikovanje več evropskih strukturnih regij na ravni NUTS-2 pravi odgovor na predstavljene specifične razloge značilne za Slovenijo, ki bi optimalno naslovil našete probleme. Prav tako so pričakovanja glede sredstev, ki si jih Slovenija obeta iz naslova strukturnih in Kohezijskega sklada, kratkoročno zelo velika. Obenem pa je tudi laično vedno prevladovala ideja in menim, da je temu še danes tako, da Slovenija preprosto ne more ostati ena regija na ravni NUTS-2. Le členitev na več regij naj bi namreč bil edini način, ki nam bo zagotovil večjo količino finančnih sredstev in s tem tudi možnost dohiteti bolj razvite države ter vstopiti v elitni klub najbogatejših, pa čeprav se je najmanj za programsko obdobje 2004-06 že izkazalo, da je za Slovenijo boljše, da nastopa kot ena regija, vsaj z vidika količine finančnih sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada, do katerih je upravičena.

#### 4.2.2. Slovenija ostane ena regija

Pomemben kazalec poleg stopnje nezaposlenosti, ki določa katera območja so primerna za dodelitev sredstev, je povprečni BDP na prebivalca. Če bo Slovenija ostala ena regija tudi v obdobju 2007-13, naj bi na začetku, tj. leta 2007, dosegala okoli 91 % povprečnega BDP na prebivalca razširjene EU (glej tabelo 8), in okoli 83 % EU-15 (glej tabelo 7), na osnovi česar v nobenem primeru ne bi bila upravičena do sredstev cilja Konvergence, vendar bi bila upravičena do obsežne prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, saj bi padla v skupino regij, ki so bile v prejšnjem programskem obdobju deležne podpore v sklopu cilja 1, sedaj pa kljub upoštevanju statističnega učinka širitve presegajo 75 % BDP na prebivalca EU-15 in tako niso upravičene do sredstev v okviru cilja Konvergence (t.i. »phasing-in« regije).

Slovenija kot ena regija bi bila poleg tega upravičena še do sredstev cilja Teritorialno sodelovanje, ki razpolaga s 4 % vseh sredstev, oz. 13,5 milijarde evrov.

Dodatno se bi lahko Slovenija kot ena regija potegovala za sredstva Kohezijskega sklada, ki je v prihajajočem obdobju namenjen desetim novim članicam, in ki bo obsegal kar tretjino vseh sredstev namenjenih državam pristopnicam. Glede na graf 6 naj bi se samo razmerje med količino sredstev, namenjenih novim na eni in starim članicam na drugi strani, postopoma ustalilo na 50:50, kar pomeni, da bo Kohezijski sklad grobo vzeto razpolagal s kar šestino (oz. 16,5 %) vseh razpoložljivih sredstev, oz. s 56 milijardami evrov v obdobju 2007-13. To pomeni, da bo v primerjavi s prejšnjim obdobjem, ko je podelil 18 milijard evrov od skupno 213, oz. 8,5 % vseh sredstev, razpolagal v prihajajočem obdobju z relativno kar dvakrat več sredstvi. Poleg tega pa je še zelo pomembno dejstvo, da bo Kohezijski sklad skupaj z ESRR in ESS črpal sredstva za svoje delovanje v okviru cilja Konvergence, kar pomeni, da bo imela Slovenija kot ena regija kljub preseganju meje 75 % povprečnega BDP na prebivalca bodisi EU-25 bodisi EU-15 še vedno dostop do sredstev v okviru omenjenega cilja, ki so na prvi pogled že izgledala »izgubljena«.

Tabela 7: BDP v PPS, na prebivalca, kot delež povprečja EU-15

| <b>1 REGIJA</b>     | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ciper               | 82          | 83          | 84          | 86          | 87          | 88          | 89          | 90          | 91          | 93          | 94          |
| Češka               | 59          | 59          | 60          | 61          | 62          | 63          | 64          | 64          | 65          | 66          | 67          |
| Estonija            | 37          | 38          | 38          | 39          | 39          | 40          | 40          | 41          | 42          | 42          | 43          |
| Madžarska           | 52          | 53          | 53          | 54          | 55          | 56          | 56          | 57          | 58          | 59          | 59          |
| Latvija             | 29          | 30          | 30          | 31          | 31          | 31          | 32          | 32          | 33          | 33          | 33          |
| Litva               | 29          | 30          | 30          | 31          | 31          | 31          | 32          | 32          | 33          | 33          | 34          |
| Malta               | 53          | 54          | 54          | 55          | 56          | 57          | 57          | 58          | 59          | 60          | 60          |
| Poljska             | 39          | 40          | 40          | 41          | 41          | 42          | 42          | 43          | 43          | 44          | 45          |
| Slovaška            | 48          | 49          | 49          | 50          | 51          | 51          | 52          | 53          | 53          | 54          | 55          |
| Slovenija           | 72          | 73          | 74          | 76          | 77          | 79          | 81          | 83          | 85          | 86          | 88          |
| EU-15               | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         |
| <b>2 REGIJI</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Ljubljanska urbana  | 95          | 96          | 98          | 100         | 101         | 104         | 107         | 109         | 112         | 114         | 116         |
| Preostala Slovenija | 64          | 65          | 66          | 67          | 69          | 71          | 73          | 74          | 76          | 77          | 79          |
| <b>3 REGIJE</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Osrednja Slovenija  | 95          | 96          | 98          | 100         | 101         | 104         | 107         | 109         | 112         | 114         | 116         |
| Vzhodna             | 62          | 63          | 64          | 65          | 66          | 68          | 70          | 71          | 73          | 74          | 76          |
| Zahodna             | 69          | 70          | 71          | 73          | 74          | 76          | 78          | 80          | 82          | 83          | 85          |
| <b>12 REGIJ</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Osrednja Slovenija  | 95          | 96          | 98          | 100         | 101         | 104         | 107         | 109         | 112         | 114         | 116         |
| Obalna              | 74          | 75          | 76          | 78          | 79          | 81          | 83          | 85          | 87          | 89          | 90          |
| Gorenjska           | 66          | 68          | 69          | 70          | 71          | 73          | 75          | 77          | 78          | 80          | 81          |
| Goriška             | 71          | 72          | 73          | 74          | 76          | 78          | 80          | 82          | 83          | 85          | 87          |
| Savinjska           | 67          | 68          | 69          | 71          | 72          | 74          | 76          | 78          | 79          | 81          | 83          |
| Dolenjska           | 66          | 68          | 69          | 70          | 71          | 73          | 75          | 77          | 78          | 80          | 81          |
| Pomurska            | 56          | 57          | 57          | 58          | 60          | 61          | 63          | 64          | 65          | 67          | 68          |
| Notranjska          | 61          | 62          | 63          | 64          | 66          | 67          | 69          | 71          | 72          | 74          | 75          |
| Podravska           | 59          | 60          | 61          | 62          | 63          | 65          | 67          | 68          | 70          | 71          | 73          |
| Koroška             | 62          | 63          | 64          | 65          | 67          | 68          | 70          | 72          | 73          | 75          | 76          |
| Posavska            | 62          | 63          | 64          | 65          | 66          | 68          | 70          | 72          | 73          | 74          | 76          |
| Zasavska            | 59          | 60          | 61          | 62          | 63          | 65          | 67          | 68          | 69          | 71          | 72          |

Vir: Rovan 2001, UMAR v Sočan 2003

Zaključim lahko, da bo Slovenija kot ena regija na ravni NUTS-2 v primerjavi z ostalimi pristopnicami oz. regijami navzlic svoji visoki razvitosti deležna izdatne prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, poleg tega bo upravičena do črpanja sredstev iz cilja Teritorialno sodelovanje, hkrati pa bo imela preko Kohezijskega sklada dostop tudi do sredstev cilja Konvergenca.

#### 4.2.3. Oblikovanje treh regij

V primeru, da bi komisija pristala na oblikovanje treh regij, Osrednje Slovenije, Vzhodne in Zahodne Slovenije, bi naj, kot je razvidno iz tabele 8, vse tri regije že leta 2007 presegale mejo 75 % BDP na prebivalca EU-25, medtem ko bi 75 % BDP na prebivalca EU-15 presegali le Osrednja in Zahodna Slovenija. Regija Vzhodna Slovenija naj bi to vrednost dosegla predvidoma okoli leta 2010.

Tabela 8: BDP v PPS, na prebivalca, kot delež EU-25

| <b>1 REGIJA</b>     | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ciper               | 91          | 92          | 93          | 94          | 95          | 96          | 97          | 99          | 100         | 101         | 102         |
| Češka               | 65          | 66          | 66          | 67          | 68          | 69          | 70          | 70          | 71          | 72          | 73          |
| Estonija            | 41          | 42          | 42          | 43          | 43          | 44          | 44          | 45          | 45          | 46          | 46          |
| Madžarska           | 58          | 58          | 59          | 60          | 60          | 61          | 62          | 62          | 63          | 64          | 65          |
| Latvija             | 33          | 33          | 33          | 34          | 34          | 34          | 35          | 35          | 36          | 36          | 36          |
| Litva               | 33          | 33          | 33          | 34          | 34          | 34          | 35          | 35          | 36          | 36          | 36          |
| Malta               | 59          | 59          | 60          | 61          | 61          | 62          | 63          | 63          | 64          | 65          | 66          |
| Poljska             | 43          | 44          | 44          | 45          | 45          | 46          | 46          | 47          | 47          | 48          | 49          |
| Slovaška            | 53          | 54          | 54          | 55          | 56          | 56          | 57          | 58          | 58          | 59          | 60          |
| Slovenija           | 79          | 81          | 81          | 83          | 84          | 86          | 89          | 91          | 92          | 94          | 96          |
| EU-15               | 111         | 111         | 110         | 110         | 110         | 109         | 109         | 109         | 109         | 109         | 109         |
| <b>2 REGIJI</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Ljubljanska urbana  | 105         | 106         | 108         | 109         | 112         | 114         | 117         | 120         | 122         | 124         | 127         |
| Preostala Slovenija | 71          | 72          | 73          | 74          | 76          | 77          | 80          | 81          | 83          | 84          | 86          |
| <b>3 REGIJE</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Osrednja Slovenija  | 105         | 106         | 108         | 109         | 112         | 114         | 117         | 120         | 122         | 124         | 127         |
| Vzhodna             | 68          | 69          | 70          | 71          | 73          | 74          | 76          | 78          | 79          | 81          | 83          |
| Zahodna             | 77          | 78          | 79          | 80          | 81          | 83          | 86          | 87          | 89          | 91          | 93          |
| <b>12 REGIJ</b>     |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Osrednja Slovenija  | 105         | 106         | 108         | 109         | 112         | 114         | 117         | 120         | 122         | 124         | 127         |
| Obalna              | 82          | 83          | 84          | 85          | 87          | 89          | 91          | 93          | 95          | 97          | 99          |
| Gorenjska           | 74          | 75          | 76          | 77          | 78          | 80          | 82          | 84          | 86          | 87          | 89          |
| Goriška             | 78          | 79          | 80          | 82          | 83          | 85          | 88          | 89          | 91          | 93          | 95          |
| Savinjska           | 75          | 76          | 77          | 78          | 79          | 81          | 83          | 85          | 87          | 88          | 90          |
| Dolenjska           | 74          | 75          | 76          | 77          | 78          | 80          | 82          | 84          | 86          | 87          | 89          |
| Pomurska            | 62          | 63          | 63          | 64          | 65          | 67          | 69          | 70          | 72          | 73          | 74          |
| Notranjska          | 68          | 69          | 70          | 71          | 72          | 74          | 76          | 78          | 79          | 81          | 82          |
| Podravska           | 66          | 66          | 67          | 68          | 70          | 71          | 73          | 75          | 76          | 78          | 79          |
| Koroška             | 69          | 70          | 71          | 72          | 73          | 75          | 77          | 79          | 80          | 82          | 83          |
| Posavska            | 69          | 70          | 71          | 72          | 73          | 75          | 77          | 78          | 80          | 81          | 83          |
| Zasavska            | 65          | 66          | 67          | 68          | 69          | 71          | 73          | 75          | 76          | 77          | 79          |

Vir: Rovan 2001, UMAR v Sočan 2003

Na osnovi tega bi bila regija Osrednja Slovenija zaradi visokega BDP na prebivalca upravičena zgolj do sredstev cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter cilja Teritorialno sodelovanje, ki razpolagata z 22 % vseh sredstev.

