

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Rada Drnovšek

**VPLIV UVEDBE POKRAJIN NA PROBLEMATIKO ČRPANJA
SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV IN KOHEZIJSKEGA
SKLADA EVROPSKE UNIJE – PRIMER ZASAVJA**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Rada Drnovšek

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**VPLIV UVEDBE POKRAJIN NA PROBLEMATIKO ČRPANJA
SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV IN KOHEZIJSKEGA
SKLADA EVROPSKE UNIJE – PRIMER ZASAVJA**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

Vpliv uvedbe pokrajin na problematiko črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada Evropske unije – primer Zasavja

V diplomskem delu ugotavljam, ali bo uvedba 14 regij oziroma pokrajin v Sloveniji vplivala na sposobnost učinkovitega in uspešnega črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada Evropske unije ter na kakšen način na konkretnem primeru Zasavske regije. V nalogi natančneje analiziram nastanek, razvoj in način izvajanja evropske regionalne politike ter opredeljujem namen in pomen te politike za Slovenijo, odkar je naša država polnopravna članica Evropske unije in je kot taka vpeta tudi v sisteme črpanja evropskih sredstev. Z analizo razvoja slovenske regionalne politike, vključno s temeljnimi dokumenti in nosilci te politike, sem opredelila naš sistem delovanja na področju regionalnega razvoja. Ključni del naloge pa je namenjen seznanjanju z razmerami v eni izmed bodočih regij, v Zasavju, ter definiranju procesa uvajanja pokrajin v Sloveniji in možnemu vplivu te uvedbe na sposobnost črpanja evropskih sredstev. Poseben del namenjam še analizi postopkov, po katerih države članice sodelujejo pri delitvi evropskih sredstev. S koncem leta 2006 se trenutna finančna perspektiva Evropske unije končuje, zato je smiselno podati prve ocene uspešnosti črpanja v Sloveniji v času polnopravnega članstva med letoma 2004-2006 in opozoriti na težave, ki se jim lahko v prihodnji finančni perspektivi 2007-2013 izognemo.

Ključne besede:

Evropska unija; evropski skladi; lokalna samouprava; pokrajine; Zasavje.

The Zasavje Region – as an Example of the Future Slovenian Regions and Their Influence on Getting European Structural Funds and Cohesive Fund

The following thesis deals with the question whether the future introduction of the future fourteen Slovenian regions will have a positive influence on getting various European funds, either from the Structural Funds or the Cohesive Fund. I have been particularly interested in the way this will be realized in the Zasavje Region. The thesis specifically analyses the introduction, the development and the way that the European regional politics has been carried out. Additionally, it defines the purpose and the significance of such politics for Slovenia after it became the Member State of the European Union and was integrated into the systems of getting different European funds. I have defined the existing Slovenian regional system by analyzing the development of Slovenian regional politics, including its basic documents and performers. The basic part of the thesis deals with the situation in one of the future regions, the Zasavje Region, and also with the defining of the process of the introduction of different regions in Slovenia, as well as their possible influence on getting European funds. A special part of the thesis presents the analyses of different processes that are used by different European countries to get European funds. Since the recent financial perspective of the European Union is ending in 2006, it is wise to show how successful Slovenia has been in getting European funds during its Member State years between 2004 and 2006. Furthermore, it is useful to draw attention to the difficulties that could be avoided between 2007 and 2013.

Key words:

European Union; European Funds; local self-government; Regions; the Zasavje Region.

KAZALO

1. UVOD IN METODOLOŠKI OKVIR NALOGE	8
1. 1 Opredelitev osnovnih pojmov	12
2. NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKE REGIONALE POLITIKE	19
2. 1 Od Rimske pogodbe do nastanka Evropskega sklada za regionalni razvoj	19
2. 2 Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj	21
2. 3 'Delors I' in reforma strukturnih skladov leta 1988	22
2. 4 Sprejetje pogodbe o Evropski uniji ter reforma strukturnih skladov leta 1993	23
2. 5 Agenda 2000 – reforma strukturnih skladov leta 1999	24
2. 6 Strukturni skladi in kohezijski sklad po širitvi leta 2004	25
3. IZVAJANJE EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE	28
3. 1 Evropski sklad za regionalni razvoj	29
3. 2 Evropski socialni sklad	29
3. 3 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad	30
3. 4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva	30
3. 5 Kohezijski sklad	30
3. 6 Pobude Skupnosti	31
3. 7 Cilji in načela izvajanja evropske regionalne politike	32
4. RAZVOJ SLOVENSKE REGIONALNE POLITIKE	35
4. 1 Regionalna politika v Sloveniji do leta 1991	35
4. 2 Obdobje po osamosvojitvi Slovenije	35
4. 3 Slovenija pred polnopravnim članstvom v Evropski uniji	36
4. 4 Slovenija kot polnopravna članica Evropske unije	38
4. 5 Temeljni dokumenti Slovenije za izvajanje regionalne politike	38
4. 6 Nosilci regionalne politike v Sloveniji	41
4. 7 Proces uvajanja pokrajin v Sloveniji	44
4. 8 Ocena razmer v Zasavju	46

5. POSTOPKI ČRPANJA SREDSTEV IZ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV IN KOHEZIJSKEGA SKLADA	50
5. 1 Slovenske izkušnje pri črpanju sredstev iz evropskih skladov	57
5. 2 Vpliv uvedbe pokrajin na črpanje sredstev iz evropskih skladov v Sloveniji	61
5. 3 Obiti za obdobje 2007-2013	63
5. 4 Sklepi	64
6. ZAKLJUČEK	67
7. VIRI	69
8. PRILOGE – INTERVJUJI	76

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

- AER – Skupščina evropskih regij (Assembly of European Regions)
- ARR – Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj
- BDP – Bruto domači proizvod
- CoR – Odbor regij (Committee of the Regions)
- DRP – Državni razvojni program
- EGS – Evropska gospodarska skupnost (European Economic Community)
- EIB – Evropska investicijska banka (European Investment Bank)
- EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
- EMU – Evropska ekonomska in monetarna unija (European Economic and Monetary Union)
- EPD – Enotni programski dokument
- ES – Evropska skupnost (European Community)
- ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo (European Community for Coal and Steel)
- ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj (European Fund for Regional Development)
- ESS – Evropski socialni sklad (European Social Fund)
- EU – Evropska unija (European Union)
- Euratom – Evropska skupnost za jedrsko energijo (European Atomic Community)
- FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance)
- ISPA – Instrument za predpristopno pomoč (Instrument for Structural Policies for preAccession)
- NUTS – Klasifikacija teritorialnih enot za statistiko (Nomenclature des Unites Territoriales pour Statistique)
- ONP – Okvirni načrti podpore
- ORP – Območni razvojni program
- PEU – Pogodba o Evropski uniji (Treaty of European Union)
- PHARE – Program za pomoč pri prestrukturiranju gospodarstva (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)
- RCR – Regionalni center za razvoj (Zagorje)

RRA – Regionalna razvojna agencija
RRP – Regionalni razvojni program
RS – Republika Slovenija
SAPARD – Pristopni program za razvoj kmetijstva in podeželja (Special Accesion Programme for Agricultural and Rural Development)
SEA – Enotna evropska listina (Single European Act)
SEM – Skupni evropski trg (Single European Market)
SGRS – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SLSRP – Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
SRR – Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja
SRRS – Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SSP – Svet za strukturno politiko
ZSRR – Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

SEZNAM PREGLEDNIC IN SHEMA

1. PREGLEDNICE

- Preglednica 3. 1: *Evolucija strukturnih skladov za kohezijo med leti 1975 in 2013*
- Preglednica 3. 2: *Zveza med cilji, pobudami Skupnosti in strukturnimi skladi EU*
- Preglednica 4. 2: *Osnovni podatki o Zasavju (primerjava med letoma 2001 in 2005)*
- Preglednica 4. 3: *SWOT analiza in priložnosti Zasavske regije do leta 2013*

2. SHEMA

- Shema 4. 1: *Koncept izvajanja regionalne politike v Sloveniji*
- Shema 5. 1: *Postopek programskega načrtovanja*
- Shema 5. 2: *Primer načrtovanja projekta za črpanje sredstev iz evropskih skladov*

1. UVOD IN METODOLOŠKI OKVIR NALOG

Z vstopom v Evropsko unijo (EU, *European Union*), 1. maja leta 2004, je Republika Slovenija (RS) postala polnopravno vpeta v sisteme črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada Unije. Z letom 2006 se končuje trenutna finančna perspektiva, ki se je začela leta 2000. Slovenija je po oceni uspešnosti črpanja iz programov *PHARE*, *SAPARD* in *ISPA* v predpristopnem obdobju veljala za eno izmed najuspešnejših kandidatk. Takratni akterji, ki so bili odgovorni za črpanje sredstev iz predpristopne pomoči, ugotavljajo, da so bili v tistem obdobju pripravljeni uspešni večji projekti, izbran je bil tudi primeren kader, pomembna pa je bila tudi centralizacija upravljanja vseh sredstev. V naslednjih letih je bila vpeljana pretirana decentralizacija in delitev nalog ter upravljanja s sredstvi na več ministrstev in agencij, kar pa se je izkazalo za nekvalitetno potezo in je povzročilo težave pri črpanju evropskih sredstev. Postopki pridobivanja teh sredstev so bili prezapleteno oblikovani, projekti so bili neustrezno pripravljeni. Leta 2005 so se v medijih pojavile prve ocene o uspešnosti in učinkovitosti črpanja v RS, ki pa so bile negativne in so opozorile na določene težave, da katerih prihaja. Izpostavljena je bila slaba priprava programov, nevpodstavljen sodelovanje med občinami, ki so premajhne za vodenje evropskih projektov. Naloga Slovenije pred uveljavitvijo nove finančne perspektive za obdobje 2007-2013, ki novim članicam namenja trikrat do štirikrat več strukturnih in kohezijskih sredstev kot v obdobju 2004-2006, je, da se učinkovito vključi v sistem upravljanja in črpanja sredstev iz evropskih skladov, za kar pa bo potrebno oblikovati celovito in dodelano regionalno politiko. Konec leta 2005 je bil oblikovan nov zakonodajni okvir (sprejem novega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ZSRR), ki je prilagojen evropski regionalni politiki, do leta 2007 pa bodo pripravljeni tudi posodobljeni strateški in programski okviri. Pomanjkljivosti se pojavljajo predvsem na ravni institucionalizacije, sistema spremljanja in nadzora ter še na neoblikovani drugi ravni lokalne samouprave - namreč regij oziroma pokrajin, ki imajo v EU vse večjo vlogo v zgodovinskem, gospodarskem in kulturnem smislu. Dokončna delitev na ravni klasifikacije *NUTS (Nomenclature des Unites Territoriales pour Statistique)*, ki jo je izdelal Evropski statistični urad (*Eurostat*), na osnovi katere se delijo finančna sredstva in po kateri se RS deli na dve kohezijski regiji, je že bila izpeljana. RS se pripravlja tudi na regionalizacijo oziroma oblikovanje in ustanovitev 14 regij oziroma pokrajin, ki bodo predstavljale vmesno raven med državo in ožjo lokalno skupnostjo, občinami, ter

bodo v prihodnosti igrale pomembno vlogo pri oblikovanju regionalnih projektov, s katerimi bo mogoče črpati sredstva iz EU. Iztek finančne perspektive 2000-2006 je priložnost, da se kljub veljavnemu pravilu $n + 2$ ovrednoti prvo obdobje slovenskega polnopravnega črpanja iz evropskih skladov ter oceni naša uspešnost in učinkovitost.

V nalogi sem se ukvarjala z dvema problemoma, ki pa sta med seboj povezana. Prvi problem, na katerega sem želela opozoriti, je problematika črpanja evropskih sredstev v RS, saj so se v obdobju 2004-2006 pojavila določena opozorila s strani EU, naj nove članice, med njimi tudi RS, izboljšajo svojo absorpcijsko moč. Drugi problem pa je vprašanje regionalizacije v RS oziroma oblikovanje druge ravni lokalne samouprave, t. i. regij oziroma pokrajin, ter njihov vpliv na črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki ga bodo nesporno imele, na primeru Zasavja. Zasavsko regijo sem izbrala, ker gre za eno izmed razvojno najbolj ogroženih regij v RS, ki pa jo bodo najverjetneje sestavljale zgolj tri občine - Trbovlje, Zagorje ob Savi ter Hrastnik. Zanimalo me je, s kakimi problemi se pri črpanju evropskih sredstev srečujejo tisti, ki predstavljajo potencialne upravičence na regionalni in lokalni ravni in kaj bi bilo potrebno po njihovem mnenju izboljšati za možnost uspešnejšega in učinkovitejšega črpanja.