Regija Zahodna Slovenija bi bila deležna izdatne prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, saj bi padla v skupino t.i. »phasing-in« regij, ki so bila v preteklem obdobju deležne sredstev v okviru cilja 1, sedaj pa tudi upoštevajoč statistični učinek rešitve niso več upravičene do sredstev cilja Konvergence. Kot tudi regija Osrednja Slovenija, pa bi se lahko potegovala še za sredstva v okviru cilja Teritorialno sodelovanje, ki obsega štiri % vseh sredstev.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Gre za enak primer, kot če ostane Slovenija ena regija, kar je že opisano zgoraj.



Končno pa bi bila situacija bolj ugodna za regijo Vzhodna Slovenija, ki naj bi leta 2007 sicer presegala 75 % BDP na prebivalca EU-25, a dosegala le 71 % BDP EU-15, kar pomeni, da bi se uvrstila v skupino t.i. »phasing-out« regij, ki so v okviru cilja Konvergence deležne začasne podpore, ki traja do konca programskega obdobja, tj. do konca leta 2013. Tako bi imela regija Vzhodna Slovenija pravico neposredno črpati iz omenjenega cilja, ki zaobjema kar 78 % vseh sredstev. Prav tako kot drugi dve regiji, pa bi bila upravičena še do sredstev cilja Teritorialno sodelovanje.

Vse tri regije pa bi bile kot prej opisan primer Slovenije kot ene regije upravičene tudi do črpanja sredstev iz Kohezijskega sklada.

#### 4.2.4. Smiselnost ponovne teritorialne razdelitve Slovenije na ravni NUTS-2

Če bo Slovenija vstopila v prihodnje programsko obdobje bodisi kot ena regija bodisi kot tri, bo v vsakem primeru upravičena do sredstev v okviru Kohezijskega sklada in najmanjšega cilja, tj. cilja Teritorialno sodelovanje. Razlika je le v tem, da bi bila Slovenija kot ena regija deležna prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje. Podobno bi bili v primeru, da se Slovenija členi na tri regije, regiji Osrednja Slovenija in Zahodna Slovenija upravičeni do sredstev oz. prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, medtem ko bi bila tretja regija, tj. Vzhodna Slovenija deležna t.i. »phasing-out« pomoči v okviru cilja Konvergence, ki razpolaga z največ sredstvi.

Kljub temu, da bi bila v primeru delitve Slovenije na tri regije, regija Vzhodna Slovenija upravičena do omenjene »phasing-out« pomoči, ostaja vprašanje ali je ta delitev s finančnega vidika dejansko resnično bolj ugodna za Slovenijo kot celoto, saj bi bili prebivalci regije Osrednja Slovenija prikrajšani za prehodno pomoč, do katere bi bili sicer upravičeni v primeru, če bi Slovenija še naprej nastopala kot ena regija na ravni NUTS-2. Ravno nasprotno, lahko se zgodi, da bo omenjena »phasing-out« pomoč na prebivalca v okviru cilja Konvergence primerljiva s prehodno pomočjo v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, kar napeljuje na zaključek, da bi Slovenija v primeru členitve na tri regije lahko bila upravičena celo do manj finančnih sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada na prebivalca kot v primeru, če ostane ena regija.

Kakorkoli že, konkretnih števil še ni, saj omenjena reforma še ni bila izvršena, in je zato težko reči, katera možnost je za Slovenijo ugodnejša. Je pa znano dejstvo, ki velja že sedaj in bo veljalo tudi v novem programskem obdobju, tj. da je lahko država

članica deležna finančne pomoči v okviru strukturnih in Kohezijskega sklada v višini največ do štiri % svojega BDP. Sledi, da število regij ne vpliva ne zgornjo mejo sredstev, saj je le-ta omejena z njenim lastnim BDP. Zagotovo je tudi to, da bodo sredstva, do katerih bo Slovenija upravičena v naslednjem programskem obdobju, relativno veliko večja kot so to sedaj, v obdobju 2004-06.

Do podobnih zaključkov prihaja tudi Wostner (2004: 15-16), ko ugotavlja, da se Sloveniji ne glede na uspešnost ali neuspešnost morebitne delitve na več strukturnih regij obetajo precej večja sredstva. »Na osnovi zadnje Komunikacije EK o novi finančni perspektivi 2007-2013 z dne 10.2.2004 ter na osnovi usmeritev, ki jih je EK predstavila v Tretjem kohezijskem poročilu z dne 18.2.2004, se nam po nekaterih javno objavljenih izračunih **obeta okvirno dva in pol-kratno povečanje dodeljenih pravic.**« (ibidem)

Hkrati pa opozarja, da je potrebno takšne napovedi jemati s precejšnjo mero zadržanosti, vendar je v vsakem primeru očitno, da bo Sloveniji v naslednjem programskem obdobju, ne glede na morebitno preoblikovanje regij na ravni NUTS-2, dodeljeno veliko več sredstev iz naslova skladov kot danes, ob vstopu v EU.

#### 4.2.6. Uredba sveta, ki določa oblikovanje regij na ravni NUTS-2

Zato da bi ustanovili enoten pravni okvir za geografsko razdelitev ozemlja EU in poenotili zbiranje, izmenjavo in objavo statistik regij, držav članic in skupnosti kot celote, sta 26. maja 2003 Evropski svet in parlament sprejela uredbo št. 1059/2003, ki uvaja enotna merila za oblikovanje regij na ravni NUTS-1, NUTS-2 in NUTS-3.

Da pa bi dosegli primerljivost regionalnih statistik, je potrebno zagotoviti, da bodo geografska območja primerljiva po številu prebivalcev, natančno opisati njihovo politično, upravno in institucionalno ureditev. Hkrati pa bi naj geografske enote v kar največji meri odsevale ekonomske, socialne, zgodovinske in kulturne lastnosti danega področja. V skladu s tem EU uvaja splošno klasifikacijo teritorialnih enot (SKTE) v statistične namene, oz. NUTS, namesto klasifikacije, ki jo je osnoval Eurostat.

Pri NUTS klasifikaciji gre za razdelitev ekonomskega ozemlja držav članic na tri hierarhične ravni; NUTS-1, NUTS-2 in NUTS-3. Druga raven predstavlja razdelitev prve na manjše enote in tretja razdelitev druge na manjše enote. Pri tem se lahko države članice same odločijo za nadaljno hierarhično razdelitev enot na NUTS-3 ravni na še manjše enote.<sup>42</sup> Načeloma so ozemeljske enote določene na osnovi že obstoječih

---

<sup>42</sup> Najpozneje v dveh letih od julija 2003 (takrat je omenjena uredba stopila v veljavo) bo komisija predstavila komunikacijo glede ustanavljanja enot na nižjih ravneh NUTS.

upravnih enot v državah članicah.<sup>43</sup> Pri tem pa so enote na dani ravni NUTS določene na osnovi populacijskih pragov predstavljenih v tabeli 9 (Uredba Evropskega parlamenta in sveta št. 1059/2003 z dne 26.5.2003).

*Tabela 9: Predpisane meje povprečne velikosti regij po NUTS klasifikaciji*

| <i>Raven</i>  | <i>Spodnja meja</i> | <i>Zgornja meja</i> |
|---------------|---------------------|---------------------|
| <b>NUTS 1</b> | 3 milijoni          | 7 milijonov         |
| <b>NUTS 2</b> | 800 000             | 3 milijoni          |
| <b>NUTS 3</b> | 150 000             | 800 000             |

Vir: Uredba Evropskega parlamenta in sveta št. 1059/2003 z dne 26.5.2003

Države članice morajo obveščati komisijo o vseh spremembah, ki bi lahko vplivale na NUTS klasifikacijo; pri tem komisija opredeli kot spremembo NUTS klasifikacije, če pride vsaj do prehoda enega odstotka prebivalcev iz ene v drugo enoto na ravni NUTS-3. V sodelovanju z Odborom za statistiko, ang. Statistical Programme Committee, je mogoče uveljaviti popravke statističnih enot tekom druge polovice koledarskega leta, pri čemer bodo začele spremembe veljati predvidoma ne prej kot v treh letih (Uredba Evropskega parlamenta in sveta št. 1059/2003 z dne 26.5.2003).

Pri omenjenih kriterijih velja, da kjer število prebivalcev države članice ne dosega najmanjše meje dane ravni NUTS, potem cela država članica predstavlja eno enoto na tej ravni. V skladu s tem tudi Slovenija kot celota predstavlja eno enoto na ravni NUTS-1.

<sup>43</sup> Upravna enota označuje geografsko območje, kjer ima upravna oblast moč sprejemati upravne ali politične odločitve v skladu s pravnim in institucionalnim redom države članice.

Tabela 10: Primerjava predlaganih treh regij v Sloveniji z regijami v okoliških državah na ravni NUTS-2

| Površina regij (km <sup>2</sup> ) |        | Prebivalstvo regij v tisočih |       |
|-----------------------------------|--------|------------------------------|-------|
| Slovenija                         |        | Slovenija                    |       |
| SI01                              | 2.546  | SI01                         | 490   |
| SI02                              | 6.962  | SI02                         | 471   |
| SI03                              | 10.764 | SI03                         | 1.030 |
| Slovaška                          |        | Slovaška                     |       |
| SK01                              | 2.053  | SK01                         | 617   |
| SK02                              | 4.992  | SK02                         | 1.876 |
| Češka                             |        | Češka                        |       |
| CZ03                              | 17.616 | CZ03                         | 1.178 |
| CZ06                              | 13.992 | CZ06                         | 1.659 |
| CZO                               | 79.104 | CZO7                         | 1.241 |
| Madžarska                         |        | Madžarska                    |       |
| HU02                              | 11.237 | HU02                         | 1.110 |
| HU03                              | 11.209 | HU03                         | 985   |
| HU04                              | 14.169 | HU04                         | 977   |
| Avstrija                          |        | Avstrija                     |       |
| AT11                              | 3.966  | AT11                         | 278   |
| AT12                              | 19.172 | AT12                         | 1.538 |
| AT13                              | 415    | AT13                         | 1.603 |
| AT21                              | 9.533  | AT21                         | 564   |
| AT22                              | 16.388 | AT22                         | 1.203 |
| AT31                              | 11.980 | AT31                         | 1.377 |
| AT32                              | 7.155  | AT32                         | 515   |
| AT33                              | 12.648 | AT33                         | 666   |
| AT34                              | 2.601  | AT34                         | 348   |
| Nemčija                           |        | Nemčija                      |       |
| DE11                              | 10.558 | DE11                         | 3.908 |
| DE14                              | 8.918  | DE14                         | 1.752 |
| DE21                              | 17.529 | DE21                         | 4.015 |
| DE22                              | 10.331 | DE22                         | 1.167 |
| DE23                              | 9.691  | DE23                         | 1.072 |
| DE25                              | 7.246  | DE25                         | 1.681 |
| DE27                              | 9.993  | DE27                         | 1.741 |
| Italija                           |        | Italija                      |       |
| IT31                              | 13.607 | IT31                         | 933   |
| IT32                              | 18.364 | IT32                         | 4.500 |
| IT33                              | 7.844  | IT33                         | 1.184 |
| IT2                               | 23.872 | IT2                          | 9.047 |
| IT4                               | 22.124 | IT4                          | 3.970 |