Naloga zajema celoten pregled nastanka in razvoja evropske regionalne politike, vključno z načini, cilji in načeli izvajanja omenjene politike. Pomemben del zavzema analiza razvoja slovenske regionalne politike, ki vsebuje tudi opredelitev temeljnih dokumentov in nosilcev te politike. Tudi proces regionalizacije Slovenije (uveljavljanje kohezijskih regij, razvojnih regij in pokrajin) je natančneje pojasnjen. V zadnjem delu je opredeljen postopek črpanja sredstev ter konkretne slovenske izkušnje in problemi pri črpanju, s katerimi se srečujejo ustanove in občine pri projektih, vezanih na evropska sredstva. Ob koncu sem preverjala še vpliv uvedbe regij oziroma pokrajin na postopke priprave projektov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada ter obete za prihajajočo finančno perspektivo 2007-2013. V diplomski nalogi sem opredeljeno problematiko črpanja in oblikovanja pokrajin preverjala zgolj na primeru Zasavja. V nalogi ni primerjave s starimi članicami EU, ki so bile in so uspešne pri črpanju sredstev (na primer Irske, Finske) in prakso katerih bi bilo dobro analizirati, saj sem se ukvarjala le s konkretnim slovenskim primerom. Prav tako nisem natančneje obravnavala napovedanih sprememb v novi finančni perspektivi 2007-2013, ampak sem jih samo nakazala. Ta del niti ni tako pomemben za to nalogo, saj sem želela predvsem

ovrednotiti dosedanje prakse in dosežke ter le pokazati smernice nadaljnega razvoja evropske regionalne politike ter njenih strukturnih skladov in kohezijskega sklada.

Pri pripravi diplomskega dela sem izhajala iz osnovne hipoteze, *da odsotnost širših lokalnih skupnosti bistveno vpliva na sposobnost Slovenije pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU.*

Naloga je sestavljena iz štirih širših sklopov. Prvi del vsebuje uvod, metodološki okvir in opredelitev osnovnih pojmov, ki se pojavljajo skozi celotno besedilo. Drugo poglavje diplomske naloge je sestavljeno iz dveh delov. Prvi opredeljuje nastanek in razvoj evropske regionalne politike ter analizira vse pomembne reforme strukturnih skladov do danes. Drugi del pa govori o izvajanju evropske regionalne politike ter definira vse štiri strukturne sklade in kohezijski sklad, pobude Skupnosti ter cilje in načela te politike. Namen tega širšega poglavja je predstaviti ter opredeliti kompleksnost evropske regionalne politike. Poglavitni del naloge je usmerjen k definiranju razvoja slovenske regionalne politike in njene vpetosti v regionalno politiko EU. Tretje poglavje tako zajema omenjeni razvoj slovenske regionalne politike, vključno s temeljnimi dokumenti in nosilci le-te. V tem delu je natančneje analiziran tudi proces regionalizacije v Sloveniji ter ocena razmer v Zasavju. V zadnjem, četrtem poglavju pa skušam predstaviti postopke črpanja sredstev iz EU, konkretne slovenske izkušnje ter vpliv uvedbe pokrajin na črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU. Ob koncu podam še nekaj smernic in sprememb evropske regionalne politike v prihajajoči finančni perspektivi 2007-2013 ter slovenske načrte za to obdobje. Sledijo še sklepi in zaključek.

Za tako strukturo diplomske naloge sem se odločila iz preprostega razloga, da celostno objasnim razvoj, pomen in izvajanje evropske regionalne politike, opredelim vlogo regionalne politike in regionalizacije v Sloveniji ter ju skupno povežem v postopkih črpanja sredstev iz evropskih skladov na konkretnem primeru bodoče Zasavske regije oziroma pokrajine.

V diplomski nalogi sem uporabila naslednje metode:

- *analiza in interpretacija primarnih virov* – pri preučevanju dokumentov in zakonskih podlag s področja EU in Slovenije,
- *analiza in interpretacija sekundarnih virov* – pri opredelitvi osnovnih pojmov, nastanka in razvoja evropske in slovenske regionalne politike, pri spoznavanju dilem na področju regionalnega razvoja ter pri definiranju postopkov črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU,

- *zgodovinska analiza* – pri spoznavanju preteklega stanja oziroma spreminjanja preoblikovanja načel, pravil in izvajanja regionalne politike v EU in v Sloveniji,
- *analiza uradnih statistik* – kot izhodišče za nadaljnjo analizo ter osnovo za primerjavo deleža finančnih sredstev, namenjenih strukturnim skladom in kohezijskemu skladu EU,
- *usmerjeni intervjuji* – pri pridobitvi določenih podatkov o konkretnih izkušnjah in pomenu uvedbe regij oziroma pokrajin v RS na črpanje sredstev iz evropskih skladov na lokalni in regionalni ravni v Zasavju (regionalna razvojna agencija in občina) ter pri pridobivanju podatkov na državni ravni,
- *opisna metoda* – pri podajanju osnovnih značilnosti posameznih finančnih instrumentov regionalne politike,
- *študija primera* – kot preučevanje konkretnega primera bodoče Zasavke regije ter njenega zavedanja pomena poznavanja prednosti in slabosti tako evropske in slovenske regionalne politike kot regionalizacije ter njene povezave s črpanjem sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU.

Zaradi kompleksnosti tematike diplomske naloge ni priporočljiva izbira preozkega pristopa oziroma omejujočega števila raziskovalnih metod, zato sem se odločila za več različnih metod. Saj je tako onemogočena morebitna enostranskost, ozkost in pristranskost raziskave. V začetku sem raziskavo želela zastaviti nekoliko širše, saj sem načrtovala, da bom podatke o izkušnjah s črpanjem evropskih sredstev ter vlogi uvedbe pokrajin na te procese zbirala na vseh regionalnih razvojnih agencijah v Sloveniji, vendar sem se po posvetu z mentorjem (izkušnje z nizko odzivnostjo na vprašalnike) odločila za študijo primera. Prednost intervjujev je predvsem v tem, da so bolj poglobljeni in natančni. Z njimi sem pridobila številne pomembne podatke in si osvetlila določene dileme, ki so se pojavile skozi pripravo diplomskega dela in ki jih v drugih virih nisem zasledila. Kot slabost pa bi izpostavila predvsem manjše število opravljenih intervjujev v primerjavi s prvotno načrtovanimi vprašalniki. Intervjuje sem opravljala le v Zasavski regiji ter na državni ravni, kar pomeni, da so izkušnje s črpanjem evropskih sredstev vezane zgolj na to področje. V drugih regijah (na primer Osrednjeslovenski ali Savinjski) so lahko izkušnje drugačne, v teh dveh regijah so izvedli več pomembnih projektov, ki so bili sofinancirani s strani EU.

Za natančnejše preučevanje Zasavja, kot študije primera, sem se odločila, ker je ta regija po osamosvojitvi v tranzicijskem obdobju doživela propad nekdanje industrije in posledično postala ena izmed razvojno najbolj ogroženih regij. Regija, kjer je prevladovala težka industrija, s poudarkom na rudarstvu in energetiki, se sedaj sooča s sodobnimi izzivi ponovnega razvoja bolj prilagodljivega gospodarstva ter z zmanjšanjem brezposelnosti, ki je prav tako med višjimi v državi. Prednost te regije je predvsem v njeni majhnosti, saj jo sestavljajo le tri občine, ki lahko iz tega razloga lažje določijo regionalne prioritete naloge in cilje, ki jih želijo doseči. Ena izmed možnosti za razvoj Zasavske regije so tudi projekti, s katerimi je in bo mogoče kandidirati za sredstva iz evropskih skladov. EU je prinesla tako pozitivne kot negativne obveznosti za države članice, strukturni in kohezijski skladi so ena izmed pozitivnih priložnosti, ki jih bodo regije, predvsem razvojno bolj ogrožene, morale izrabiti.

Podatke, ki so vključeni v diplomsko nalogo, sem črpala iz primarnih virov, v večini objavljenih na medmrežju (različne pogodbe in uredbe Evropske skupnosti in EU; dokumenti slovenske regionalne politike - ZSRR, Državni razvojni programi, strategije, poročila o regionalnem razvoju), sekundarnih virov (članki v strokovnih revijah in zbornikih, samostojne publikacije) ter intervjujev, ki so bili opravljeni na Regionalnem centru za razvoj Zasavje, v občini Trbovlje ter na državni ravni, V Službi vlade RS Za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SLSRP).

1. 1 Opredelitev osnovnih pojmov

Najprej bom opredelila osnovne pojme, ki se pojavljajo skozi celotno nalogo. Pojem *regionalnega razvoja*, ki se je izoblikoval in uveljavil po 2. svetovni vojni, postaja v sodobnih državah čedalje bolj pomemben. S pospeševanjem regionalnega razvoja skušajo države odpraviti ali vsaj ublažiti negativne učinke tržnega gospodarstva, ki povzročajo regionalne razlike med pokrajinami, zaradi katerih deli posameznih držav, tudi deli Slovenije, uživajo prednosti, drugi deli pa so zapostavljeni. Razvoj teh regij stagnira ali celo nazaduje. Vzroki za takšna gibanja so različni – zgodovinski razvoj, privlačnost za naložbe, prometni položaj, obmejna lega, uvajanje inovacij (zlasti tehničnih in tehnoloških), socialne razmere, kopičenje prednosti, ki jih prinašajo velike naložbe na določeni lokaciji, pa tudi družbene - psihološka pripravljenost in naravnost za uvajanje novosti in dosego napredka. Regionalne razlike torej ustvarjajo neutemeljeno razlikovanje med posameznimi območji, kar v končni fazi povzroča

škodo celotni družbeni skupnosti. Omenjene razlike povzročajo tudi politične probleme, ki se jim skušajo v modernih družbah izogniti s preiščeno regionalno politiko ter z njo uveljaviti sprejeto družbeno načelo 'o enakih pogojih in možnostih za vsakega prebivalca, ne glede na to, kje biva'. Izkušnje kažejo, da je odpravljanje regionalnih razvojnih razlik težavno, počasno in prinaša visoke stroške ter da je potrebno vsakih nekaj let ovrednotiti uspešnost regionalnih razvojnih gibanj in problemov ter pripraviti nadaljnje ukrepe (Ravbar 2000: 9-10). Po mnenju Guliča in Praperjeve (2000: 134) je *regionalni razvoj* proces družbenih sprememb, ki je v krajšem časovnem obdobju usmerjen v zmanjševanje, v daljšem pa v odpravljanje razlik v stopnji razvitosti regij ter obenem razlik v kakovosti življenja njihovih prebivalcev. V tem procesu razvojni subjekti, s premagovanjem ovir za kakovostno izrabo lastnih razvojnih potencialov in virov ter spodbujanjem samoiniciativnosti in samorazvoja regij, ustvarjajo pogoje za učinkovit ter skladen razvoj gospodarstva in družbe ter njenih posameznih delov. Prizadevati si morajo za usmerjanje takšnega gospodarskega, socialnega, prostorskega, infrastrukturnega, kulturnega in drugega razvoja neke države, ki bo imel pozitivne sinergijske učinke na učinkovitost in skladnost gospodarskega razvoja države kot celote ter njenih posameznih (regionalnih) delov. Usmerjanje učinkovitega ter skladnejšega regionalnega razvoja vključuje tudi izbor ustreznih razvojnih strategij, politik in ukrepov, s katerimi se ustvarjajo ustrezni pogoji ter okolje in klima za čim manj moteno delovanje tržnih zakonitosti (Haček 2005: 90). Ob tem se zmanjšuje tudi obseg medsebojne odvisnosti razvoja razvitih in manj razvitih regij.

Enotna definicija pojma *regionalne politike* ne obstaja. Definicije se razlikujejo glede na teoretični vidik posameznega avtorja o problematiki regionalnega razvoja ter glede na prakso regionalne politike v posamezni državi. Regionalno politiko lahko opredelimo kot:

- del splošne gospodarske, razvojne ali strukturne politike, ki se izrecno nanaša na prostorsko (teritorialno) porazdelitev dejavnosti,
- ukrepe za zmanjšanje razlik v življenjskih in delovnih pogojih med posameznimi regijami v državi,
- državno pomoč regijam s posebnimi razvojnimi problemi,
- del drugih gospodarskih politik (industrijske, kmetijske, zaposlitvene, transportne), kot 'regionalni' vidik razvoja ali regionalizacije ciljev, ki si jih zastavlja gospodarska politika.

Regionalno politiko, kot je opredeljena v zadnji alineji, imenujemo posredna ali implicitna regionalna politika. Motivi zanjo so dvojni. Prvi so ekonomski, saj se s pomočjo regionalne politike doseže rast celotnega narodnega gospodarstva, saj tržni mehanizem sam po sebi ne vodi k optimalni porazdelitvi gospodarskih dejavnosti v prostoru. Posledica je nepopolna izkoriščenost produkcijskih faktorjev, predvsem dela. Drugi pa so družbeno-politični motivi. Cilji regionalne politike v državi, ki si je kot pomemben cilj postavila socialno pravičnost (gre za pomemben cilj večine sodobnih družb), je odpravljanje medregionalnih razlik in doseganje približno enakih življenjskih pogojev, kar tudi krepi pripadnost državi. Gre torej za pomembno politično in socialno vprašanje. Regionalna politika ima tudi svoje nosilce oziroma akterje (vlada, politične stranke, lokalne skupnosti, zasebni akterji ter nadnacionalne skupnosti), ki imajo politično in ekonomsko moč vplivanja na regionalnopolitične odločitve oziroma imajo interes za razvoj regije (Kavaš, Strmšnik, Pečar 2000 : 89). Tako ima vzporedno z EU vsaka država članica oblikovano lastno regionalno politiko, ki je Unija s svojo skupnostno regionalno politiko ne želi nadomestiti, ampak le usklajevati, oblikovati smernice razvoja ter določiti načela, s katerimi preprečuje neracionalno tekmovanje med članicami za evropska sredstva (Moussis 1999: 155).