Vir: Državni razvojni program za obdobje 2001-2006: Dodatki

Z vidika preoblikovanja Slovenije iz trenutno ene regije v tri regije na ravni NUTS-2, lahko iz tabele 10 razberemo, da bi samo regija Vzhodna Slovenija z nekaj več kot milijon prebivalci izpolnjevala kriterij, ki določa, da mora enota na ravni NUTS-2 imeti najmanj 800 tisoč in največ 3 milijone prebivalcev. Ostali dve regiji, tj. Osrednja in Zahodna Slovenija pa bi z nekaj manj kot pol milijona prebivalcev padli pod postavljeni minimum, kar pomeni, da ne bi zadostili omenjenemu kriteriju, s čimer se samo po sebi postavlja vprašanje, ali je zamisel o oblikovanju treh regij sploh še realna. Sicer lahko vidimo, da poleg dveh omenjenih regij že obstaja nekaj regij na ravni NUTS-2, ki prav tako ne dosegajo postavljene spodnje meje, npr. v Avstriji. Vendar menim, da bo sedaj, ko je uredba sprejeta, komisija začela ta določila sistematično uveljavljati in na eni strani v skladu s tem ne bo odobrila oblikovanja regij, ki ne bi zadoščale danim kriterijem, po drugi strani pa bo pritiskala na države članice h preoblikovanju regij na način, da bodo vse regije v prihodnosti ustrezale danim kriterijem. Potemtakem možnost členitve Slovenije na tri regije praktično odpade, saj le-te ne zadoščajo opredeljenim kriterijem. Kot realna možnost torej ostane ali delitev Slovenije na dve regiji ali pa, da Slovenija ohrani status ene regije na ravni NUTS-2.

V primeru oblikovanja dveh regij, pa seveda že predstavljena možnost členitve Slovenije na Osrednjo Slovenijo in Preostalo Slovenijo odpade, saj je to možnost komisija že zavrnila kot neustrezno, poleg tega pa regija Osrednja Slovenija niti ne ustreza kriterijem opredeljenih v omenjeni Uredbi.

Nekoliko preveč očitno se ponuja možnost združitve regije Osrednje Slovenije in regije Zahodne Slovenije v eno regijo. Pri tem bi šlo za združitev glede na prebivalstvo dveh približno enako velikih regij, pri čemer regija Osrednja Slovenija dosega v letu 2004 112 % povprečnega BDP EU-25, regija Zahodna Slovenija pa 81 % povprečnega BDP EU-25 (glej tabelo 8). Sledi, da bi obe regiji kot ena zaobjemali približno milijon prebivalcev in s tem ustrezali sprejetim kriterijem ter dosegali okoli 96 % povprečnega BDP na prebivalca EU-25, oz. 87 % povprečnega BDP na prebivalca EU-15. Če predstavljene številke povežem s predlagano reformo regionalne politike v naslednjem programskem obdobju, sledi, da bi bila regija Vzhodna Slovenija, tako kot je to primer pri členitvi Slovenije na tri regije, upravičena do sredstev cilja Konvergence in do sredstev cilja Teritorialno sodelovanje, medtem ko bi bila druga regija upravičena do sredstev cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter cilja Teritorialno sodelovanje. Poleg tega bi bili obe regiji, kot je to pravilo za vse nove države članice, upravičeni tudi do sredstev Kohezijskega sklada.

Omenjena členitev bi bila z vidika upravičenosti do finančnih sredstev iz strukturnih in Kohezijskega sklada slabša kot členitev Slovenije na tri NUTS-2 regije, saj bi bila situacija za regijo Vzhodna Slovenija ista, medtem ko druga regija ne bi bila upravičena do prehodne pomoči v okviru cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, kot je to pri regiji Zahodna Slovenija v primeru členitve na tri regije, kar pomeni, da bi približno pol milijona prebivalcev ostalo brez omenjene pomoči.

Podobno je prikazana členitev na dve regiji s finančnega vidika slabša, kot če Slovenija ostane ena regija na ravni NUTS-2. Zgodilo bi se namreč, da bi bil približno milijon prebivalcev regije Vzhodna Slovenija upravičen do prehodne pomoči v okviru največjega cilja Konvergenca, medtem ko bi bila v primeru ene regije cela Slovenija, tj. približno dva milijona prebivalcev, deležna prehodne pomoči v okviru drugega cilja, tj. cilja Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, za katero menim, da bo nekoliko manjša kot tista v okviru prvega cilja, vendar še vedno primerljiva z njo do te mere, da bi bila v primeru, če Slovenija ostane ena regija na ravni NUTS-2, upravičena do več finančnih sredstev na prebivalca, kot pa če se deli na predstavljeni dve regiji.

Zaključim lahko, da sta s finančnega vidika za Slovenijo najbolj sprejemljivi zamisli delitve Slovenije na tri regije ali ohranitev statusa Slovenije kot ene regije na ravni NUTS-2. Pri tem moram še enkrat poudariti, da v prvem primeru dve izmed treh regij ne bi ustrezale sprejetim kriterijem o oblikovanju statističnih NUTS regij. Realna možnost ostane torej le ideja o Sloveniji kot eni regiji, za katero pa sem že prikazal, da

je tudi s finančnega vidika razmeroma zelo ugodna. Končno se lahko celo izkaže, da je rezultat pogajanj, tj. da Slovenija nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2, katerega so na splošno slovenska javnost in mnogi strokovnjaki ocenjevali kot slabega in neprimerne, dejansko celo najbolj ugodna rešitev za Slovenijo, pa čeprav je ob zaključku pogajanj o vstopu Slovenije v EU kazalo drugače.

#### **4.3. Sovpadanje procesa oblikovanja strukturnih regij z dejanskim oblikovanjem pokrajin v Sloveniji**

Ali v Sloveniji sploh lahko govorimo o regionalizaciji? Navsezadnje gre vendarle za deželo, ki jo je, če jo npr. primerjamo z italijanskimi, francoskimi ali španskimi regijami, skupaj komaj za eno evropsko strukturno regijo. Kljub temu problem regionalizacije v Sloveniji obstaja in se vedno bolj pogloblja. Najprej z vidika regionalizacije na evropski ravni, kjer Sloveniji v predpristopnih pogajanjih s komisijo ni uspelo oblikovati dveh ali treh regij na ravni NUTS-2, in nato še z vidika notranje državne ravni, kjer je potreba po oblikovanju vmesne stopnje lokalne samouprave med osrednjo oblastjo in razdrobljenimi občinami postala že naravnost akutna, pa kljub temu sam proces sprejemanja zakonske osnove in oblikovanja pokrajin že več let miruje.

Na tem mestu velja ponovno opozoriti, da samo oblikovanje regij na ravni NUTS-2 predstavlja v prvi vrsti dogovor o statističnih regijah, katerih namen je pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov EU, kar na noben način ne pomeni uvajanja pokrajin kot vmesne stopnje lokalne samouprave. Sam projekt uvajanja pokrajin v Sloveniji poteka povsem neodvisno od procesa vključevanja Slovenije v EU, kar pomeni, da je odločitev o tem, koliko pokrajin želimo imeti, povsem v naših rokah.

Po osamosvojitvi Slovenije je prišlo do utrditve osrednje oblasti in oblikovanja lokalne samouprave na ravni občin, saj so v slovenski ustavi kot obvezne lokalne samoupravne skupnosti predvidene le občine, medtem ko so širše lokalne samoupravne skupnosti predvidene le kot rezultat prostovoljnega povezovanja občin.<sup>44</sup>

Po Šmidovniku (1993: 206) na način kot ga določa ustava sploh ne more priti do povezovanja v širše lokalne skupnosti iz naslednjih razlogov: »iz pravnosistemskih razlogov občine ne morejo ustanoviti lokalnih skupnosti »sui generis«, torej skupnosti

---

<sup>44</sup> Ustava RS v 1. odstavku 143. člena (širše samoupravne skupnosti) določa: "Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvorno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti."

višjega oz. drugačnega ranga, kot so same; iz dejanskih razlogov pa zato, ker se občine prostovoljno lahko povezujejo le v skladu s svojimi interesi z eno ali več občinami za opravljanje nalog za krajši ali daljši čas«.

Širše lokalne samoupravne skupnosti morajo biti trajne in pokrivati vso državo, imeti isti pravni sistem in iste funkcije v vsej državi. Potemtakem lahko omenjene skupnosti po isti logiki, kot to velja za občine, ustanavlja le država.

In tako je po Šmidovniku (1993) najprej nastala zagata na področju čezmejnega regionalnega sodelovanja, saj sta se po osamosvojitvi pojavili dve vprašanji. Ali naj Slovenija nastopa le še kot država z drugimi državami in preneha z dosedanjim plodnim sodelovanjem na regionalni evropski ravni, kar bi ji bilo očitno v škodo, ter kako naj Slovenija nadaljuje povezovanje v evropske regije, če je kot država navznoter unitarna, brez notranje »regionalne« razčlenitve? Na drugi strani pa je bilo kljub majhnosti slovenske države pričakovati, da bo ob takšni ureditvi nastajal med občinami in centrom države prevelik prazen prostor, ki bo povzročal upravljalske, gospodarske in politične probleme, saj bo manjkala vmesna raven, ki bi kot samostojen subjekt lahko ustvarjala dodatno energijo za opravljanje javnih zadev in razvoj gospodarstva ter dvig kakovosti življenja. To raven ponavadi označujemo kot regijo oz. pokrajino ipd., čeprav v resnici ne gre za regijo v evropskem smislu, temveč za drugo raven lokalne samouprave, tj. za širšo lokalno samoupravno skupnost. »In zaradi tega slovenski problem dejansko ni regijski problem, pač pa problem organizacije lokalne samouprave.« (Šmidovnik 1993: 206-207). Da lahko omenjeni problem postane tudi regijski problem, če ne bo rešen v doglednem času, in sicer problem, ki bi utegnil načenjati integriteto države Slovenije, je opozarjal Šmidovnik že leta 1993.

Na tem mestu bi omenil, da v nasprotju s Šmidovnikom menim, da nadaljevanje plodnega sodelovanja na regionalni ravni v EU ni izključno pogojeno z oblikovanjem sistema regij oz. pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave v Sloveniji, saj je npr. Slovenija po svojih fizičnih značilnostih povsem primerljiva z drugimi evropskimi regijami. Poleg tega pa lahko Slovenija kot država še vedno sodeluje tudi z regijami. Podobno velja za nadaljnje povezovanje v evropske regije, se pa strinjam, da bi notranja razčlenitev države zagotovo spodbudila in olajšala omenjene aktivnosti.

O tem, da je danes oblikovanje pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave neizbežno, se strinjajo praktično vsi, kljub temu pa čas neusmiljeno mineva in Slovenija je ob vstopu v EU še vedno tam, kjer je bila pred tremi, štirimi leti. Komisija Državnega zbora (DZ) RS za lokalno samoupravo je kot matično delovno telo v Poročilu k

predlogu zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (ZPoK) že junija 1999 zapisala, da je »ustanovitev pokrajin kot ustavne kategorije v Sloveniji potrebna in da je treba čimprej, najkasneje pa do izteka mandata državnega zbora jeseni 2000, sprejeti ustrezno normativno ureditev, ki bo omogočila njihov nastanek in delovanje« (Poročilo k predlogu ZPoK, 1999: 2). Do tega ni prišlo in podobno je Ministrstvo za notranje zadeve novembra 2001 (Poročilo o aktivnostih, povezanih z ustanavljanjem pokrajin 2001: 5) zapisalo, da naj bi se omenjene aktivnosti stopnjevale s ciljem, da »bi prišlo do konstituiranja pokrajin v letu 2004, tj. pred rednimi parlamentarnimi volitvami«.

Očitno je, da bo tudi tokrat proces oblikovanja pokrajin v Sloveniji presegel želeno časovno omejitev. Tako ostane še zadnja možnost, da proces oblikovanja pokrajin zaključimo najpozneje do konca leta 2006, če želimo samo členitev RS na pokrajine uporabiti kot argument v ponovnih pogajanjih s komisijo o preoblikovanju strukturnih regij na ravni NUTS-2.

Preden se osredotočim na sam proces oblikovanja pokrajin v Sloveniji, se velja vprašati, ali je Slovenijo glede na njen specifični teritorialni obseg sploh smiselno notranje razčlenjevati na pokrajine oz. ali Slovenija pokrajine resnično potrebuje in kateri je prvotni razlog za to potrebo.

Naravno in družbeno-geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje po eni strani naravnost vodi k členitvi na pokrajine, po drugi strani pa nobeden dosedanja primer regionalizacije Slovenije ni povsem zadovoljil in dobil vsestranske javne ali strokovne podpore (Vrišer 1998: 131). Ta ugotovitev velja tudi za upravno-politične delitve Slovenije, ki so bile v zgodovini izpeljane po zelo različnih vsebinskih zasnovah, tako da so primerjave med njimi praktično nemogoče in nesmiselne.<sup>45</sup>

Po Vrišerju (1998: 135) bi upoštevati zgodovinsko dediščino pomenilo, da bi sedanje slovensko državno ozemlje razdelili na tri pokrajine; Kranjsko, Štajersko in Primorsko. Vendar velja opozoriti, da se pri regionalizaciji Slovenije ni mogoče povsem opreti na zgodovinsko dediščino, lahko pa služi kot eden od pomožnih kriterijev.

Eden splošno sprejetih razlogov, ki govori v prid ustanavljanju pokrajin je vsekakor večanje regionalnih neenakosti v zadnjih desetih letih. Osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom se daleč najhitreje razvija, delno ji sledi še obalno območje in nekateri drugi centri, medtem ko ostali deli Slovenije primerjalno vedno bolj

---

<sup>45</sup> Upravna ureditev v Avstro-Ogrski je imela pet hierarhičnih stopenj: občine, sodne (davčne) okraje, politične okraje, dežele in državo; uprava v času Kraljevine Jugoslavije je imela štiri stopnje: občine, okraje, banovine, državo; v socialističnem obdobju pa so državo sestavljale tri stopnje: občine, republike in država.



zaostajajo, kar samo še dodatno pogloblja že obstoječe razlike med deli Slovenije. Za uspešen razvoj Slovenije je torej ključno, da se proces marginalizacije regij nasproti širši okolici glavnega mesta ne nadaljuje. Ena od možnosti je ustanovitev pokrajin. Ravno odločitev o prenosu dela ekonomske moči in krepitve samostojnosti regij je v mnogih državah prinesla močno povečan regionalen razvoj – kot primer Bugarič (1998: 123) navaja Irsko, ki naj bi ustanovila regije ravno iz tega razloga.

Pogost razlog v zagovor ustanovitve pokrajin je tudi vedno večja stopnja centraliziranosti države, saj se je reforma lokalne samouprave bolj ali manj ukvarjala s pojmom občin, kar se je v praksi nespretno izteklo v močno drobitev iz nekaj nad 60 občin po osamosvojitvi v danes 192 občin s težnjo po nadaljnji drobitvi.<sup>46</sup> Pri tem pa je dosti občin zaradi svoje majhnosti in premajhnih sredstev že zdaj delno ali celo popolnoma nesposobnih v celoti opravljati svoje naloge (Haček 2003: 7; Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji 2001: 4).<sup>47</sup>

Poleg tega je po vstopu v evropske in transatlantske integracije pričakovati vedno bolj intenzivno povezovanje mlade slovenske države s sosednjimi državami ter drugimi članicami EU, za katere je značilno, da imajo dobro razvit notranji regionalizem, kar pa Slovenija zaenkrat še uspešno nadomešča na različne načine.

Podobno je že na prvi pogled jasno, da bi z ustanovitvijo regij znatno izboljšali možnosti pri konkuriranju za sredstva strukturnih skladov EU. V prid regionalizaciji se pogosto navajajo predvsem naslednji razlogi: regije ne postavljajo dvoma o teritorialni enotnosti države, marveč jo le še bolj približajo državljanom; regija je decentralizirana enota, sposobna prevzeti izzive 21. stoletja; regija postaja bistveni dejavnik gospodarskega napredka in razvoja; regionalizacija je izraz samozaupanja države, njena zavrnitev pa je nasprotni dokaz (Haček 2003: 8).

Razlogi so torej notranji in zunanji. Kot najpomembnejši notranji razlog se navaja nujnost uvedbe pokrajin zaradi notranjih razvojnih problemov in uveljavljanja načela subsidiarnosti oz. procesa decentralizacije. Bučar (1995: 9-10) zapiše, da so začele evropske regije, potem ko je koncept subsidiarnosti v EU postal legitimen,

---

<sup>46</sup> V svojem poročilu Svetu Evrope o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji Engel in Masters zapišeta, da je finančni status tisti, ki poziva k nadaljnji delitvi na nove občine, saj se zdi, da so bile številne majhne lokalne skupnosti ustanovljene samo z vidika, da bo – ko bodo enkrat samostojne lokalne skupnosti – vsaki od njih pripadala minimalna državna subvencija, ki bi lahko bila višja od lokalnega deleža v proračunu in finančni strukturi občine, od katere so se odcepile.

<sup>47</sup> Minimalni kriterij, ki ga je prvotno določil zakon o lokalni samoupravi, je bil 5000 prebivalcev, vendar pa ima danes 95 občin od skupno 192 število prebivalcev pod tem minimumom.

zagovarjati izvrševanje tega načela ne samo na mednarodni ravni (skupnost-država članica), ampak tudi na nacionalni ravni (država-regija).

Očitno je, da se razreševanja regionalnih problemov ne da poenostaviti na odnose med državo in velikim številom majhnih ter zelo različnih občin, ki imajo sicer formalno enake naloge, a je njihova zmožnost za uresničevanje zelo različna (Predlog zakona o pokrajinah 1998: 6-7).

Pogosteje kot notranji se v prid regionalizaciji Slovenije navajajo zunanji razlogi, ki jih lahko strnemo v ugotovitev, da so pokrajine v Sloveniji potrebne zaradi primerljivosti z državami EU in boljšimi možnostmi pridobivanja finančnih sredstev iz skladov EU namenjenih odpravljanju neenakosti in skladnemu regionalnemu razvoju. Že sedaj se kažejo velike regionalne razlike v EU, ki se bodo nedvomno pokazale tudi pri nas, ne glede ali Slovenijo štejemo kot eno regijo ali kot unitarno državo z notranjo členitvijo na pokrajine (Haček 2003: 8; Predlog zakona o pokrajinah 1998: 6-9).

Kot najpomembnejši razlog proti uvedbi regij pa Haček (ibidem) navaja »izrazito odsotnost močnega in pristnega interesa po urejanju in opravljanju lokalnih zadev širšega pomena«. Bistvo lokalne samouprave mora biti namreč v ljudeh, ki živijo na nekem ozemlju in tudi želijo, da bi določene lokalne zadeve, ki so ožje od državnega pomena, urejali sami ali posredno po organih, ki so jih v ta namen tudi izvolili.

#### 4.3.1. Proces ustanavljanja pokrajin v Sloveniji od osamosvojitve do danes

Z ustavo in zakonom o lokalni samoupravi (ZLS), ki je bil sprejet leta 1994, je bila predvidena vzpostavitev lokalne samouprave v RS na dveh nivojih, z dvema vrstama lokalnih skupnosti – z občinami in pokrajinami. Na ta način bi bila Slovenija na lokalnem nivoju razčlenjena na občine in pokrajine – podobno, kot je razčlenjena večina držav EU, ki pa so poleg navedenih dveh vrst lokalnih skupnosti razdeljene še na (evropske) regije, ki pa so po svojih kapacitetah v povprečju podobne državi Sloveniji.

Vendar pa je bila ureditev pokrajin od vsega začetka sporna. Najprej zaradi 143. člena ustave, po katerem bi se naj občine prostovoljno povezovale v pokrajine, in drugič zaradi že omenjene dileme, ali je RS glede na njen teritorialni obseg sploh smiselno

notranje razčlenjevati tudi na pokrajine. Po sprejemu zakona o lokalni samoupravi je sicer prišlo do ustanovitve občin, sam proces oblikovanja pokrajin pa je zastal.<sup>48</sup>

Da bi se reforma lokalne samouprave lahko nadaljevala, je bilo sklenjeno, da se pripravi poseben sistemski zakon o pokrajinah. Predlog zakona s tezami je bil poslan v DZ v predhodno obravnavo, mnenja in predloge iz obravnave v DZ pa je strnila Komisija DZ za lokalno samoupravo v svojem poročilu, v katerem je zavzela stališče, da ustanovitev pokrajin ne more biti odvisna le od volje občin. Ustanoviti jih mora namreč država z zakonom, še prej pa jim mora s predhodnim sistemskim zakonom zagotoviti vse elemente pravnega statusa avtonomnih lokalnih skupnosti. Zato je po stališču komisije treba predhodno spremeniti 143. člen ustave (Predlog za začetek postopka za spremembe ustave z osnutkom ustavnega zakona 2001: 19).

S strategijo RS za vključevanje v EU (Poročevalec državnega zbora, št. 4/98) je bila kot usmeritev in ukrep politike izrecno predvidena vzpostavitev regij (pokrajin) “kot vmesne ravni teritorialne organiziranosti, ki bi lahko delovala kot partner evropskih strukturnih skladov in v prekomejnem regionalnem sodelovanju”.

Leta 1999 je bil v DZ vložen predlog za začetek postopka za spremembo oz. črtanje 143. člena ustave. V tej zvezi je bila v DZ imenovana posebna strokovna skupina za regionalizacijo, ki se je izrekla za regionalizacijo Slovenije in o tem, da je za izpeljavo le-te oz. za ustanovitev pokrajin treba spremeniti 143. člen ustave (Predlog za začetek postopka za spremembe ustave z osnutkom ustavnega zakona 2001: 19).

Ker nimamo pokrajin, se je v letu 1999 sprejeti zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja naslonil na 12 statističnih regij, a se je za oviro pri izvajanju tega zakona izkazalo to, da ima ta akcija le teritorialni okvir, ne pa tudi lastnih nosilcev akcije, kar pomeni, da jo je treba izvajati iz republike in iz občin z različnimi interesi. Pokazalo se je, da pokrajine potrebujemo. Le-te bi v prostoru med občinami in državo opravljale tri kategorije nalog. Po eni strani so to lokalne zadeve širšega pomena, o katerih govori že sedanji 143. člen ustave, po drugi pa zadeve regionalnega pomena, ki bi jih določala država z zakonom. Razen tega bi izvajale tudi določen del nalog državne uprave, ki bi jih z zakonom nanje prenesla država (Predlog za začetek postopka za spremembe ustave z osnutkom ustavnega zakona 2001: 19-22).