Evropske regionalne politike ni mogoče neposredno definirati, saj gre za prepletanje tako regionalne kot *strukturne in kohezijske politike*. Skupna regionalna politika se je začela razvijati v Evropski skupnosti (ES, *European Community*)¹, njen začetek pa pomeni ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR, *European Fund for Regional Development – EFRD*). Z vpeljavo regionalne politike v Evropsko enotno listino (SEA, *Single European Act*)² se je tej politiki priznal pomen pri krepitvi gospodarske in socialne kohezije. Postala pa je tudi osrednji instrument kohezije. Skupna regionalna politika kohezijo EU krepi tako, da zaostalim in nerazvitim regijam pomaga pri dohitevanju razvitejših regij s financiranjem programov in projektov, ki izboljšujejo konkurenčno sposobnost zaostalih regij. Večino sredstev za

¹ Šest držav je leta 1957 podpisalo Rimsko pogodbo, s katero sta bili ustanovljeni Evropska skupnost za premog in jeklo in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom). Ti dve skupnosti sta skupaj s Evropsko gospodarsko skupnostjo tvorile ES (Sever in Sankovič 2004: 6).

² Universidad de Zaragoza (2003): Enotna evropska listina, podpisana v Luksemburgu 17. februarja 1986 in v Haagu 28. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987. Dostopno na: http://www.unizar.es/euroconstitution/Treaties/Treaty_SingleEA.htm (5. april 2006).

zmanjšanje razvojnega razkoraka EU zagotavlja preko strukturnih skladov, nekaj pa še preko kohezijskega sklada. Strukturna politika se nanaša na dejavnosti v okviru strukturnih skladov, kohezijska politika pa na dejavnosti v okviru kohezijskega sklada. Obe politiki sta poglobitev regionalne politike ter njen sestavni del. Regionalna politika je tako v primerjavi s strukturno in kohezijsko politiko širši pojem, saj se ne nanaša zgolj na pomoč manj razvitim regijam, temveč obsega tudi druge elemente, kot je na primer vpliv regij na sprejemanje odločitev. O strukturni politiki pravzaprav začnemo govoriti šele leta 1984, ko je Svet ES odločil, da bo cilje skupne regionalne politike podpiral skozi dejavnost ESRR, Evropskega socialnega sklada (*ESS, European Social Fund - ESF*) in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (*EKUJS, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF*). Skupna regionalna politika je nastala zaradi potrebe Komisije po koordinaciji nacionalnih regionalnih politik ter se postopoma razvila v politiko, ki je bolj kompleksna od politike koordinacijskega tipa. Prav tako pa je strukturna politika namenjena zmanjševanju razlik v razvitosti med različnimi regijami EU (Šef 2002: 13). Sledenje temu cilju je ena izmed pomembnejših nalog Unije, saj razlike med regijami ogrožajo integriteto Skupnega evropskega trga (*SEM, Single European Market*) ter razvoj in delovanje Evropske ekonomske in monetarne unije (*EMU, European Economic and Monetary Union*). Regionalna politika pa naj bi spodbujala tudi evropske integracijske procese (Dinan 2000: 46, 437).

Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti, da urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Po Evropski listini o lokalni samoupravi je le-ta opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva (Vlaj 1998: 17; Grafenauer 2000: 36; Šmidovnik v Žagar 2002: 7). Lokalna samouprava je normativna institucija, njen položaj pa je določen z ustavo oziroma z zakonodajo posamezne države. Na podlagi normativne ureditve je določeno tudi razmerje med državo in lokalno samoupravo ter jasna razmejitev vlog med njima. Za razliko od državne uprave so lokalni samoupravi zagotovljene decentralizacija, prostovoljnost, avtonomnost, samostojnost, demokratizacija, neoblastno urejanje in reševanje lokalnih zadev javnega pomena ter pripadnost. Razlogi za uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji so bili številni, med njimi zagotavljanje kakovostnejšega življenja za lokalno prebivalstvo, zagotovitev pravic prebivalcem RS do odločanja v

javnih zadevah, racionalna in učinkovita lokalna uprava, uveljavljanje lokalne samouprave kot temeljnega elementa parlamentarne demokracije, decentralizacija ter enakomernejši razvoj vse skupnosti (Vlaj 1998: 125).

Osnovna delitev lokalne samouprave je na ožje in širše lokalne skupnosti. Ožje lokalne skupnosti so v Sloveniji občine, ki so osnovna oblika lokalne samouprave. Poznamo pa tudi širše lokalne samoupravne skupnosti, katerih poimenovanje se v svetu in EU razlikuje od države do države. V EU ne obstaja enoten koncept regionalizacije, ki bi ga sprejele vse članice. Opredelitev evropskih regij pravi, da so regije lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnjo osrednje oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini (Haček 2005: 87-8). Večina članic EU ima dvo ali več nivojsko lokalno samoupravo, kar pomeni, da imajo samoupravo organizirano na več ravneh. Tudi širša lokalna samouprava, podobno kot ožja, temelji na določenih naravnih, teritorialnih, gospodarskih in družbenih dejavnikih (Šmidovnik v Žagar 2002: 9). Teritorialno območje širše lokalne samoupravne skupnosti obsega večje število občin ter predstavlja najbolj pristno vez med občinami in državo. V okviru širše lokalne skupnosti se lahko opravljajo naloge, ki presegajo zmogljivost manjših občin, kot tudi naloge države. To omogoča proces decentralizacije, ki pomeni na eni strani razbremenitev države, na drugi strani pa pomoč manjšim oziroma šibkejšim občinam pri tistih nalogah, ki presegajo njihove lastne zmogljivosti (npr. projekti gradnje in vzdrževanja komunalne infrastrukture), na drugi strani (*ibid.*).

Z vstopom v EU so se v RS začeli pojavljati kar trije različni pojmi, povezani z regijami, in sicer pokrajine, kohezijske regije ter razvojne regije, ki jih želim na tem mestu definirati in obrazložiti. Po osamosvojitvi Slovenije so se hkrati s procesom regionalizacije, ki je bila v prvi vrsti namenjena uvajanju občin, začele tudi priprave za ustanovitev pokrajin, torej širših samoupravnih skupnosti (Haček 2005: 92). Slovenska ustava v svojem 143. členu po novem določa, da se *pokrajine* ustanovijo z zakonom in ne več prostovoljno, kot je bilo to urejeno pred letom 2006. Pokrajina predstavlja vmesno stopnjo med državo in občinami, kjer se prav tako pojavljajo aktualne potrebe in ki jih je potrebno upoštevati in zadovoljevati. Pokrajina temelji na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev, ki omogoča načrtovanje na prostorskem, gospodarskem, kulturnem in drugih področjih ter uravnotežen razvoj v občinah, pokrajini in državi (Vlaj 1998: 318-9, 342-3). Slovenska vlada je v letu 2006 napovedala ustanovitev 14 pokrajin (Osrednjeslovenska, Primorska, Gorenjska, Goriška, Savinjska, Dolenjska, Pomurska, Podravska, Notranjska, Posavska,

Zasavska, Koroška, Spodnjepodravska in Savinjsko-Šaleška), kar je po mnenju Vlaja preveč. Vljaj (2006: 69-70) namreč navaja, da je optimalna delitev Slovenije na šest do osem pokrajin. Razlogi za regionalizacijo so tako notranji kot zunanji. Pokrajine so pomembne zaradi decentralizacije, spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, olajšale bodo kandidiranje Slovenije za sredstva EU iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada ter čezmejno sodelovanje (*ibid.*).

NUTS standardno klasifikacijo teritorialnih enot je izdelal *Eurostat*, statistični urad EU. Namen te klasifikacije je zagotavljanje celovite in dosledne členitve teritorialnih enot za potrebe zbiranja, razvoja in usklajevanja statističnih podatkov ter posledično dodeljevanja finančnih sredstev. Ta klasifikacija je zasnovana tako, da daje prednost že obstoječim upravnim regijam. Po tej členitvi se teritorij hierarhično deli na pet ravni, in sicer na tri regionalne in dve lokalni. NUTS 0 predstavlja celotno ozemlje države v vseh državah članicah EU, ne glede na velikost posameznih držav. Pod NUTS 1 spadajo vse večje pokrajine, nekatere države se tu ponovno uvrščajo kot ena enota. Z vidika dodeljevanja pomoči pa sta najpomembnejši ravni NUTS 2 in NUTS 3. Prva predstavlja večje temeljne upravne enote, kot so okrožja, departmaji itd. ter je osnovna za dodeljevanje sredstev v okviru *Cilja 1*, druga pa predstavlja manjše upravne enote in je osnovana za dodeljevanje pomoči za reševanje strukturnih problemov (*Cilj 2*) (Kezunovič 2003: 99; Mrak 2004: 57-8). Slovenijo na ravni NUTS 0 in NUTS 1 predstavljala država kot celota, na ravni NUTS 2 jo delimo na dve kohezijski regiji, na ravni NUTS 3 pa obstaja delitev na 12 razvojnih oziroma statističnih regij (Mejač 2000: 223). Kohezijska regija je funkcionalna ozemeljska enota za izvajanje skupnih nalog občin in države, še posebej pri izvajanju kohezijske politike EU v RS. Državi je uspelo, na pogajanjih z EU, Slovenijo deliti na dve *kohezijski regiji*, Zahodno in Vzhodno s središčema v Ljubljani in Mariboru, s katerima bomo predvidoma tudi po letu 2013 za slednjo ohranili položaj neto prejemnika pomoči iz strukturnih in kohezijskega sklada EU (Piry 2006: 59). Tako delitev je v letu 2006 podprla tudi evropska komisarka za regionalno politiko EU Danute Huebner.

Na ravni NUTS 3 je Slovenija razdeljena na 12 *razvojnih oziroma statističnih regij*, pri kateri gre za ekonomsko-geografsko členitev. Razvojne regije, ki so zaključene prostorske celote, v katerih je mogoče zagotoviti enake možnosti za skladen razvoj, bodo v vmesnem obdobju nadomestile pokrajine in se povezale v širše kohezijske regije. Razvojne regije so Pomurska, Koroška, Savinjska, Zasavska,

Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška, Obalno-kraška in Podravska (Dolenc 2005: 56-8).

Zasavsko regijo sestavljajo tri občine - Trbovlje, Zagorje ob Savi in Hrastnik in je kot taka predlagana tudi kot ena izmed bodočih pokrajin v RS. Ta pokrajina bo najmanjša po površini in po številu prebivalstva. Pod okrilje RCR Zasavja, katerega naloga je skrb za informiranje, svetovanje, pospeševanje, spodbujanje in privabljanje investicij, ki lahko pripomorejo k razvoju regije, spadajo poleg omenjenih občin še občine Litija, Šmartno pri Litiji in Radeče, občina Laško pa je vključena v t. i. Zasavki zakon o zapiranju rudnika Trbovlje-Hrastnik. Zasavje je v tranzicijskem obdobju padlo v globoko transformacijsko krizo in je zaradi tega ocenjeno kot regija visoke stopnje ogroženosti zaradi propada tradicionalne industrije, zapiranja rudnikov ter navezanosti na energetiko. Značilnosti Zasavja so stara industrijska sestava, nizek delež kmečkega prebivalstva, visoka stopnja brezposelnosti, ki je med najvišjimi v RS, okoljska degradacija, upadanje števila prebivalstva, nižji bruto domači proizvod (BDP) v primerjavi s nacionalnim ter še vedno skromna investicijska vlaganja.

2. NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

2.1 Od Rimske pogodbe do nastanka Evropskega sklada za regionalni razvoj

V tem delu bom analizirala nastanek evropske regionalne politike ter njen razvoj. Po koncu 2. svetovne vojne je bila Evropa razdejana. Evropski politični predstavniki so si želeli obnove, zato so že v prvih povojnih letih predstavili nekaj pobud za združevanje in ohranjanje miru v Evropi. V Haagu je leta 1948 potekal Evropski kongres, katerega namen je bil predstaviti ideje za čim prejšnjo vzpostavitev evropske enotnosti in gospodarskega sodelovanja, saj bi ločenost na tem področju lahko pomenila propad evropske celine ter nadaljnje konflikte (Ferutta 2001: 47, 51-2). Temu cilju so se prvič približali na konferenci v Messini leta 1955 z dogovorom o ekonomski integraciji. Leto kasneje je tedanji predsednik belgijske vlade Spaak predstavil poročilo, ki je vsebovalo tudi osnovni načrt za vzpostavitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS, *European Economic Community – EEC*) ter Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom, *European Atomic Community*) (Craig in Burca 1998: 10-1). Poročilo je vsebovalo podatke o možnostih razširitve skupnega trga s harmonizacijo ekonomske in socialne politike držav članic. To poročilo so zunanji ministri zainteresiranih držav obravnavali leta 1956 in ga sklenili uporabiti kot temelj pri pripravi obeh omenjenih pogodb (Arah 1995: 71). Pogodbi o nastanku teh dveh skupnosti sta bili sicer politično motivirani, temeljni namen pa je bil predvsem ekonomski (Craig in Burca 1998: 10-1).

Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ, *European Community for Coal and Steel – ECCS*) in EGS sta priznali obstoj regionalnih razlik ter vpeljali cilj skladnega gospodarskega razvoja ES. V Rimski pogodbi³ iz leta 1957 so se države podpisnice, poleg oblikovanja skupnega trga, ekonomske in monetarne unije, politike konkurence in harmonizacije ekonomskih politik držav članic, zavezale tudi k ekonomski in socialni koheziji (k zmanjšanju razlik med regijami). Vzpostavitev skupnega trga, ki je eden izmed glavnih razlogov za razvoj skupne evropske regionalne politike, je potekala na nadnacionalni ravni v več stopnjah. Ta proces je kasneje vplival tudi na oblikovanje določenih skupnih politik, kot sta na primer kmetijska in transportna

³ HR NET - Hellenic Resources Network (n. d.): *Rimska pogodba, Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*, podpisana 25. marca 1957, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno na: <http://www.hri.org/docs/Rome57/Preambula.html> (11. februar 2006).

politika, na prost pretok ljudi, storitev, blaga in kapitala. Posledici omenjenih procesov sta bili tudi ustanovitvi ESS, s ciljem izboljšanja zaposlitvenih možnosti, ter Evropske investicijske banke (EIB, *European Investment Bank*)⁴, ki je pooblaščen za financiranje projektov razvoja manj razvitih regij (Craig in Burca 1998: 12).

Že na konferenci v Bruslju leta 1961 je Komisija opredelila, kaj evropska regionalna politika zajema. Dve leti kasneje je Komisija podala Svetu ES predlog o vzpostavitvi ESRR, ki pa ni naletel na odziv. Med članicami je le Italija, katere regije so bile med najmanj razvitimi v ES, podprla napredek v tej smeri (George in Bache 2001: 362). Italija je računala na regionalno pomoč v okviru programov ES in na ta način na priložnost za hitrejši napredek nerazvitih delov in povečanje zaposlenosti (Arah 1995: 72). Ostale članice, med njimi tudi Francija in Zahodna Nemčija, ki je že čutila posledice skupne kmetijske politike, niso bile pripravljene sprejeti še ene podobne finančne obveze. S časom se je pomen regionalne politike povečeval, tudi zaradi ideje o oblikovanju gospodarske in denarne unije. To je vodilo do sprejetja ukrepov za reševanje problema neuravnoveženega regionalnega razvoja, saj je bila na vidiku prva večja širitev ES z Veliko Britanijo, Dansko in Irsko. Tako Irska in Velika Britanija sta imeli regionalne probleme in nerazvite dele, kar bi lahko imelo posledice za proračun ES (George in Bache 2001: 362-4).

Glede na spremenjene okoliščine v začetku 70-ih let 20. stoletja se je število držav, ki so podpirale razvoj evropske regionalne politike, povečalo (*ibid.*). Namen te politike ni bila zamenjava regionalnih politik posamezne države članice, temveč oblikovanje pravnih sredstev za učinkovito usklajevanje in dopolnjevanje teh politik ter oblikovanje ustreznih finančnih instrumentov. Ta korak je Komisija storila z resolucijo⁵ leta 1971, ki govori o postopnem vzpostavljanju gospodarske in denarne unije. S tem so določili potrebne strukturne in regionalne ukrepe znotraj politike ES, ki imajo zagotovljena ustrezna finančna sredstva za reševanje pomembnejših težav pri oblikovanju uravnoveženega razvoja Skupnosti. Na pariškem vrhu leta 1972 so se predstavniki držav članic strinjali, da je skupna regionalna politika nujen element za

⁴ EIB je bila kot avtonomna finančna ustanova ustanovljena leta 1958. Prizadevala naj bi si za izboljšanje gospodarskega razvoja v ES (Dinan 1999: 323). Njene pristojnosti so bile tudi na področjih regionalne infrastrukture, torej na cestah, telekomunikacijah in električni energiji (Moussis 1999: 177, 170).

⁵ Europa – Gateway to the European Union (n. d.): Resolucija Sveta ter predstavnikov držav članic o postopnem uvajanju ekonomske in monetarne unije, sprejeta 22. marca 1971. Dostopno na: http://europa.int/comm/economy_finance/emu_history/legalaspects/part_c_1_b.html (5. april 2006).

krepitev ES ter definirali cilje, ki jih je potrebno uresničiti. Zavzeli so se za usklajevanje regionalnih politik držav članic, vzpostavitev ESRR ter ustanovitev Odbora za regionalno politiko (Moussis 1999: 162). V tem času so države članice ES opredelile in podprle ustanovitev Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva (FIUR, *Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG*) (Arah 1995: 77; Kezunovič 2003: 96).

2. 2 Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj

Pred letom 1975 so se v praksi prizadeta območja v celoti obračala le na lastno državo pri reševanju regionalnih vprašanj (Armstrong 1995: 34). Leta 1973 je Komisija objavila 'Thomsonovo poročilo' o povečanju razlik v gospodarski razvitosti ter problematiki uravnoteženega širjenja ES zaradi regionalnih problemov. Oblikovanje EMU je bilo zaradi teh problemov ogroženo (George in Bache 2001: 365).

Tudi v nadaljevanju so se še pojavljale določene težave. Kljub temu, da se je ES v Parizu leta 1972 zavzela za oblikovanje ESRR, so Velika Britanija, Irska in Italija še vedno pritiskale nanjo. Trdile so, da brez ESRR ne bodo mogle storiti prvih korakov k EMU. ES se je znašla v precepu, saj je na eni strani želela usteči zahtevam skupine treh držav ter posledično uvesti EMU, po drugi strani pa je za tak korak potrebovala nemško soglasje, saj je bila Nemčija neto vplačnica v sklad. Spor, do katerega je prišlo med Veliko Britanijo in Zahodno Nemčijo, so rešili na vrhu v Parizu leta 1974 z ustanovitvijo ESRR. Večina projektov, ki jih je financiral ESRR, je bila v tistem času namenjena povečanju števila delovnih mest. Velika Britanija, Irska in Italija so bile neto prejemnice sredstev iz ESRR, ostalih šest držav članic ES pa neto vplačnice (*ibid.*: 365-7). Z vzpostavitvijo ESRR se je težišče regionalne politike usmerilo iz držav članic na ES. Države so sicer še vedno same usmerjale svoje regionalne politike in imele vpliv v ESRR na to, kdo bo pomoč dobil in kako bo le-ta porabljena, kar pa je bilo po mnenju Armstronga (1995: 35-6) napačno zastavljeno. Nastanek ESRR je bil v veliki meri namenjen predvsem Veliki Britaniji, ki po vstopu v ES, iz naslova skupne kmetijske politike, ni dobivala takšnih sredstev kot druge države članice (Dinan 1999: 431). Začetki ESRR so bili relativno skromni. Pred njegovo ustanovitvijo je bila za zagotavljanje uravnoteženega in nemotenega razvoja regionalne infrastrukture ES pristojna EIB. Tudi po ustanovitvi ESRR je skoraj 75 % sredstev za regionalni razvoj v ES financirala EIB, zaradi česar je bil pomen ESRR majhen (Moussis 1999: 177, 170).

V prvih fazah evropske integracije je prevladovalo pričakovanje, da se bodo regionalni problemi v veliki meri reševali skozi proces oblikovanja trga. Tako se je evropska regionalna politika izoblikovala v treh smereh (Keating 1995: 17):

- v smeri koordinacije nacionalnih regionalnih politik in instrumentov za zagotavljanje izvajanja sprejetih pogodb ES,
- v smeri razvoja evropskih strukturnih skladov za regionalni razvoj ter
- v smeri počasnih premikov k pozitivni skupni regionalni politiki.

Sledile so manjše reforme evropske regionalne politike leta 1979 in leta 1984, ki pa niso prinesle bistvenih sprememb, razen povečevanja sredstev. Pomembnejše reforme so bile izvedene kasneje, v letih 1988 in 1993, in so bile namenjene integriranju skupnega trga Skupnosti (Armstrong 1995: 35).

2.3 'Delors I.' in reforma strukturnih skladov leta 1988

Sredi 80. let 20. stoletja si je ES začela prizadevati za zmanjševanje razlik med regijami, čeprav so se ta prizadevanja zdela v nasprotju z njenimi cilji, med katerimi je bil najpomembnejši oblikovanje notranjega trga. *SEA*⁶ je regionalno politiko vpeljala v osnovna besedila ES ter priznala njeno pomembno vlogo pri krepitvi gospodarske in socialne kohezije. Komisija je leta 1987 v skladu s takšno politiko zahtevala podvojitev finančnih sredstev za strukturne sklade do leta 1993, kar naj bi omogočilo tudi manj problematično vzpostavitev notranjega trga. Posledično je Evropski svet leta 1988 sprejel t. i. 'I. Delorsov paket' o kmetijskih reformah, financiranju ES ter reformi strukturnih skladov (Moussis 1999: 163).

Politični in ekonomski kontekst reforme strukturnih skladov, ki je okrepila redistributivne vplive regionalne politike, je prinesel spremembe na dveh področjih. Prvo je širitev ES s Portugalsko in Španijo leta 1986, drugo pa korak k že večji gospodarski in socialni koheziji. Vstop dveh mediteranskih držav je pomenil povečanje regionalnih razlik med članicami, saj se je število populacije, ki je živela pod ravno 50 % povprečnega BDP v ES, podvojilo (George in Bache 2001: 368). Že leta 1981 se je ES priključila Grčija, ki je bila na področju regionalnega razvoja prav tako pod

⁶ *SEA* vsebuje določbe o vključevanju novih politik, kot so varovanje okolja, raziskave in tehnološki razvoj, ekonomska in socialna kohezija ter vzpostavitev skupnega notranjega trga (Nugent 2003: 58).

povprečjem ostalih članic (Kezunovič 2003: 5). Vendar pa je imela širitev tudi dobre strani. Omogočila je namreč spodbudo programov za razvoj mediteranskih članic, pri tem je šlo za uvajanje načela 'partnerstva', prvič pa so bili v oblikovanje vključeni tudi nadnacionalni akterji.

Določbe reform iz leta 1988 so natančneje opredelile načela, na katerih temelji delovanje strukturnih skladov. Gre za načela koncentracije, partnerstva, dodatnosti in oblikovanja programov (George in Bache 2001: 369-71), ki jih natančneje predstavljam v poglavju o izvajanju evropske regionalne politike. Nove reforme so strukturni skladi doživeli po končanem finančnem obdobju leta 1993, saj je bilo potrebno ovrednotiti preteklo delo, opredeliti nov ekonomski in politični kontekst ter postaviti nove finančne okvire za naslednje obdobje.

2. 4 Sprejetje pogodbe o Evropski uniji ter reforma strukturnih skladov leta 1993

Pri reformah leta 1993 je bilo v ospredju spodbujanje kontinuitete preteklih reform in ne uvajanje radikalnih sprememb. V tem obdobju je bila načrtovana nova širitev ES. Integraciji so se januarja 1995 pridružile še Avstrija, Švedska in Finska, kar pa na evropsko regionalno politiko ni vplivalo tako kot prejšnji dve širitvi. Pomemben dejavnik, ki je povzročil spremembe, je bilo sprejetje Pogodbe o Evropski uniji⁷ (PEU, *Treaty of European Union - TEU*) leta 1992 (George in Bache 2001: 371-2). Za delovanje in nadaljnji razvoj evropske regionalne politike je bila leta 1991, poleg Ekonomskega in socialnega odbora, pomembna tudi ustanovitev Odbora regij⁸ (CoR, *Committee of the Regions*) (Allen 2005: 219). Omenjeni odbor je uradno nasledil v letu 1985 ustanovljeno Skupščino evropskih regij (AER - *Assembly of European Regions*), katere namen je bil povečati pomen lokalnih in regionalnih skupnosti pri vključevanju v sistem ES. AER je bila prevelika in zato premalo fleksibilna, da bi lahko odigrala

⁷ Europa – Gateway to the European Union (n. d.): Maastrichtska pogodba, Pogodba o ustanovitvi Evropske unije, podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno na: <http://europa.eu.int/eu/record/net/top.html> (5. april 2006).

⁸ CoR zastopa in predstavlja interese lokalnih in regionalnih organov v evropskem zakonodajnem postopku. Odbor ima nalogo svetovanja Komisiji in Svetu na področjih kohezije, prometa, energetike, javnega zdravstva, izobraževanja in mladine, kulture, socialne izključenosti ter čezmejnega sodelovanja. Pomen CoR je v popularizaciji regionalizma v državah članicah (Dinan 1999: 321-2; Nugent 2003: 266).

pomembno predstavniško vlogo, saj vanjo niso bile vključene vse pomembne regije (Dinan 1999: 320).