---

<sup>48</sup> Vanj je bilo sicer vnešeno posebno poglavje o pokrajinah, izdelano na osnovi 143. člena ustave, a se je izkazalo da na njegovi podlagi ni mogoče začeti akcije za ustanovitev pokrajin, ker občine ne morejo ustanavljati pokrajin kot širših samoupravnih lokalnih skupnosti.

Če se Slovenija opredeli za regionalizacijo, mora ustanoviti pokrajine kot širše samoupravne lokalne skupnosti. To pa lahko stori le, če odstrani iz ustave ovire, ki jih predstavljajo določbe 143. člena ustave, bodisi s črtanjem bodisi spremembo 143. člena ustave, in omogoči, da se reforma lokalne samouprave, ki se je začela z uveljavitvijo zakona o lokalni samoupravi leta 1994, dokonča, tako kot je bila zamišljena – da se z občinami in pokrajinami vzpostavi lokalna samouprava na dveh nivojih. Tako bi tudi v Sloveniji dobili ustrezno notranjo razčlenitev države, kakršno zahteva območje take velikosti in kakor jo že imajo v večini evropskih dežel (Predlog za začetek postopka za spremembe ustave z osnutkom ustavnega zakona 2001: 21; Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Sloveniji 2001: 15).

Pokrajina bi postala nosilec razvoja v prostoru med občino in državo, v katerem danes zeva praznina, in izvajalec dejavnosti, ki jih nihče ne opravlja ali pa jih opravljajo občine s številnimi – zlasti finančnimi težavami. Odprla bi se tudi pot za uveljavljanje načela subsidiarnosti, prav tako pa bi pokrajine olajšale povezave z EU, med drugim tudi zaradi uspešnejšega kandidiranja za sredstva iz strukturnih skladov za spodbujanje regionalnega razvoja, pa tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti (Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave 2001: 10).<sup>49</sup>

Na splošno je v samem procesu oblikovanja regij možno izpostaviti več stvari; prva je zagotovo, da danes obstaja širok konsenz o razmejitvi Slovenije na pokrajine, in druga, da se znotraj omenjenega procesa še ni izoblikovala trdna ideja o sami velikosti in številu pokrajin. Tako obstaja odprtih več možnih členitev, od oblikovanja treh velikih pokrajin, 8 ali 12 srednje velikih regij do oblikovanja 27 majhnih regij.

To vprašanje je toliko težje, saj je na evropski ravni še vedno nemogoče dognati identiteto zasnove regije, ki bi jo sprejemale vse evropske države ali vsaj vse države članice EU (Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Sloveniji 2001: 10). Je pa zaslediti, da se splošno mnenje v Sloveniji nagiba k oblikovanju manj večjih regij (Poročilo o položaju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji 2001; Poročilo k ZPoK 1999).

---

<sup>49</sup> Okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju (z dvema dodatnima protokoloma) je Slovenija že podpisala leta 1998 v Strasbourgu.

#### 4.3.2. Členitev Slovenije na pokrajine kot vodilo pri oblikovanju strukturnih evropskih regij na ravni NUTS-2?

Z vidika preoblikovanja Slovenije v tri evropske regije na ravni NUTS-2 je zagotovo najbolj smiselno oblikovanje treh pokrajin, ki bi sovpadale z omenjenimi evropskimi regijami, ali pa oblikovanje več pokrajin, katerih meje bi sovpadale z mejami strukturnih regij, tako da bi se določene pokrajine med seboj povezovale in na evropski ravni nastopale kot enotna strukturna regija.

Pri organiziranju pokrajin sta možna dva pristopa. Prvi temelji na organiziranju pokrajin brez izvirnih samoupravnih pravic, upravnih nalog in izvirnih financ, ki bi imele zgolj posvetovalno, usklajevalno vlogo med občinami ter občinami in državo. Drugi pa temelji na pokrajinah kot teritorialnih, političnih, samoupravnih enotah (sui generis skupnosti), ki bi bile normativno opredeljene kot drugi nivo lokalne samouprave, kot teritorialne skupnosti s položajem pravne osebe, lastnim premoženjem, lastnimi finančnimi sredstvi, izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi organi. Odnos do občin naj bi bil enakopraven in te naj ne bi bile v podrejenem položaju do pokrajin (Predlog zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev 1998: 10).

Za slednji pristop, ki ga pri oblikovanju strukturnih in statističnih regij na evropski ravni zagovarja tudi komisija in Eurostat, se trenutno zavzema tako Komisija Državnega zbora RS za lokalno samoupravo kot tudi Vlada RS (Poročilo o aktivnostih, povezanih z ustanavljanjem pokrajin s sklepi Vlade 2001: 4; Poročilo k ZpoK 1999: 6).

Pri regionalizaciji Sloveniji na velike pokrajine lahko v skladu s tem poiščem naslednje razloge, ki govorijo v njen prid:

- Večja prebivalstvena in gospodarska moč ter okrepitev razvojnih osi kot nosilcev gospodarskega razvoja in ekonomije obsega.
- Pričakovana boljša gospodarnost pri naložbah in večja možnost za vključevanje v procese globalizacije.
- Manjši upravni aparat (cenejša uprava) in lažje premagovanje razdalj (dejanskih in časovnih) zaradi razvite motorizacije in telekomunikacij.
- Večja moč manjšega števila regijskih središč glede na širjenje gravitacijskega zaledja večjih obmejnih središč sosednjih držav.
- Lažje čezmejno sodelovanje – mreža večjih regij sosednjih državah.
- Lažje dogovarjanje med državo in večjimi regijami glede velikih razvojnih in infrastrukturnih projektov državnega pomena.

(Predavanje dr. Dušana Pluta »Regije v Evropi danes, pokrajine v Sloveniji jutri«, gradivo pri predmetu Politična geografija Slovenije, 2003, FF)

Na drugi strani pa imamo razloge, ki govorijo v prid oblikovanju več manjših pokrajin:

- Geografska (reliefna) razdrobljenost slovenskega ozemlja.
- Upoštevanje (ohranjanje) regionalne identitete in poistovetenja prebivalcev (bistvo lokalne samouprave).
- Veliko število občin.
- Primerno oblikovana mreža bolj opremljenih središč nižje stopnje in optimalna raba regionalnih virov.
- Uravnotežen in policentrični razvoj (tudi podeželja in obmejnih regij).
- Umiritev migracije izobražencev v večja mestna središča.
- Manjša nevarnost centralizma mezoregionalnih središč.
- Ohranjanje poseljenosti, kulturne pokrajine, minimalne ravni storitev in podeželskega podjetništva. (ibidem)

Velike pokrajine tako predstavljajo priložnost za prenos pomembnega dela nalog z države, medtem ko bi lahko na manjše pokrajine prenesli več nalog, ki jih danes opravljajo občine. Pri samem oblikovanju pokrajin pa bo zagotovo potrebno upoštevati tudi izhodišče iz koalicijske pogodbe, ki pravi, da je za ustanovitev pokrajine potrebnih vsaj 100.000 prebivalcev (Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Sloveniji 2001: 1, 14).<sup>50</sup>

Omenjena številka na določen način pomeni, da oblikovanje več majhnih pokrajin kot realna možnost odpade, pri čemer bi bilo smiselno pričakovati členitev ozemlja na najmanj 3 in največ 12 pokrajin. V slednjem primeru bi pokrajine verjetno bolj ali manj sovpadale z 12 že oblikovanimi statističnimi regijami na ravni NUTS-3, hkrati pa bi to pomenilo, da nismo prišli do rešitve pri oblikovanju strukturnih regij na ravni NUTS-2. Seveda je možno navidezno povezovanje poljubnega števila pokrajin v strukturne regije na evropski ravni, vendar pa v tem primeru ostajamo na ravni več vzporednih pokrajinskih oblasti z različnimi interesi, od katerih je težko pričakovati usklajeno delovanje na evropski ravni, ki bi bilo primerljivo z delovanjem enotne strukturne regije. Prav tako pa bi neoblikovanje pokrajin, ki bi bile primerljive s predlaganimi evropskimi strukturnimi regijami najbrž pomenilo, da je Slovenija v

---

<sup>50</sup> Omenjena številka je kot primerno izhodišče navedena tudi v poročilu Sveta Evrope o stanju lokalne demokracije v Sloveniji.

pogajanjih s komisijo glede končne določitve regij na ravni NUTS-2 ostala brez argumenta, na katerega se je nameravala opreti že od vsega začetka. Seveda ni zagotovo, vendar lahko s precejšnjo mero gotovosti zatrdim, da bi v slednjem primeru to pomenilo, da bo Slovenija tudi v prihodnje ostala ena regija na ravni NUTS-2.

Navsezadnje je zelo težko pričakovati, da bo Slovenija v pogajanjih s komisijo glede členitve na več strukturnih regij uspela tudi v primeru, če nam uspe pravočasno vzpostaviti pokrajine skladne z zamišljeno delitvijo na ravni NUTS-2. V primeru popuščanja komisije bi to lahko potegnilo za seboj kup podobnih zahtev s strani drugih držav članic. Sploh pa zame ostaja vprašanje, ali bo do konca leta 2006 res prišlo do ponovnih pogajanj, saj smo vendarle ugotovili, da s finančnega vidika Slovenija najverjetneje ne bo upravičena do bistveno več sredstev, četudi ji uspe delitev na več strukturnih regij, poleg tega pa prav tako dvomim, da bo v roku dveh let, tj. do konca leta 2006 sam proces oblikovanja pokrajin v Sloveniji tudi učinkovito zaključen.

Zaključim lahko, da med procesom oblikovanja pokrajin v Sloveniji in členitvijo Slovenije na evropske regije na ravni NUTS-2 obstajajo določene vzporednice, saj se oba procesa velikokrat omenjata v skupnem kontekstu in na ta način tudi drug drugemu dajeta veljavo in spodbudo za naprej. Podobno se je posvečanje regionalnemu razvoju in s tem težnji po oblikovanju evropskih regij ter notranji regionalizaciji Slovenije okrepilo oz. šele dobro začelo prav v okviru vključevanja Slovenije v EU. Vendar glede na samo dinamiko procesa členitve Slovenije na pokrajine menim, da Sloveniji do želenih ponovnih pogajanj s komisijo o preoblikovanju Slovenije iz ene v več strukturnih regij na ravni NUTS-2 ne bo uspelo zaključiti procesa členitve Slovenije na pokrajine, ki bi kot širše lokalne skupnosti učinkovito zapolnile prostor med občinami in državo. V skladu s tem je bilo po zaključku pogajanj o vstopu v EU decembra 2002 mogoče opaziti tudi zastoj pri samem procesu ustanavljanja pokrajin v Sloveniji, kateremu še nekaj časa ni videti konca.<sup>51</sup>

Seveda pa gre pričakovati, da bo ta, nekoliko odrinjena tema ponovno zaživela, ko se bo bližalo leto 2007 in s tem tudi začetek novega programskega obdobja EU, v katerem pa se že lahko zgodi, da bo Slovenija postala neto plačnica v bruseljsko blagajno. Pod predpostavko, da Sloveniji do takrat vendarle uspe oblikovati učinkovite pokrajine kot širše lokalne skupnosti v prostoru med občinami in državo, pa to seveda še ne pomeni uspeha v pogajanjih s komisijo o oblikovanju več regij na ravni NUTS-2.

---

<sup>51</sup> V času pisanja tega diplomskega dela so bile na pragu najprej volitve v Evropski parlament (junij 2004) in jeseni še redne volitve v Državni zbor.

V primeru, da Slovenija na evropski ravni ostane ena regija, pa velja najprej vse sile usmeriti v čimprejšnjo opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi, ki bi jim država posvetila posebno skrb v okviru nacionalne regionalne politike kot tudi pri pridobivanju sredstev iz evropskih skladov, in drugič izpopolniti instrumente za učinkovito črpanje omenjenih sredstev, zato da bi uspešno zmanjševali neenakosti na regionalni in nacionalni ravni ter dosegli skladni in trajnostni razvoj države kot celote in vseh njenih delov.

#### **4.4. Vprašanje učinkovitosti črpanja sredstev iz strukturnih in Kohezijskega sklada**

Ne glede na pravočasno oblikovanje pokrajin v Sloveniji in ne glede na to, ali se bo Slovenija po letu 2006 delila na več regij ali pa bo ostala le ena regija na ravni NUTS-2, ostaja ob strani morebiti celo najpomembnejše vprašanje, ki je povezano s črpanjem sredstev iz evropskih strukturnih in Kohezijskega sklada, tj. vprašanje učinkovitosti črpanja sredstev. Slovenija bo kot nova članica EU v obdobju 2004-06 upravičena do veliko več sredstev, kot jih je bila v okviru predpristopne pomoči, po samem prehodu v novo programsko obdobje pa se ji obetajo še precej večja sredstva in to ne glede na uspešnost ali neuspešnost morebitne delitve na več strukturnih regij.

Komisija obdobje 2004-06 označuje kot nekakšno uvajalno obdobje novih držav članic v sistem delovanja strukturnih in Kohezijskega sklada, kar je na določen način res, vendar pa takisto drži, da Slovenija prav veliko časa za uvajanje nima, če želi čimprej doseči svoj strateški cilj, tj. zmanjšanje razvojnih razlik za povprečjem EU.<sup>52</sup> Rekel bi, da so glavni izzivi in nevarnosti do leta 2006 in seveda še naprej, povezani ravno s sposobnostjo pravočasne in kakovostne porabe razpoložljivih sredstev, ki bodo tudi uspešno povrnjena s strani Bruslja.

Razprava o uspešnosti črpanja ima pravzaprav dve plati; prvič, ali bodo sredstva sploh porabljena oz. počrpana in drugič, ali bo sama dinamika črpanja sredstev z razvojnega vidika sploh dovolj hitra (Wostner 2004: 11).

Vprašanja, ali bodo dodeljena sredstva sploh porabljena, se v predpristopnih pogajanjih niti nismo dotikali, saj smo bili takrat iz pogajalskih razlogov vztrajati na 100 % absorpciji. Če sedaj pogledamo omenjeno vprašanje, vidimo, da je bila sama

---

<sup>52</sup> Preliminarni izračuni, ki so jih izdelali na UMAR, kažejo, da bi morala Slovenija ob sedanjih cenovnih razmerjih dosegati za 2,8 % višjo letno rast BDP kot EU, če naj v naslednjih desetih letih doseže povprečno raven razvitosti EU-25 po BDP v kupni moči na prebivalca.



uspešnost črpanja iz strukturnih skladov s strani držav članic v minulem obdobju 96 %, medtem ko je bila uspešnost iz Kohezijskega sklada celo 100 % (The future of Cohesion Policy 2003: 10 v Wostner 2004: 11).

Pri tem se je potrebno vprašati, ali bo Slovenija resnično tako uspešna kot stare države članice, ki imajo s črpanjem sredstev že dolgoletne izkušnje in so bile tudi ves čas prisotne pri oblikovanju in spreminjanju pravil igre, tako pisanih kot nepisanih.

Dober pokazatelj je tako podatek, ki govori, da je bila uspešnost črpanja držav članic v prvem programskem obdobju po uvedbi novih pravil igre strukturnih skladov, tj. v letu 1988, 85 %, kar je še vedno relativno visok odstotek, iz česar sledi sklep, da v Sloveniji skupni obseg črpanja, tj. upoštevajoč pravilo  $n+2$  v celotnem obdobju možnega črpanja do leta 2008, ne bi smel biti problematičen in je pozornost potemtakem smiselno usmeriti v samo dinamiko črpanja. V predpristopnih pogajanjih je bila kot osnova za povprečno dinamiko črpanja uporabljena dosedanja realizacija držav članic, ki bi naj po navedbah komisije znašala leta 2004 10,9 %, 2005 30,3 % in 2006 51 %, preostanek pa naj bi počrpali do konca leta 2008 (Wostner 2004: 11-12).

Glede na privzete številke, kot tudi na primerljivo dinamiko črpanja držav članic v začetku tekočega programskega obdobja 2000-06, v katerem so za njih veljala okvirno enaka pravila kot za Slovenijo in druge nove članice ob vstopu v EU, naj bi Slovenija skoraj polovico razpoložljivih sredstev porabila v obdobju po letu 2006.<sup>53</sup>

Sama primerjava uspešnosti črpanja z državami članicami ne bi smela biti preoptimistična, vendar je očitno, da je takšna dinamika črpanja v nasprotju s strateškimi in taktičnimi interesi Slovenije. Prvič, v taktičnem smislu nizko črpanje v obdobju do leta 2006 prav gotovo poslabšuje pozicijo Slovenije pri pogajanjih o razdelitvi sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada v naslednjem programskem obdobju in drugič, v strateškem smislu časovno odmika izrazito potrebne razvojne naložbe v gospodarstvo ter prenaša velik del sredstev v prihodnje programsko obdobje, ki avtomatsko pomeni precejšnjo obremenitev pri črpanju sredstev prihodnjega obdobja, kar pa ne more biti v interesu Slovenije (Wostner 2004: 13).

---

<sup>53</sup> Izkazalo se je namreč, da je pri državah članicah značilna nezadovoljiva uspešnost črpanja v začetnem obdobju, ki je posledica treh specifičnih okoliščin, ki pa za države pristopnice ne bodo veljale:

1. pozna potrditev splošne uredbe o strukturnih skladih junija 1999, ki je botrovala zamudam pri potrjevanju programskih dokumentov,
2. države članice so bile v začetnem obdobju prisiljene koristiti še pravice porabe iz prejšnjega programskega obdobja, kar je zmanjševalo sposobnost njihove absorpcije v tekočem obdobju,
3. pozno sprejetje podrobne uredbe o sistemih za upravljanje in nadzor nad strukturnimi skladi v marcu 2001 je prav tako prispevalo k težavam pri učinkovitem začetku izvajanja ukrepov.

Edini smiselni cilj Slovenije mora biti torej kar največja poraba dodeljenih sredstev v obdobju do leta 2006, vsekakor bistveno višja od predvidevanj komisije oz. od porabe v državah članicah v začetku obdobja 2000-2006. Seveda pa to v skladu z načelom dodatnosti sredstev pomeni tudi toliko večjo proračunsko obremenitev na strani lastnega sofinanciranja.

Na kakovostno in pravočasno porabo razpoložljivih sredstev za strukturne namene bo vplivalo več elementov. Prvič, na strani povpraševanja vsaj v načelu do večjih težav ne bi smelo prihajati, vsaj glede na ugotovljene precejšnje investicijske potrebe gospodarstva in tudi dejanske napovedi rasti naložb. UMAR tako v Pomladanski napovedi (2004: 7) – glej tabelo 11 npr. napoveduje nadaljevanje rasti naložb v osnovna sredstva (7,6 % za leto 2004 in 7 % za leto 2005), pri čemer se bo precej okrepila rast državnih naložb. Dan pred objavo Pomladanske napovedi UMAR (7.4.2004) je svoje pomladanske napovedi objavila tudi komisija in za Slovenijo napovedala celo 8,2 % rast naložb za leto 2004.

*Tabela 11: Pomladanska napoved BDP, agregatov potrošnje in trga dela ter primerjava z jesensko napovedjo za leti 2004 in 2005*

| Realne stopnje rasti v %       | 2003 | 2004                         |                                  | 2005                         |                                  |
|--------------------------------|------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
|                                | SURS | Jesenska napoved (okt. 2003) | Pomladanska napoved (april 2004) | Jesenska napoved (okt. 2003) | Pomladanska napoved (april 2004) |
| <b>BRUTO DOMAČI PROIZVOD</b>   | 2.3  | 3.6                          | 3.6                              | 3.7                          | 3.7                              |
| Izvoz blaga in storitev        | 3.4  | 5.7                          | 5.5                              | 5.8                          | 6.0                              |
| Uvoz blaga in storitev         | 6.3  | 6.2                          | 6.8                              | 6.4                          | 6.6                              |
| Zasebna potrošnja              | 3.1  | 3.5                          | 3.5                              | 3.6                          | 3.4                              |
| Državna potrošnja              | 2.8  | 2.7                          | 3.0                              | 2.6                          | 2.6                              |
| Investicije v osnovna sredstva | 5.5  | 6.5                          | 7.6                              | 5.7                          | 7.0                              |

Vir: Pomladanska napoved gospodarskih gibanj, UMAR 2004: 7

Drugič, še največ morebitnih problemov lahko povzroča sposobnost lastnega sofinanciranja. To še zlasti velja za občine in tudi za nekatere dele likvidnostnega financiranja pred povračilom sredstev s strani države (v ta namen se predvideva tudi možnost pridobitve posojila s strani Javnega sklada RS za regionalni razvoj, ki je najel namenski kredit pri EIB) (Wostner 2004: 13).

Navzlic predvidenemu velikemu povpraševanju lahko na osnovi izkušenj držav članic pričakujemo, da bo prišlo do motenj dinamike črpanja sredstev zlasti na projektni ravni. Samo pridobivanje spodbud je namreč vezano na natančne pogoje in pravila v vseh fazah izvajanja projekta, kar zahteva visoko stopnjo natančnosti in doslednosti

prijaviteljev, investorjev in izvajalcev ter mnogokrat »duši« nemoteno izvajanje projektov. Pomembno vlogo bo tako na eni strani igralo dovolj kakovostno in pravočasno posredovanje informacij o vsebini, načinih in postopkih financiranja ter izvajanja projektov, ki bodo financirani s strani EU, čemur bi naj bil namenjen tudi del sredstev za tehnično pomoč in še zlasti razpoložljivost ustrezne informacijske in tehnične podpore. Na drugi strani pa se bodo pojavljala tveganja na nacionalni ravni, torej na strani tistih, ki bodo spodbude dodeljevali. Med njimi velja najprej izpostaviti podrobnosti vsebin, namenov, pogojev in kriterijev, na osnovi katerih se bodo spodbude dodeljevale. Programski dokumenti načeloma puščajo precej maneverskega prostora, tako da je ključno oblikovati razpise skladno z zastavljenimi cilji in povpraševanjem.

Končno pa je tu še procesna sposobnost državne administracije, ki bo morala uspešno izvajati precej zapletene postopke, ki spremljajo sam proces konkuriranja za sredstva, njihovo dodeljevanje in koriščenje, in pri tem vršiti še učinkovit nadzor ter ovrednotenje zaključenih projektov in o vsem poročati komisiji (Wostner 2004: 13-14). S tega vidika lahko v veliki meri določa dinamiko črpanja sredstev, še posebej kadar se bo izkazala za neučinkovito in tako ogrozila doseganje zastavljenih ciljev pri dinamiki črpanja sredstev iz naslova strukturnih in Kohezijskega sklada.