PEU je ocenila ter posodobila vlogo evropske regionalne politike v kontekstu nadaljnjega približevanja ekonomski in monetarni uniji. Maastrichtska pogodba je upoštevala namen evropske regionalne politike, ki je bila oblikovana, da bi zaostalim območjem omogočila sodelovanje pri vzpostavljanju notranjega trga brez večje škode, ni pa bila več zadostna pri oblikovanju gospodarske in denarne unije. Zato PEU določa, da je krepitev gospodarske in socialne kohezije temeljni cilj EU (George in Bache 2003: 372-4).

Kljub povečanju sredstev za strukturne sklade ('II. Delorsov paket')⁹ so se države članice pritoževale nad prenizkimi prejetimi sredstvi. Tako je irska vlada na Edinburghškem vrhu zagrozila z vetom na predlagane reforme strukturnih skladov, če ES ne sprejeme predloga o ustanovitvi dodatnega, t. i. Kohezijskega sklada. Med pogajanjmi o PEU je španska vlada predlagala oblikovanje strukturnim skladom podobnega finančnega mehanizma, saj bi drugače v obdobju do leta 1999 postala neto vplačnica v strukturne sklade ES. Španija si je ob tem predlogu zagotovila podporo ostalih manj razvitih članic Irske, Grčije in Portugalske (*ibid.*). Svet je ugodil njihovi zahtevi ter podprl ustanovitev Kohezijskega sklada. Namen sklada je pomoč pri okoljevarstvenih projektih in razvoju prometne infrastrukture za čezevropska omrežja v državah članicah (Moussis 1999: 164).

Tudi po reformi je problem regionalne politike ostal nerešen. Glavna pomanjkljivost te politike je bila v tem, da ni imela izoblikovanih jasnih dolgoročnih ciljev, ki bi zagotavljali uveljavljanje gospodarske in socialne kohezije ter manjšali razlike med regijami (Armstrong 1995: 51-2). Po končanem finančnem obdobju leta 1999 so bile zato na vidiku ponovne spremembe evropske regionalne politike.

2. 5 Agenda 2000 – reforma strukturnih skladov leta 1999

Leta 1999 je Unija¹⁰ ponovno razpravljala o pomenu in delovanju strukturnih skladov in kohezijskega sklada, saj so si države članice želele ponovno zagotoviti

⁹ Delorsov paket II je bil finančni paket za obdobje 1993-1999, ki je izpostavljal naslednje spremembe: reformo skupne kmetijske politike, oblikovanje kohezijskega sklada, povečanje zgornje meje lastnih virov ter ponovno sklenitev medinstitucionalnega dogovora (Mrak 2004: 15).

¹⁰ Od tu naprej bom namesto pojma Evropska skupnost uporabljala pojem Evropska unija oziroma Unija.

sredstva za nadaljnji razvoj zaostalih regij. Pogajanja o strukturni in kohezijski politiki so potekala za obdobje po letu 2000, ko se je obetala največja širitev EU z bivšimi socialističnimi državami ter sprejetje nove skupne valute evra v večini držav članic. Načrtovana širitev z desetimi novimi članicami, katerih povprečni BDP na prebivalca je znašal okoli tretjino ravni obstoječega povprečja EU, je prinesla pomembne spremembe v evropsko regionalno politiko (George in Bache 2001: 372-4). Tudi obstoječi kriteriji za pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov niso več ustrezali aktualnim razmeram, saj so imele stare in nove članice v preteklosti povsem različne razvojne poti. Po obstoječih kriterijih bi vsa območja novih članic spadala v t. i. *Cilj 1*, ki se nanaša na pomoč razvojno zaostalim regijam ter bi bile upravičene tudi do sredstev iz kohezijskega sklada. To bi pomenilo prekomerno povečanje sredstev, namenjenih skladom, česar pa stare članice EU niso bile pripravljene sprejeti, saj bi to lahko povzročilo odpor proti nadaljnjim širitvam integracije.

Na Berlinskem vrhu leta 1999 je bilo sprejeto načelo, da vsaka izmed 15 članic v novem finančnem obdobju 2000-2006 iz evropskih skladov dobi vsaj nekaj sredstev (Allen 2005: 223-4). Agenda 2000 predstavlja finančni načrt za obdobje 2000-2006, katerega glavni elementi so bile spremembe na področju strukturnih politik in delovanja strukturnih skladov, oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopnih pomoči, spremembe sistema lastnih virov, obnova medinstitucionalnega dogovora ter postavitve proračunske osnove za prihajajočo širitev leta 2004 (Mrak 2004: 16). Komisija je izpostavila tri prednostne naloge pri upravljanju strukturnih skladov, in sicer uveljavljanje večje koncentracije, decentralizacija in poenostavljanje implementacije, povečanje učinkovitosti in nadzora pri proračunski porabi. Prav tako se je zavzela za ohranitev vseh štirih načel, le načelo partnerstva je reformirala v smislu vzpostavitve večje odgovornosti vseh partnerjev, ki sodelujejo pri posameznem projektu. Prav tako je predlagala uvedbo novega načela 'učinkovitosti', s katerim zagotavlja smotno porabo proračunskih sredstev (George in Bache 2001: 377-8).

2. 6 Strukturni skladi in kohezijski sklad po širitvi leta 2004

S 1. majem 2004 se je EU pridružilo deset novih članic iz Vzhodne in Srednje Evrope, med njimi tudi Slovenija, ki so vse neto prejemnice iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Reforma leta 2004 je upoštevala tudi vstop Bolgarije in Romunije v letu 2007. S širitvijo EU na 25 držav članic se je populacija EU povečala za 20 %,

BDP le za 4-5 %, povprečni BDP na prebivalca pa je padel za 10 %. Ko se bo EU razširila na 27 članic, bo to pomenilo, da bo tretjina evropske populacije živela v članicah, ki bodo pod 90 % povprečja BDP Unije. Pomembna posledica širitve je, da večina regij novih članic spada v *Cilj 1*, med t. i. območja, kjer je povprečni BDP na prebivalca pod 75 % EU povprečja. Poleg tega so stare članice EU 15 postale neto vplačnice v evropski proračun, nove članice pa neto prejemnice. Nove članice nimajo tako dobro razvite nacionalne regionalne politike oziroma nimajo tradicije in izkušenj na tem področju, na katere bi se lahko opirale. Seveda to za manjše članice ne predstavlja problema, saj so nekatere med njimi velike kot določene regije v starih članicah EU (Allen 2005: 232-4).

Ta širitev je bila test za okvir evropske regionalne politike v dveh smereh. Kot prvo se je pojavilo vprašanje o tem, kako zagotoviti kohezijo v celotni EU, kjer so razlike tako med regijami kot med državami velike oziroma vprašanje izbere instrumentov za uresničitev zastavljenih ciljev manjšanja razlik med regijami držav članic. Kot drugo pa je treba izpostaviti problem enakovrednega obravnavanja vseh upravičencev do sredstev iz skladov EU ter učinkovitost porabe le-teh (Funck, Pizzati, Bruncko 2003: 1).

Nove članice so bile pred vstopom deležne predpristopne pomoči iz programov *PHARE*, *SAPARD* in *ISPA*¹¹. Potrebe kandidatk so bile v vseh pogledih velike, tako na področju infrastrukture, industrije in storitev kot tudi na področju malega gospodarstva, kmetijstva in okolja. V pripravah na vstop v EU je vsaka država pristopnica v sodelovanju s Komisijo pripravila t. i. Partnerstvo za pristop, ki je izpostavljalo najbolj problematična področja v posamezni državi, ki jih je bilo potrebno rešiti pred vstopom v Unijo. Ti strateški dokumenti so predstavljali okvir za načrtovanje predpristopne pomoči (Mrak 2004: 44).

Februarja 2004 je Komisija predstavila četrto finančno perspektivo za obdobje 2007-2013. Ta finančna perspektiva upošteva članstvo najmanj 27 držav ter možen

¹¹ Program *PHARE* (Program za pomoč pri prestrukturiranju gospodarstva, *Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*) je namenjen izboljšanju administracije in javnih organov ter pomoči pri novih investicijah. Program *SAPARD* (Pristopni program za razvoj kmetijstva in podeželja, *Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*) je podpiral prizadevanja držav kandidatk na področju skupne kmetijske politike. Program *ISPA* (Instrument za predpristopno pomoč, *Instrument for Structural Policies for preAccession*) pa je nudil pomoč pri financiranju projektov na področju varstva okolja in prometa (Benko 1999: 66; Kezunovič 2003: 98-9).

vstop Hrvaške pred letom 2013. Pojavljajo se številni predlogi in kritike delovanja ter ciljev Unije na področju regionalne politike in skladov. Članice izpostavljajo dileme o zmanjšanju sredstev za strukturne sklade in kohezijski sklad, ob predpostavki, da se sredstva za skupno kmetijsko politiko ne zmanjšajo. Komisija je predlagala, da se celoten proračun Unije poveča za 30 % v vsakem finančnem obdobju, s sorazmernim večanjem sredstev za kohezijo, ter da se spremenijo tako implementacijski kot evalvacijski postopki (Allen 2005: 235-8).

V nadaljevanju predstavljam izvajanje evropske regionalne politike, torej sklade EU, pobude Skupnosti ter cilje in načela.

3. IZVAJANJE EVROPSKE REGIONALNE POLITIKE

Kot sem že omenila, je EU vzporedno z regionalnimi politikami posamezne članice oblikovala skupno evropsko regionalno politiko, ki sem jo analizirala v prejšnjem podpoglavju. Učinkovitost politik, v tem primeru strukturne in kohezijske politike EU, je najbolj odvisna od načina izvajanja teh politik. Čeprav je izvajanje omenjene politike EU zgledno in se je že pokazal določen uspeh pri zastavljenih projektih evropskega interesa, je potrebno še naprej povečevati njeno učinkovitost ter posledično izvesti določene reforme, katerih namen je pospeševanje strateškega pristopa k načrtovanju, nadaljevanje decentralizacije v državnih, regionalnih in lokalnih upravah držav članic, izboljšati izvajanje in kakovost programov, ki so financirani preko okrepljenega in preglednega partnerstva, poenostaviti sistem vodenja s pomočjo večje preglednosti, diferenciacije ter porazdeljenosti ob hkratni zagotovitvi pravilnega vodenja financ (Ferfila 2005: 601). O pomenu, ki ga EU posveča doseganju regionalnih ciljev, priča tudi podatek, da je za programe evropskih skladov namenjena skoraj tretjina evropskega proračuna. Spodnja tabela prikazuje dinamiko rasti sredstev, namenjenih strukturnim skladom za kohezijo v obdobju 1975-2013.

Preglednica 3. 1: Evolucija strukturnih skladov za kohezijo med leti 1975-2013

LETO	MILIJONOV ECU/€	ODSTOTEK PRORAČUNA EU
1957 (ecu)	257	4,8
1981 (ecu)	1,540	7,3
1987 (ecu)	3,311	9,1
1992 (ecu)	18,557	25,0
1998 (ecu)	33,461	37,0
2002 ^a	34,615	35,0
2006 (EU 25 - €)	38,791	32,0
2013 (EU 27 - €)	50,960	32,0

Opombe: ^a Vključuje tudi predpristopno pomoč v evrih.

(Vir: Allen 2005: 215)

Iz tabele je razvidno, da so članice EU v obdobju 1975-2006 strukturnim skladom vseskozi namenjale več sredstev. V začetku je bilo temu namenjenih 4,8 % proračuna, leta 2006 pa že okoli tretjino (32 %) celotnega proračuna EU. Več sredstev EU namenja le še kmetijski politiki. Taka višina sredstev naj bi se ohranila tudi v finančni perspektivi 2007-2013.

Strukturni skladi se medsebojno razlikujejo tako po področjih delovanja kot po ukrepih, ki jih podpirajo, kar je posledica različnih obdobj, v katerih so nastali, in predvsem razlogov, zaradi katerih so bili ustanovljeni. Vsem je skupna finančna solidarnost. Za usklajeno delovanje vseh strukturnih skladov je pomembno večletno usklajeno razvojno načrtovanje. Pomembna je predvsem priprava razvojnih programov, ki so podlaga za dodeljevanje sredstev iz teh skladov (Jerina 2004: 827).

3. 1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Sklad je bil ustanovljen leta 1975 in je namenjen predvsem produktivnim investicijam. Komisija je z ustanovitvijo tega sklada skušala spodbuditi lokalne in regionalne ravni, da se dejavno vključijo v menedžment sklada (pojav neposrednega komuniciranja med odločevalci v Bruslju ter omenjenima subnacionalnima ravnema). Sredstva tega sklada so namenjena modernizaciji infrastrukture za razvoj posameznih območij, odpiranju prvobitnih potencialov, investicijam v izobraževalne in zdravstvene institucije ter tehnični pomoči na obmejnem območju (Benko 1999: 59; Nugent 2003: 265). Sklad financira razvoj informacijske družbe, okolja, prometa, energetike, raziskav, inovacij, socialne strukture, izobraževanja, podeželja, prestrukturiranja industrijskih območij, turizma, kulture in ribiškega sektorja. Ob investicijah v podjetniški sektor je pomembno upoštevati pravila konkurence in državnih pomoči. Prejemniki sredstev so v veliki meri podjetja ali skupine podjetij, lokalne razvojne skupine, lokalne skupnosti, društva, nevladne organizacije in civilna družba (Jerina 2004: 828).

3. 2 Evropski socialni sklad

ESS je bil ustanovljen leta 1957 z Rimsko pogodbo kot prvi izmed današnjih strukturnih skladov. Njegova naloga je bila spodbuditi nastanek skupnega trga z izboljšanjem zaposlitvenih možnosti. Danes je glavni namen tega sklada preprečevati brezposelnost, spodbujati aktivno iskanje zaposlitve ter vključevati odrinjene družbene skupine na trg dela. Te cilje dosega v glavnem s financiranjem programov in aktivnosti, namenjenih izobraževanju in usposabljanju delavcev, ter pripravi delavcev in delodajalcev na nove razvojne izzive (Dinan 1999: 223; Mrak 2004: 39). Sredstva tega sklada so namenjena integraciji mladih in nezaposlenih, uveljavljanju načela enakih možnosti ter večanju stabilnosti zaposlenosti. Sklad skrbi za povečanje možnosti za

raziskovalno, znanstveno in tehnološko dejavnost ter pomaga pri razvoju sistema šol in poklicnega izobraževanja (Benko 1999: 60; Kezunovič 2003: 96).

3. 3 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

Sklad je bil ustanovljen leta 1962 z namenom financiranja skupne kmetijske politike ter izboljšanja osnovnih strukturnih pogojev v evropskem kmetijstvu. Tudi danes predstavlja EKUJS¹² orodje EU za izvajanje omenjene politike (Dinan 1999: 177; Mrak 2004: 40). Agenda 2000 je definirala politiko razvoja podeželja kot II. steber skupne kmetijske politike z namenom podpore trajnostnega razvoja podeželja na celotnem teritoriju EU in kot politiko, ki dopolnjuje tržne rede skupne kmetijske politike ter razvoj multifunkcionalnega kmetijstva. Omenjena področja financiranja bi lahko strnili v tri širše sklope – podpora na področjih konkurenčnosti, okolja in kakovosti življenja na podeželju (Jerina 2004: 829-30).

3. 4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva

Do oblikovanja posebnega sklada za ribištvo je prišlo leta 1993 z namenom financiranja prilagajanja strukturnim spremembam na področju ribištva. Struktura ribiške proizvodnje se mora namreč prilagoditi novim gospodarskim razmeram, da bi se lahko ustvarilo primerno ravnovesje med morskimi viri in njihovo uporabo, povečala konkurenčnost podjetij, izboljšala ponudba in razvoj ribiških proizvodov ter da bi oživila območja, odvisna od ribištva. Ukrepi sklada so usmerjeni v prilagajanje in modernizacijo ribiškega sektorja, razvoj vodnih gojišč, zaščito posebnih morskih predelov ter podporo trženjskih dejavnosti (Mrak 2004: 43; Jerina 2004: 830).

3. 5 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil oblikovan leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo, z namenom financiranja projektov, ki lahko znatno pripomorejo k izboljšanju stanja

¹² EKUJS je razdeljen na jamstveni in usmerjevalni del. Jamstveni del sklada je namenjen financiranju tržno-cenovne politike, usmerjevalni del pa financira ukrepe za razvoj podeželja in pomoči kmetom v regijah z razvojnimi zaostanki (Mrak 2004: 40-1).

okolja in razvoju prometne infrastrukture v državah, katerih BDP na prebivalca ne dosega 90 % evropskega povprečja (takrat štirim članicam Grčiji, Irski, Španiji in Portugalski), ter kot pomoč za doseganje konvergenčnih kriterijev za sprejetje v EMU. Sklad v veliki meri prispeva k trajnostnemu razvoju in ekonomski koheziji EU. Namen sklada je s finančno solidarnostjo med članicami izenačiti kakovost življenja med državami. V primeru kohezijskega sklada gre za sistem substitucije investicijskih sredstev države in ne za pravilo dodatnosti, kot je to pri strukturnih skladih. Pogoj, da država prejemnica lahko črpa sredstva tega sklada, je obveza, da predloži Komisiji večletni program ekonomske konvergence, iz katerega je razvidno, na kakšen način bo dosegla cilje ekonomske in monetarne unije. Dodatno so do sredstev sklada upravičene samo tiste kohezijske države, katerih proračunski primanjkljaj ne presega 3 % državnega BDP.

Kohezijski sklad lahko sofinancira posamezen projekt do višine 85 % upravičenih stroškov projekta, delež sofinanciranja je lahko tudi manjši. Vsi projekti morajo dosledno upoštevati pravni red EU, poseben poudarek pa je dan pravilom konkurence, politiki okolja in pravilom javnega naročanja (Dinan 1999: 45; Nugent 2003: 66-7; Mrak 2004: 43-4; Jerina 2004: 831-2). Črpanje sredstev iz tega sklada je razmerju 50:50 med projekti s področja okolja in prometa (Jerina 2004: 832). Pri načrtovanju in izvajanju projektov, ki so financirani v okviru strukturnih skladov in kohezijskega sklada, je posebna pozornost posvečena t. i. načelu partnerstva. Razvojne pobude morajo biti namreč odraz specifičnih nacionalnih, regionalnih in v nekaterih primerih tudi lokalnih potreb, zato je sodelovanje omenjenih ravni uprave ter Komisije v okviru določenega projekta nujno (Kezunovič 2003: 97).

3. 6 Pobude Skupnosti

Strukturne sklade in kohezijski sklad EU, ki sem jih predstavila, dopolnjujejo tudi nekatere druge oblike pomoči. Pomembno mesto zavzemajo t. i. pobude Skupnosti, ki so dopolnilo prioritetam strukturnih skladov. V tem pogledu lahko pobude Skupnosti obravnavamo kot del strukturnih skladov, saj so posamezne pobude nenazadnje tudi financirane s strukturnimi skladi. Agenda 2000 v obdobju 2000-2006 uveljavlja štiri pobude (Moussis 1999: 175-6; Kezunovič 2003: 97; Mrak 2004: 53-5; Lajh 2005: 118):

- *INTERREG III* – je namenjen spodbujanju čezmejnega, torej mednarodnega in medregionalnega sodelovanja, ki lahko prispeva k skladnemu razvoju.

- *URBAN II* – je pobuda, ki se osredotoča na podporo inovativnim strategijam za oživitev mest in propadajočih urbanih območij.
- *LEADER +* - usklajuje aktivnosti v podeželskih skupnostih, ki vodijo v integriran razvoj, spodbuja oblikovanje lokalnih strategij za trajnostni razvoj.
- *EQUAL* – je usmerjena v delovanje na področju aktivne politike zaposlovanja in socialne vključenosti.

Preglednica 3. 2: Zveza med cilji, pobudami Skupnosti in strukturnimi skladi EU

	CILJ 1	CILJ 2	CILJ 3	INTERREG III.	URBAN II.	LEADER +	EQUAL
ESRR	X	X		X	X		
ESS	X	X	X				X
EKUJS	X					X	
FIUR	X						

(Vir: Jerina 2004: 827)

V tabeli je predstavljena povezava med strukturnimi skladi EU, ki so vir financiranja, ter cilji in pobudami Skupnosti. Največ sredstev prihaja iz ESRR ter ESS, kar kaže na prednostne naloge EU. Pomemben je tudi EKUJS, ki financira *Cilj 1* in pobudo *Leader +*.

3. 7 Cilji in načela izvajanja evropske regionalne politike

Cilji, ki jih bom predstavila v tej točki, odražajo prioritete evropske regionalne politike ter hkrati predstavljajo izhodišče strukturnih skladov za razdeljevanje največjega dela sredstev. Do oblikovanja ciljev je prvič prišlo po sprejetju *SEA* (Mrak 2004: 47-8).

V obdobju 1999-2006 so zaradi želje po večji učinkovitosti porabe strukturnih sredstev ter zagotovitve boljših možnih rezultatov vzpostavljeni trije cilji, ki jim je namenjenih kar 94 % sredstev strukturnih skladov. Ti cilji so naslednji (Van Oudenaren 2000: 153-4; Castells in Espasa 2003: 167; Mrak 2004: 49):

- *Cilj 1* – je namenjen spodbujanju razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju (to so regije, kjer znaša BDP na prebivalca manj kot 75 %

povprečja EU v zadnjih treh letih). Ta cilj poleg tega pokriva tudi obrobna področja EU, kot so prekomorska ozemlja in redko poseljena področja.

- *Cilj 2* – je namenjen gospodarski in socialni preobrazbi regij, ki se soočajo s strukturnimi problemi. Ta cilj pokriva področja v procesu gospodarskih in socialnih sprememb, podeželska in urbana področja v upadu ter od ribištva odvisna področja.
- *Cilj 3* – je namenjen razvoju človeških virov, izboljšanju izobraževalnih sistemov, prekvalifikacij in zaposlovanja v regijah, ki ne spadajo pod cilj 1.

Poleg ciljev so pri razdeljevanju sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada pomembna tudi načela, na katerih temelji delovanje teh skladov. V nadaljevanju analiziram naslednjih šest načel (Moussis 1999: 172; Mrak 2004: 61-3; Allen 2005: 226-32):

- Načelo koncentracije – strukturne operacije EU se osredotočajo predvsem na tiste regije, ki ta sredstva najbolj potrebujejo (zapostavljene, odročne regije ter regije, kjer se odvijajo velike strukturne spremembe).
- Načelo dodatnosti – pomoč strukturnih skladov predstavlja le dodatek k finančnim sredstvom posamezne države članice na področju povečanja socialne in gospodarske kohezije ter v nobenem primeru ne more delovati kot njihovo nadomestilo. Država prejemnica strukturne pomoči mora obdržati izdatke za potrebe kohezije na taki ravni, kot jo je dosegala v obdobju, ko še ni prejemale evropske pomoči.
- Načelo programiranja – pomeni, da se sredstva strukturnih skladov dodeljujejo na podlagi razvojnih programov, njihovo usmerjanje pa je načrtovano in programirano. To namreč omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih neravnovesij. Ta sredstva se ponavadi porabijo za financiranje programov v okviru podpor Skupnosti, za pobude Skupnosti ter za inovativne aktivnosti.
- Načelo partnerstva – pomeni najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica v okviru institucionalnih pravil. Po želji države članice so lahko v to sodelovanje vključene regionalne in lokalne oblasti, ekonomski in socialni partnerji ter druge interesne skupine v različnih fazah programiranja.
- Načelo učinkovitosti – za izvrševanje, nadzor in učinkovitost strukturnih operacij so prvotno odgovorne države same. Povečanje učinkovitosti je eden izmed glavnih

ciljev, ki ga EU želi doseči tudi s spodbujanjem programov, ki so najbolj uspešni pri upravljanju s proračuni in njihovo transparentnostjo.

- Načelo subsidiarnosti – pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje.

V večini strokovne literature se največkrat omenjajo le prva štiri načela, vendar pa sta ostali dve ravno tako pomembni pri izvajanju evropske regionalne politike ter delovanju evropskih skladov. V nadaljevanju sledi podrobnejši pregled razvoja regionalne politike v Sloveniji in procesa uvajanja pokrajin, ki po mojem mnenju bistveno vplivajo na sposobnost učinkovitega črpanja evropskih sredstev.

4. RAZVOJ SLOVENSKE REGIONALNE POLITIKE

4. 1 Regionalna politika v Sloveniji do leta 1991

Slovenija je ne glede na svojo ozemeljsko majhnost in skromno število prebivalstva geografsko, socialno in gospodarsko pestra država, zato so tudi opazne velike regionalne razlike. Država je razdeljena na večje število naravnih regij z naravno oblikovanimi mejami ter različnimi tipi terenov (Strmšnik 2003: 195). Po koncu 2. svetovne vojne pa do srede 60. let je centralistični način upravljanja te razlike še povečeval. V naslednjih dveh desetletjih so se te razlike nekoliko zmanjšale, predvsem zaradi politike skladnega razvoja ter policentričnega upravljanja. V drugi polovici 80-ih let je v Jugoslaviji prišlo do družbene in gospodarske krize ter s tem povezanih tranzicijskih gibanj, kar je v 90-ih letih znova povzročilo povečanje regionalnih razlik.

V Sloveniji so se prvič posvetili problematiki regionalnega razvoja v 70-ih letih, na osnovi koncepta policentričnega razvoja. Razvitost so prvič merili v obdobju 1971-1975, in sicer s kazalci narodnega dohodka, z deležem kmečkega prebivalstva in z deležem zaposlenih v celotnem prebivalstvu. Kot manj razvita območja so obravnavali tista, ki niso izpolnjevala najmanj en kriterij iz skupin gospodarskega razvoja, prebivalstva, družbenega standarda ter infrastrukture. V 80-ih letih so te kazalce prerazporedili v nove skupine, in sicer v kriterije razvitosti proizvodjalnih sil, učinkov delovanja proizvodjalnih sil ter razvitosti družbenega standarda (Ravbar 2000: 10-2).