Očitno je, da težave bodo, podobno kot so bile v vseh drugih državah, in da bo dinamika črpanja sredstev v veliki meri odvisna predvsem od sposobnosti sprotnega in učinkovitega reševanja nastalih težav, tj. od prilagodljivosti in iznajdljivosti sistema pri soočanju s sicer popolnoma rigidnimi pravili igre in težavami, ki iz njih izhajajo.<sup>54</sup>

Zaključim lahko, da je čim hitrejša črpanje sredstev strukturnih in Kohezijskega sklada v interesu Slovenije, seveda pa pri tem velja opozoriti na še eno stvar. Ali visoka dinamika črpanja sredstev dejansko tudi pomeni učinkovito črpanje sredstev? Izkušnje držav članic kažejo, da je hitrejša dinamika črpanja sredstev pogosto povezana z nižjo kakovostjo in manj inovativnimi projekti. Očitno je torej, da bo pri doseganju čim večje učinkovitosti črpanja sredstev potrebno ujeti pravo razmerje med hitrostjo črpanja sredstev in doseganjem čim višje kakovosti ter inovativnosti projektov, saj »visoka dinamika črpanja sredstev predstavlja potreben, a ne tudi zadosten pogoj, da bi lahko izvajanje Enotnega programskega dokumenta ocenili kot uspešno« (Wostner 2004: 15).

---

<sup>54</sup> Najpogostejši očitki, ki se porajajo v državah članicah so:

1. previsoki administrativni stroški (tako na državni ravni kot na ravni samih nosilcev projektov), ki ne odtehtajo morebitnih koristi,
2. premajhna prilagodljivost sistema,
3. podvajanje postopkov na nacionalni in EU ravni,
4. (ne)transparentnost izbire projektov.

Pri izbiranju teme za diplomsko delo me je področje skupne regionalne politike in s tem povezane problematike oblikovanja evropskih strukturnih regij v Sloveniji pritegnilo ravno zaradi dinamičnega razvoja, ki ga omenjena politika doživlja od prvih konkretnih začetkov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja pa vse do danes, ko se z letom 2007 in začetkom novega programskega obdobja obeta temeljita reforma. Poleg tega se je problematika členitve Slovenije na regije oz. manjše ozemeljske dele, bodisi evropske regije, ki so osnova za izvajanje skupne regionalne politike, bodisi pokrajine, ki bodo predstavljale samostojni drugi nivo lokalne samouprave v Sloveniji, pojavila ravno s prizadevanji za vstop v EU.

Razlogi za obstoj in izvajanje regionalne politike so preprosto rečeno zmanjševanje regionalnih in nacionalnih neenakosti ter na ta način zagotavljanje možnosti enakovrednega sodelovanja v nadaljnji evropski integraciji in uživanje sadov skupnih prizadevanj. Zgodovinski pregled je pokazal, da se je tekom let potreba po skupni regionalni politiki na nivoju EU pokazala ne samo za utemeljeno, temveč tudi za neizogibno. Z vsako širitvijo EU in spremenljivim gospodarskim okoljem, ki sta povzročala večanje neenakosti med regijami in državami članicami EU, je pridobivala na pomenu in na finančni teži. Danes tako takoj za skupno kmetijsko politiko predstavlja drugo največjo postavko v proračunu EU, v prihodnosti pa se obeta, da bo razpolagala celo z največ finančnimi sredstvi. Čeprav se na prvi pogled zdi, da gre za ogromna finančna sredstva, je potrebno vedeti, da so omenjena sredstva unije relativno veliko manjša od sredstev, ki jih za zmanjševanje neenakosti namenjajo posamezne države članice. Kljub temu z njimi EU vidno prispeva k povečani gospodarski rasti najmanj razvitih držav članic in njihovih regij kot tudi k zmanjševanju obstoječih neenakosti med bolj in manj bogatimi ter uspešnimi regijami. Prav tako se je izkazalo, da lahko le EU hkrati zagotovi dovolj močno spodbudo in celovit okvir za usklajeno izvajanje skupne regionalne politike EU, znotraj katerega lahko posamezne države članice kar najučinkoviteje vodijo nacionalno regionalno politiko in optimalno zasledujejo zastavljene cilje. Vse naštetu le še dodatno potrjuje potrebo po usklajeni in celoviti skupni regionalni politiki.

Tako se tudi za novo programsko obdobje pripravlja temeljita reforma, ki naj bi zagotovila, da bo izvajanje regionalne politike uspešno naslovilo obstoječe in nove neenakosti znotraj EU, ki so se pojavile oz. še poglobile z nedavno širitvijo EU.

Reforma bo uvedla še večjo koncentracijo sredstev v najbolj revne in zaostajajoče regije razširjene unije in nadaljnjo prehodno pomoč regijam, ki so v preteklosti prejemale sredstva strukturnih skladov, v bodoče pa do njih ne bodo več upravičena, s ciljem uspešno dokončati pripravljene programe in nadaljevati s skladnim gospodarskim regionalnim razvojem. Prav tako bo veliko pozornosti posvečeno nadaljnji poenostavitvi in prilagodljivosti samih politik, ki s svojimi pravili in birokratsko okornostjo mnogokrat zavirajo tekoče izvajanje in doseganje želenih ciljev. Ogromno bo pridobilo tudi področje evropskega teritorialnega sodelovanja, ki bo z reformo regionalne politike oblikovano v samostojen cilj, kar naj bi olajšalo in pospešilo sodelovanje med regijami EU in z regijami zunaj EU.

Slovenija bo do leta 2007 nastopala kot ena regija na ravni NUTS-2, vidno pa je v slovenskem prostoru prisotna želja, da pride do ponovnih pogajanj o členitvi Slovenije in oblikovanja več evropskih strukturnih regij na ravni NUTS-2. Z vidika upravičenosti do finančnih sredstev v obdobju 2004-06 se je pokazalo, da je za Slovenijo bolje, če nastopa kot ena regija, saj je tako cela država upravičena do pomoči v okviru cilja 1, medtem ko bi v primeru delitve na več regij, vsaj ena od njih presegala kriterije za dodelitev sredstev v okviru omenjenega cilja, ki zajema največji delež finančnih sredstev. To bi pomenilo, da bi bila Slovenija deležna manj pomoči na prebivalca kot sedaj, ko nastopa kot ena regija na ravni NUTS-2.

Kljub temu bomo do leta 2007 v primerjavi s članicami EU-15 podobno kot ostale nove države članice upravičeni do relativno manj sredstev v okviru Kohezijskega in strukturnih skladov, kar komisija opravičuje z manjšo mero sposobnosti absorpcije finančnih sredstev novih nasproti starim članicam, in kot neke vrste pripravo na naslednje programsko obdobje, ko se bodo nove države članice enakovredno vključile v sistem kohezijske in strukturnih pomoči v okviru skupne regionalne politike EU.

Ne glede na omejitve, ki jih s seboj prinaša Uredba o NUTS in vprašanje uspešnosti v pogajanjih s komisijo sem raziskal, kaj za Slovenijo pomeni morebitna delitev na eno ali več evropskih strukturnih regij. Analiza je pokazala, da bi bila Slovenija kot ena regija v luči prihodnje reforme skupne regionalne politike deležna izdatne prehodne pomoči iz naslova strukturnih skladov, ki bi bila na prebivalca primerljiva s količino sredstev, ki bi jih bili deležni v primeru delitve na zelene tri regije. V skladu s tem menim, da bo Slovenija v prihodnjem programskem obdobju ohranila status ene evropske regije, saj je upoštevajoč junija 2003 sprejeto Uredbo o NUTS težko pričakovati, da bo komisija odstopila od sprejetih omejitev in dovolila

Sloveniji členitev na tri regije, od katerih dve ne ustrezata sprejeti uredbi. Sicer obstaja alternativa v oblikovanju dveh regij, ki bi še ustrezale postavljenim kriterijem. To bi bilo možno v primeru, da bi v okviru predlagane členitve na tri regije združili regiji Zahodna in Osrednja Slovenija. Pri tem bi nastala regija, ki bi bila po prebivalstvu primerljiva z regijo Vzhodna Slovenija – obe bi namreč šteli okoli milijon prebivalcev, po stopnji razvitosti pa bi že leta 2004 dosegala malo manj kot 90 % povprečnega BDP EU-15. To bi pomenilo, da bi bila le regija Vzhodna Slovenija upravičena do izdatne finančne pomoči v okviru strukturnih skladov in končno tudi, da bi bila omenjena členitev na dve regiji s finančnega vidika slabša rešitev, kot če Slovenija ostane ena regija na ravni NUTS-2.

Pri analizi omenjene problematike sem raziskal še področje oblikovanja pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave v Sloveniji, ki poteka popolnoma neodvisno od oblikovanja evropskih strukturnih regij. Opazil sem povezanost obeh procesov, pri čemer se mnogokrat členitev Slovenije na pokrajine postavlja kot izhodišče pri oblikovanju strukturnih regij v Sloveniji in predstavlja kot eden pomembnejših argumentov pri pogajanjih s komisijo o omenjeni problematiki. Vendar dvomim, da bo členitev Slovenije na pokrajine kakorkoli pripomogla k oblikovanju evropskih strukturnih regij v Sloveniji iz več razlogov. Glede na samo dinamiko procesa členitve Slovenije na pokrajine menim, da Sloveniji do zelenih ponovnih pogajanj s komisijo o preoblikovanju Slovenije iz ene v več regij na ravni NUTS-2 ne bo uspelo zaključiti procesa členitve Slovenije na pokrajine, ki bi kot širše lokalne skupnosti učinkovito zapolnile prostor med občinami in državo ter služile kot dobra osnova dvem ali trem evropskim strukturnim regijam. Poleg tega pa, da Sloveniji vendarle uspe, to še ne pomeni uspeha v pogajanjih s komisijo o členitvi na več regij na ravni NUTS-2.

Pri zmanjševanju regionalnih neenakosti in zagotavljanju skladnega regionalnega razvoja je po mojem mnenju veliko odvisno od nas samih ne glede na uspešnost členitve Slovenije na več strukturnih regij. Najprej mora biti država sposobna dokazati, da sredstva potrebuje, za kar so potrebni predvsem dobro pripravljene programi in projekti, potem pa mora biti država še sposobna absorbirati pridobljena sredstva. Le z učinkovitim in uspešnim črpanjem dodeljenih sredstev bo lahko Slovenija kar najbolj uspešno zasledovala zastavljeni cilj, tj. zmanjševanje regionalnih neenakosti in skladen razvoj države kot celote ter vseh njenih delov tudi v primeru nekoliko manjše količine finančnih sredstev iz naslova Kohezijskega in strukturnih skladov EU.