4. 2 Obdobje po osamosvojitvi Slovenije

Po osamosvojitvi ter z uvedbo tržnega gospodarstva so zgoraj navedene načine ocenjevanja razvitosti opustili. V teh letih so se razmere, predvsem v nekdanjih pomembnih jedrih s težko industrijo in rudarstvom ter v obmejnih in hribovitih delih države, naglo poslabšale. Z namenom odpravljanja teh pomanjkljivosti je državni zbor leta 1999 sprejel Zakon o spodbujanju skladnega razvoja. S tem korakom je regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem socialne in politične motive, dobila tudi ekonomsko dimenzijo. Tako je postala regionalna politika nacionalna razvojna politika, ki teži k zmanjševanju razlik med posameznimi območji. Pomembna novost, ki jo je ta zakon uvedel, je tudi obvezna priprava regionalnih razvojnih programov. Zakon namreč zavezuje lokalne skupnosti k povezovanju in zahteva, da se z regionalnim razvojnim

programom uskladijo naloge na področju gospodarstva, socialnega ter prostorskega razvoja, ob hkratnem upoštevanju državnih razvojnih programov in projektov. Med poglavitnimi razlogi za slabšo učinkovitost regionalnih razvojnih spodbud je odsotnost potrebne koordinacije med ukrepi regionalne in drugih politik, kot so zaposlitvena, industrijska in kmetijska, ter dejstvo, da so premalo upoštrevane razlike med naravnimi pogoji regij ter neekonomski faktorji, kot so socialna in izobrazbena struktura ter podjetništvo (*ibid.*: 12-3, 17). Leta 1998 je prišlo do reforme regionalne politike, ki naj bi vzpostavila nov sistem spodbujanja regionalnega razvoja. Ta politika ni bila namenjena zgolj odpravljanju notranjih razvojnih razlik, temveč je že upoštevala spodbujanje razvojnih polov ter mednarodne konkurenčnosti vseh delov države. Ker so v tem času potekala tudi pogajanja z EU, je bilo pričakovati, da se bo vloga države na posameznih področjih bistveno okrnila in da bo del državnih nalog prešel na nadnacionalno raven. S tem je regionalna politika pridobila na pomenu. V prenovljeni regionalni politiki za šibka območja so bila izpostavljena področja pomoči pri vključevanju v medregionalno sodelovanje, vlaganj v infrastrukturo ter povečanja ponudbe poslovnih storitev (Kukar 1996: 314; Kavaš, Strmšnik, Pečar 2000: 83-6, 91).

4. 3 Slovenija pred polnopravnim članstvom v Evropski uniji

Širitev leta 2004 je bila za EU eden izmed največjih izzivov v zgodovini te integracije. Zato je EU vzporedno s pogajalskim procesom oblikovala poseben finančni instrument, t. i. predpristopno pomoč, ki je bila namenjena učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidat na pristop k integraciji. Slovenija je svojo odločitev o pridružitvi EU predstavila kot enega izmed temeljnih ciljev Strategije gospodarskega razvoja RS 1994-1995 (Potočnik in Lombardero 2004: 368). Pri vključevanju novih držav je EU določila finančna sredstva, najprej iz programa *PHARE*, kasneje pa tudi preko drugih instrumentov pristopne pomoči. Slovenija je bila v tem obdobju prejemnica pomoči v okviru programa *PHARE*, ki je bila v začetku namenjena prestrukturiranju gospodarstva, kasneje pa pripravi države na vstop v EU. RS je prejela tudi sredstva iz drugih dveh instrumentov predpristopne pomoči, iz že omenjenih programov *SAPARD* in *ISPA* (Mrak 2004: 114-6).

Dejansko črpanje razpoložljivih sredstev programa *PHARE* je bilo odvisno od kakovosti pripravljenih predlogov projektov in programov, od razvoja potrebne institucionalne ureditve, vključno z zagotovitvijo ustreznega kadra, ter od dejanske

absorpcije koristnikov pomoči. Pridobivanje sredstev iz programa *SAPARD* je dal državam kandidatkam možnost, da pridobijo dragocene izkušnje in znanje pri uporabi mehanizmov za črpanje sredstev EU, saj je ta finančni instrument najbolj podoben strukturnim skladom. S programom *ISPA* so imele države kandidatke možnost spoznati procese in postopke znotraj Kohezijskega sklada. RS je bila pri črpanju teh sredstev zelo uspešna, saj si je uspela zagotoviti najvišji mogoči delež finančne pomoči (Benko 1999: 63-70; Mrak 2004: 117-32).

Slovenija je prošnjo za članstvo v EU oddala junija 1996. Za vstop je morala izpolniti t. i. Koebenhavenske kriterije. V pogajanjih si je RS zastavila dva cilja (Mrak 2004: 143):

- da mora sporazum z EU omogočiti nadaljevanje procesa realne konvergence, s katerim se bo razvojni zaostanek RS za povprečjem EU še naprej zmanjševal,
- da sporazum ne sme poslabšati javnofinančnega položaja RS ter s tem povzročiti težav pri doseganju fiskalnega dela Maastrichtskih kriterijev.

Posamezna država je Evropski komisiji predstavila svoja pogajalska izhodišča za vsa poglavja. Cilj teh pogajanj je bil doseči dogovor med kandidatko ter EU na vsakem posameznem področju (Potočnik in Lombardero 2004: 369-70). Zahtevnejša poglavja, vezana predvsem na finančna sredstva EU, so ostala odprta dlje časa, predvsem poglavja o kmetijstvu, regionalni politiki in strukturnih skladih ter o financiranju in proračunu (Bučar in Brinar 2002: 656). Na področju regionalne politike in strukturnih skladov si je naša država prizadevala za doseg dveh ciljev, in sicer, da bi povečala obseg sredstev, ki naj bi jih EU namenila RS v obdobju 2004-2006, ter da bi dosegla dogovor, po katerem bo čim večji del ozemlja RS imel možnost ohraniti status regije *Cilja 1* tudi v naslednji finančni perspektivi. Kot rezultat pogajanj v Kopenhavnu je bila Slovenija za omenjeno obdobje uvrščena v *Cilj 1*, torej upravičena do največje intenzitete pomoči v okviru strukturnih skladov. RS pa je bila, podobno kot ostale kandidatke, opredeljena tudi kot kohezijska država, torej kot država, upravičena do sredstev iz kohezijskega sklada. Poleg tega pa je bila upravičena tudi do pomoči iz dveh pobud skupnosti *Interreg III* in *Equal* (Jerina 2004: 832; Mrak 2004: 146). Pogajanja med Slovenijo in EU so se začela aprila 1997 ter končala decembra 2002 (Potočnik in Lombardero 2004: 376). Pogajanja so prinesla dogovor, da Slovenija ohrani možnost za delitev na kohezijske regije na ravni NUTS 2 še po vstopu v EU, za obdobje finančne perspektive 2007-2013.

4. 4 Slovenija kot polnopravna članica Evropske unije

S 1. majem 2004 se je RS pridružila evropski integraciji kot polnopravna članica. S tem dnem se je Slovenija vključila v vse obstoječe programe strukturne in kohezijske politike. Ob tem se pričakovanje, da bo naša država postala bolj odprta, vpeta v nove prostorske, gospodarske in komunikacijske tokove ter da se bo povečal pritisk na spreminjanje RS v tranzitno ozemlje, da bo prišlo do koncentracije gospodarskih aktivnosti v okolici glavnega mesta ter do nadaljnje depopulacije in povečevanja regionalnih razlik (Mejač 2000: 223-4). Da do teh procesov ne bi prišlo, je slovenska vlada sprejela številne pomembne akte, ki opredeljujejo smer razvoja Slovenije in jih v nadaljevanju natančneje predstavljam. Gre za splošne akte, ki opredeljujejo tudi področja regionalne strukturne politike, uvajajo nosilce regionalne politike ter določajo institucionalno organiziranost in instrumente spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

4. 5 Temeljni dokumenti Slovenije za izvajanje regionalne politike

Novi ZSRR¹³ je bil sprejet oktobra 2005 in je eden najpomembnejših dokumentov regionalnega razvoja RS. V njem so opredeljeni cilji, načela ter organiziranost za spodbujanje regionalnega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni, dodeljevanje razvojnih spodbud¹⁴ ter postopek izvedbe projektnega financiranja, kjer se naj bi povezovala tako javna kot zasebna sredstva. V zakonu so navedeni tudi drugi akti za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, ki jih bom v nadaljevanju predstavila. Na tem mestu je potrebno opozoriti, da je večina dokumentov za prihajajočo finančno perspektivo EU 2007-2013 v pripravi, kar pomeni, da so dosegljivi le osnutki teh aktov oziroma delovna gradiva in evalvacije le-teh s strani različnih nevladnih organizacij.

¹³ Državni zbor Republike Slovenije (2005): *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR)*, sprejet 4. oktobra 2005, v veljavi od 5. novembra 2005. Dostopno na: <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&vt=7&sm=k&q=SRR&mandate=1&cl=s&o=50&unid=SZ/C12563A400338836C125709100265D10> (20. april 2006).

¹⁴ Spodbude se dodeljujejo v obliki subvencij, ugodnih posojil, poroštev, davčnih oprostitev in olajšav, kapitalskih vložkov, prenosa državnega premoženja v upravljanje javnim skladom, prenosa državnega premoženja v last, posest ali upravljanje občinam in zvezam občin (ZSRR 2005: 4. točka, 36. člen).

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)¹⁵ je opredeljena kot temeljni dolgoročni strateški dokument regionalne politike države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS) in Strategijo prostorskega razvoja RS opredeljuje cilje in instrumente za doseganje regionalnega razvoja. Prva SRRS je bila sprejeta za obdobje do leta 2006, nova strategija za obdobje 2007-2013 pa je v pripravi. Ta strategija se bo osredotočila tako na gospodarska kot na socialna, okoljska, politična, pravna in kulturna vprašanja.

Tudi SGRS¹⁶ za obdobje 2007-2013 je eden izmed temeljnih aktov, ki opredeljuje razvoj dejavnikov gospodarskega in socialnega razvoja ter daje osnovne smernice delovanja sektorskih razvojnih politik. Problem regionalnih razlik strategija pripisuje predvsem neizkoriščenim endogenim razvojnim potencialom posameznih regij. S članstvom v EU je RS dobila priložnost, da svojo regionalno politiko oblikuje v smeri spodbujanja razvojnih polov in konkurenčnosti v vseh delih države in ne zgolj odpravljanju razvojnih razlik.

SGRS je izhodišče za pripravo Državnega razvojnega programa RS (DRP)¹⁷, ki predstavlja izvedbeni akt strategije ter opredeljuje državne razvojne prioritete. DRP zajema celovito razvojno-investicijsko politiko države, ki je po ciljih in prioritetah skladna s SRRS in Lizbonsko strategijo. V programskem obdobju 2007-2013 sta v ospredju dva cilja, in sicer povečanje gospodarskega, socialnega in okoljskega kapitala ter povečanje učinkovitosti v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja ter trajnostne rabe naravnih virov. DRP 2007-2013 nadaljuje in hkrati nadgrajuje investicijske napore RS iz obdobja 2004-2006.

¹⁵ Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) (2005): *Strategija razvoja Slovenije*, sprejeta 23. junija 2005. Dostopno na: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (26. april 2006).

¹⁶ Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR): *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2007-2013* (osnutek za javno razpravo), julij 2004. Dostopno na: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/stališča/vitra.pdf> (4. maj 2006).

¹⁷ Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (13. april 2006): *Osnutek Državnega razvojnega programa Republike Slovenije za obdobje 2007-2013* (delovno gradivo) 13. april 2006. Dostopno na: http://svlsrp.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/DRP/Aktualno/DRP_DELOVNO_GRADIVO_13-4-06.doc (26. april 2006).

Na osnovi preteklega DRP je RS skupaj z EU pripravila in uskladila Enotni programski dokument (EPD)¹⁸ do leta 2006. EPD je dokument države članice EU, ki zajema strategijo razvoja in osnove za izvajanje dolgoročne politike in proračunskega načrtovanja. V skladu s tem se RS osredotoča na razpoložljiva sredstva iz strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in drugih finančnih virov ter sredstva lastnega sofinanciranja v dejavnostih, ki ovirajo socialni in ekonomski razvoj države.