### Seznam grafov

|  |    |
|--|----|
| <i>Graf 1: BDP na prebivalca v državah članicah EU leta 1999<br/>(po pariteti kupne moči)</i>                                  | 13 |
| <i>Graf 2: Regionalne neenakosti v BDP na prebivalca v letu 1997</i>   | 13 |
| <i>Graf 3: Razdelitev sredstev v programskem obdobju 2000-2006<br/>(v milijardah evrov glede na cene iz 1999)</i>              | 30 |
| <i>Graf 4: Trend spreminjanja BDP na prebivalca štirih najmanj<br/>razvitih držav članic EU v letih 1988-1999</i>              | 31 |
| <i>Graf 5: BDP na prebivalca glede na kupno moč v cenah leta 2001</i>  | 34 |
| <i>Graf 6: Izdatki za regionalno politiko od 2000-13 v milijonih evrov<br/>(v cenah leta 2004)</i>                             | 45 |
| <i>Graf 7: Sredstva EU za strukturne namene v Sloveniji za obdobje<br/>2004-2006 v milijardah SIT in v % celotne vrednosti</i> | 50 |

## Seznam tabel

|   |    |
|---|----|
| <i>Tabela 1: Razdelitev strukturnih skladov glede na ciljna območja</i>   | 26 |
| <i>Tabela 2: BDP v najbolj problematičnih regijah EU, kjer živi deset % prebivalstva EU (od 1988 do 1999)</i>   | 32 |
| <i>Tabela 3: Statistični prikaz regij, ki ne dosegajo 75 % povprečja BDP EU (po kupni moči v cenah iz leta 2000)</i>  | 35 |
| <i>Tabela 4: Primerjava ciljev in instrumentov regionalne politike v obdobju 2000-06 in predlagane reformirane regionalne politike v obdobju 2007-2013</i>  | 46 |
| <i>Tabela 5: Sredstva strukturnih in Kohezijskega sklada, namenjena Sloveniji od vstopa v EU do konca leta 2006 (v cenah leta 1999)</i>   | 50 |
| <i>Tabela 6: Dodeljene pravice porabe na leto na prebivalca in v % BDP v letu zaključka pogajanj po državah, za regije upravičene do cilja 1 in do sredstev Kohezijskega sklada v obdobju 2000-06 za države članice ter 2004-06 za države pristopnice (v evrih, stalne cene 1999)</i> | 51 |
| <i>Tabela 7: BDP v PPS, na prebivalca, kot delež povprečja EU-15</i>  | 56 |
| <i>Tabela 8: BDP v PPS, na prebivalca, kot delež EU-27</i>  | 57 |
| <i>Tabela 9: Predpisane meje povprečne velikosti regij po NUTS klasifikaciji</i>  | 60 |
| <i>Tabela 10: Primerjava predlaganih treh regij v Sloveniji z regijami v okoliških državah na ravni NUTS-2</i>  | 61 |
| <i>Tabela 11: Pomladanska napoved BDP, agregatov potrošnje in trga dela ter primerjava z jesensko napovedjo za leti 2004 in 2005</i>  | 75 |



**Primarni viri**

- COUNCIL REGULATION (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the structural funds. Official Journal of the European Communities, L. 161/1, 26.6.1999.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/l\\_16119990626en00010042.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/l_16119990626en00010042.pdf) (31.8.2004)
- EUROPEAN REGIONAL STATISTICS Reference Guide (2004). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.  
[http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BD-04-001-\\_\\_-N-EN&mode=download](http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BD-04-001-__-N-EN&mode=download) (6.4.2004)
- Dodatna pojasnila k pogajalskim stališčem RS za področje 21 – Regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov. Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU.  
[http://www.sigov.si/ops/datoteke/pi/slo/21dod\\_poj1.doc](http://www.sigov.si/ops/datoteke/pi/slo/21dod_poj1.doc) (17.5.2004)
- Državni razvojni program za obdobje 2001-2006: Dodatki.  
<http://www.sigov.si/arr/9razno/pdf/drp/12dec-drp-c.zip> (17.5.2004)
- Izhodišča in predlogi za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v Republiki Sloveniji s sklepi Vlade Republike Slovenije (2001).  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/izhod187.htm> (17.5.2004)
- MNENJE k predlogu Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (Zpok) (1999).  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/mnendzpok.htm> (16.3.2004)

- Pirnat, Rajko in Grad, Franc (2001): ŠTUDIJA “PRIPRAVA TREH POGLAVIJ ZAKONA O POKRAJINAH”. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/zak3p.htm> (17.5.2004)
- Pogajalsko izhodišče Republike Slovenije za področje 21. Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU.  
<http://www.sigov.si/ops/datoteke/pi/slo/21.doc> (17.5.2004)
- POGAJANJA. Ožja pogajalska skupina za pristop RS k EU.  
<http://www.sigov.si/ops/slo/organizacija/index.html> (26.2.2004)
- POROČILO o aktivnostih, povezanih z ustanavljanjem pokrajin v Sloveniji s sklepi Vlade Republike Slovenije št. 015-13/2001-3 z dne 15.11.2001.  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/porsklep.htm> (17.5.2004)
- POROČILO k predlogu zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (ZPoK) (1999). Komisija DZ RS za lokalno samoupravo - predhodna obravnava – št. 020-01/98-7/1, EPA 450 – II.  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/pordzpok.htm> (17.5.2004)
- POROČILO o stanju lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji (2001) – neuradni prevod. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, Strasbourg.  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/porocse.htm> (17.5.2004)
- Predlog Zakona o pokrajinah s tezami za normativno ureditev (1998). Vlada RS, predhodna obravnava.  
[http://www2.gov.si/zak/Pre\\_Zak.nsf/0/7e3196824e0ac7b0c12565ee00326eb8?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/0/7e3196824e0ac7b0c12565ee00326eb8?OpenDocument) (16.3.2004)

- Predlog za spremembo ustave z osnutkom ustavnega zakona Službe VRS za zakonodajo, št. 020-02-8/2001 EVA: 2001-1517-0001 (2001).  
<http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/predlustsvz.htm> (17.5.2004)
- REGIONAL POLICY – INFOREGIO Facts and figures  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm) (10.5.2004)
- REGIONAL POLICY – INFOREGIO Why is regional policy necessary?  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions3\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions3_en.htm) (10.5.2004)
- REGIONAL POLICY – INFOREGIO How does it work?  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions5\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm) (10.5.2004)
- REGIONAL POLICY – INFOREGIO What does it do?  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions9\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions9_en.htm) (10.5.2004)
- REGIONAL POLICY – INFOREGIO What is being achieved  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions10\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions10_en.htm) (10.5.2004)
- Regulation No 1059/2003 of the EP and Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS). Official Journal of the European Communities, L 154, 21/06/2003.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l\\_154/l\\_15420030621en00010041.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_154/l_15420030621en00010041.pdf) (31.8.2004)
- Second progress report on economic and social cohesion (2003). Evropska komisija.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro\\_int2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf) (17.5.2004)

- Second Cohesion Report oz. Second report on economic and social cohesion (2001). Evropska komisija.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cont entpdf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cont entpdf_en.htm) (17.5.2004)
- Third Cohesion Report oz. Third report on economic and social cohesion (2004). Evropska komisija.  
[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm) (17.5.2004)

### **Sekundarni viri**

- Armstrong, Harvey W. (2001): Regional Policy. V El-Agraa, Ali M.: The European Union *Economics & Policies*. Prentice Hall, England, str. 388-413.
- Barnes, Ian and Barnes, Pamela (1995): The Enlarged European Union. Longman, London.
- Brinar, Irena (2003): Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo: raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Bučar, Bojko in Brinar, Irena (2002): Nekateri (pre)pomisliki ob vstopanju v EU. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 654-668.
- Bučar, Bojko (1993): Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij. FDV, Ljubljana.
- Bučar, Bojko (1995): International Cooperation of European Subnational Regions. Journal of International relations, 1-4, str. 4-17.
- Bugarič, Bojan (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V Ribičič, Ciril: Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Uradni list RS, Ljubljana, str. 121-130.

- Čibej, Maja (2002): Približevanje Slovenije Evropski uniji na področju regionalne politike: diplomsko delo. FDV, Ljubljana.
- Evropska unija na kratko (2004). Informacijski center Delegacije evropske komisije v Sloveniji, zloženska.
- Evropska unija odgovarja na vaša vprašanja (2004). Informacijski center Delegacije evropske komisije v Sloveniji, zloženska.
- Gulič, Andrej in Praper, Sergeja (1998): Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V Ribičič, Ciril: Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Uradni list RS, Ljubljana, str. 51-94.
- Haček, Miro (2003): Regionalizacija Slovenije ob vstopanju in po vstopu Slovenije v EU: raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij Mirovnega inštituta 2002. Mirovni inštitut, Ljubljana.
- Harvie, Christopher (1994): The Rise of Regional Europe. Routledge, London.
- Kavaš, Damjan (2001): Raziskovalni projekt strokovne podlage za pogajalsko izhodišče »regionalna politika in koordinacija strukturnih instrumentov«: priročnik za upravljanje s predpristopnima inštrumentoma ISPA in PHARE, s strukturnimi skladi in s Kohezijskim skladom. Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana.  
[http://www.sigov.si/ops/datoteke/raziskave/regionalna\\_studija.doc](http://www.sigov.si/ops/datoteke/raziskave/regionalna_studija.doc) (26.2.2004)
- Keating, Michael (1998): Is there a regional level of government of Europe. V Le Galés, Patrick & Lequesne, Christian: Regions in Europe. Routledge, London, str. 11-29.
- Kezunovič, Maja (2003): SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA – o pogajanjih in njihovih posledicah. Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana.

- Kuhelj, Alenka (1996): Aktualni problemi regionalizma. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, str. 989-998.
- Maček, Matej in dr. (2003): Strukturni skladi EU. V Sočan, Lojze in dr.: Poglobljanje in širjenje Evropske unije. FDV, Ljubljana, str. 243-260.
- Moussis, Nicholas (1999): Evropska unija: pravo, ekonomija, politike. Littera picta, Ljubljana.
- Plut, Dušan (2003): Predavanje »Regije v Evropi danes, pokrajine v Sloveniji jutri«, gradivo pri predmetu Politična geografija Slovenije. Filozofska fakulteta, Ljubljana.  
[http://www.ff.uni-lj.si/geo/gradiva/studijska\\_gradiva/politicka\\_geografija/files/predavanje\\_Plut.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/geo/gradiva/studijska_gradiva/politicka_geografija/files/predavanje_Plut.pdf) (17.5.2004)
- Pomladanska napoved gospodarskih gibanj (2004). UMAR, Ljubljana.  
<http://www.sigov.si/zmar/public/analiza/spoml04/poml-nap04.pdf> (17.5.2004)
- Pur, Dimitrij (2002): Izhodišča in smernice za delo v stalni misiji RS pri EU v Bruslju na področju regionalnega razvoja.  
<http://www.gov.si/arr/1akt/pdf/22/tezebrus18.zip> (16.3.2004)
- Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi (2004). Informacijski center Delegacije Evropske unije v Sloveniji, zloženska.
- Skorubinski, Raul in dr. (2000): Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ministrstvo RS za šolstvo in šport, Ljubljana.  
<http://www.gov.si/arr/6viri/pdf/a28.pdf> (16.3.2004)
- Šef, Igor (2002): Strukturni skladi – način pomoči manj razvitim članicam Evropske unije: diplomsko delo. FDV, Ljubljana.

- Šmidovnik, Janez (1993): Regionalizem v Evropi in pri nas, Teorija in praksa, let. 30, št. 3-4, str. 199-208.
- Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (1998): Svet Evrope in regionalizem. V Ribičič, Ciril: Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Uradni list RS, Ljubljana, str. 95-120.
- Vrišer, Igor (1998): O regionalizaciji Slovenije. V Ribičič, Ciril: Zbornik Regionalizem v Sloveniji. Uradni list RS, Ljubljana, str.131-140.
- Weixler, Roman (2002): Regije kot dejavnik odločanja v Evropski uniji: diplomsko delo. FDV, Ljubljana.
- Wostner, Peter (2004): Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija: stanje, problemi in izzivi. Bančni vestnik, 2004.  
[http://www.sigov.si/svrp/5novo/pdf/53/wostner\\_2004\\_sredstva\\_za\\_strukturne\\_namene\\_stanje\\_problemi\\_izzivi.pdf](http://www.sigov.si/svrp/5novo/pdf/53/wostner_2004_sredstva_za_strukturne_namene_stanje_problemi_izzivi.pdf) (31.8.2004)