Na osnovi predstavljenih aktov nastajajo regionalni razvojni programi (RRP), s katerim se uskladijo razvojni cilji na področju gospodarstva, sociale, izobraževanja, javnega zdravstva, prostorskega, okoljskega in kulturnega razvoja, ter se določijo instrumenti in viri za njihovo uresničevanje. RRP sprejema svet regije, ki je organ odločanja zveze občin ali občin na ravni razvojne regije. RRP je sestavljen iz programskega in strateškega dela, ki se lahko nanaša na več razvojnih regij skupaj, in predstavlja dogovor med regijo in vlado glede razvoja posameznega območja. Novi ZSRR določa tudi, da se bodo območni razvojni programi (ORP) izdelali na pobudo občin, ki bodo vključene v območno razvojno partnerstvo. Pri tem je potrebno upoštevati, da je trenutno stanje na regionalnem področju v RS še vedno urejeno z ZSRR iz leta 1999. Novi zakon je bil sprejet oktobra 2005, kar pomeni, da konkretne spremembe še niso uvedene, saj do konca leta 2006 črpanje sredstev iz evropskih skladov poteka še po veljavnih strategijah in programih. Predstavljena ureditev po novem ZSRR se nanaša na evropsko finančno perspektivo 2007-2013. Trenutno pri nas še veljajo RRP, ki so bili izdelani za 12 statističnih regij. RRP na regijski ravni so potrdili občinski sveti vseh občin, ki sestavljajo območje posamezne regije, dejanska priprava RRP pa je bila zaupana RRA. Pri pripravi RRP je lahko sodelovala tudi javnost.

¹⁸ Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.): *Enotni programski dokument 2004-2006*, december 2003 in december 2005. Dostopno na: http://www.svlsrcp.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf (26. april 2006).

4. 6 Nosilci regionalne politike v Sloveniji

V tem podpoglavju predstavljam trenutno ureditev nosilcev regionalne politike v RS ter tudi načrtovane ali že vpeljane spremembe po novem ZSRR. Prvotni ZSRR¹⁹ je uvedel naslednje nosilce regionalne politike: Svet za strukturno politiko (SSP), SLSRP²⁰, Javno agencijo RS za regionalni razvoj (ARR), Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja (SRR) ter RRA. Med nosilce regionalne razvojne politike spadajo tudi ministrstva, ki dodeljujejo spodbude za regionalni razvoj.

SSP je organ vlade, odgovoren za usklajenost predlogov dokumentov za izvajanje regionalne politike na državni ravni ter za oblikovanje in usklajevanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih finančnih pomoči. Svet vodi minister, odgovoren za regionalni razvoj, člani pa so drugi ministri.

SLSRP, ki deluje na področju lokalne samouprave, regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, vodi minister brez resorja. Na področju evropske kohezijske politike služba pripravlja in usklajuje akte, na osnovi katerih se črpajo sredstva iz EU, ter opravlja naloge upravljanja za potrebe strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU.

ARR je bila ustanovljena leta 2000 in je posredovala regionalne razvojne spodbude iz državnega proračuna ter opravljala svetovalne naloge za spodbujanje regionalnega razvoja. ARR je bila vezni člen med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organizacijami ter institucijami EU. Z novim ZSRR je ARR prenehala delovati. Njene naloge se izvajajo v okviru notranje organizacijske enote SLSRP.

Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja je bil ustanovljen leta 1995 in predstavlja finančno organizacijo, ki je namenjena dolgoročnemu doseganju ciljev regionalne politike. Sklad zbira in dodeljuje sredstva za regionalno strukturno politiko in usmerja kreditna sredstva evropskih finančnih institucij (npr. EIB) v regionalne projekte.

RRA so bile ustanovljene za območje ene ali več statističnih regij. Ustanovile so jih občine za pospeševanje gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja. RRA izvajajo naslednje naloge (Kavaš, Strmšnik, Pečar 2000: 121):

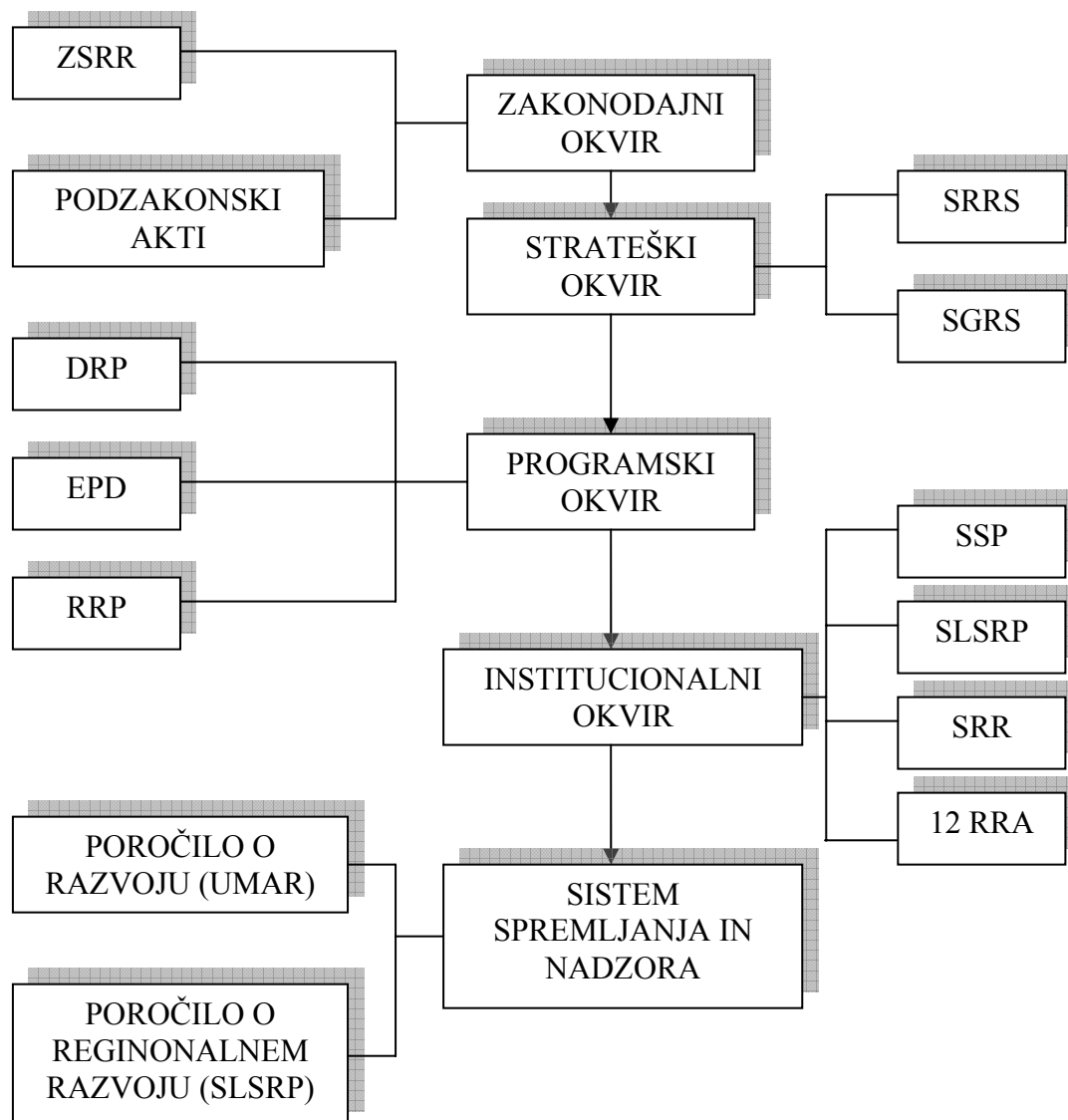
¹⁹ Uradni list RS (22. avgust 2003): *Zakon o skladnem regionalnem razvoju*, 15. julij 2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200383&stevilka=3970> (26. april 2006).

²⁰ Leta 2005 je SLSRP nadomestila Službo vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (Dolenc 2005: 51).

- priprava RRP ter njegovo usklajevanje z akti razvojnega načrtovanja RS,
- priprava izvedbenega načrta RRP ter njegovo usklajevanje z državnim in občinskimi proračuni,
- spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja RRP in ORP,
- informiranje in svetovanje pri pripravi regionalnih projektov,
- usklajevanje dela lokalnih razvojnih organizacij ter nacionalnih in regionalnih javnih institucij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju RRP,
- informativne, svetovalne in pospeševalne naloge pri spodbujanju razvoja regije,
- promocija regije in spodbujanje investicij v njej,
- tehnična, strokovna in administrativna podpora regionalnemu razvojnemu svetu,
- sodelovanje pri pripravi SRRS in DRP,
- svetovanje in pomoč pri prijavi na razpise za dodeljevanje regionalnih spodbud ter
- organiziranje in koordiniranje drugih nalog s področja regionalne politike.

Notranja organizacijska struktura RRA je deljena na štiri vsebinske dele, in sicer na človeške vire, spodbujanje podjetništva in investicij, okolje in prostor ter razvoj podeželja. RRA se povezujejo tudi z drugimi nosilci regionalne politike in finančnimi organizacijami, ki delujejo v posamezni regiji. V RS imamo 12 RRA: RRA Mura (območje Pomurske statistične regije), mrežna RRA Podravje – nosilna MRA Maribor (na območju Podravske regije), A. L. P. Peca (območje Koroške regije), RRA Celje (Savinjska regija brez občine Radeče), RRA Zagorje (Zasavska regija, vključno z občinama Litija in Radeče), RPC Posavje (Spodnjeposavska regija), PC Novo mesto (Jugovzhodna regija), RRA Ljubljanska urbana regija (Osrednjeslovenska regija brez občine Litija), RRA Gorenjske – nosilna BSC Kranj (Gorenjska regija), RRA Notranjsko-kraške regije (Notranjsko-kraška regija brez občine Ilirska Bistrica), mrežna Severna Primorska – nosilna ICRA Idrija (Goriška regija), RRA Južna Primorska – nosilna RRC Koper (Obalno-kraška regija, vključno z občino Ilirska Bistrica). Območja RRA so v večini skladna z območji statističnih regij, razen v štirih regijah. Štiri RRA so organizirane kot mrežne agencije, kjer je pogodbeno vezanih več razvojnih agencij, ena od njih pa ima nosilno vlogo (Dolenc 2005: 55).

Shema 4. 1: *Koncept izvajanja regionalne politike v Sloveniji*



(Vir: prirejeno po Dolenc 2005: 59)

Skica predstavlja koncept izvajanja slovenske regionalne politike in zajema vse okvire delovanja države (zakonodajni, strateški, programski, institucionalni in nadzorni okvir) ter temeljne akte in nosilce, ki vodijo to politiko v RS. Ti nosilci pripravljajo programe, s katerimi RS nastopa v EU, in so podlaga tudi za črpanje evropskih sredstev.

Do ustanovitve pokrajin in potrebnih novih subjektov RRA nadaljujejo z izvajanjem nalog spodbujanja regionalnega razvoja. Tudi novi zakon namreč ohranja za izvajanje splošnih razvojno pospeševalnih nalog v posamezni regiji oblikovanje subjektov, ki jih ustanovijo zveze občin. Organ odločanja zveze je svet regije, naloge teh zvez pa so:

- sprejem RRP ter sprejem izvedbenega načrta RRP,
- potrjevanje kriterijev za pripravo prioriternih regionalnih razvojnih projektov,
- imenovanje predstavnikov občin v regionalnem razvojnem svetu ter predstavnikov v razvojni svet kohezijske regije,
- določanje organiziranosti institucij na ravni razvojne regije in nadzor nad njimi ter
- predstavljanje razvojne regije in sodelovanje z regijami drugih držav.

Tudi regionalni razvojni svet ustanovi zveza občin in ga sestavljajo predstavniki te zveze, predstavniki gospodarstva in sindikatov na ravni razvojne regije, nevladnih organizacij in drugi partnerji. Poleg njih pa so po potrebi v njem tudi predstavniki upravljavcev zavarovanih naravnih območij ter predstavniki v RS živečih narodnih skupnosti. Mandat tega organa je vezan na programsko obdobje, za katerega sta pripravljena DRP in RRP.

Za nosilci regionalne politike bom v nalogi analizirala še proces uvajanja pokrajin ter ocenila trenutne razmere v Zasavju.

4. 7 Proces uvajanja pokrajin v Sloveniji

Kljub temu, da ima RS močno regionalno izročilo, se je po osamosvojitvi izkazala za precej centralizirano državo. To vsekakor ni v skladu z regionalno politiko EU, ki zaradi načela subsidiarnosti in zmanjšanja demokratičnega primanjkljaja spodbuja subnacionalno regionalizacijo in regionalizem kot obliko samouprave in s tem demokracije. Regije so s svojo vlogo pridobile na pomenu ravno z ustanovitvijo EU, kot tudi z njeno širitvijo, saj se, kot že rečeno, večina t. i. evropskih politik izvaja na regionalni ravni, poleg tega pa je harmoničen regionalni razvoj eden izmed temeljnih strateških ciljev EU (Bačlija in Brezovšek 2006: 406). Komisije centralizacija naše države sicer ne moti.

Poglavje o regionalni politiki je bilo v času pogajanj z EU pomembno predvsem zaradi finančnih posledic, saj so bile nove članice v povprečju veliko revnejše kot stare članice. RS si je morala v pogajanjih zagotoviti upravičenost do sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada, čeprav je bila med kandidatkami najrazvitejša (Bučar in Brinar 2002: 665-6).

Pred polnopravnim članstvom Slovenije v EU so se pojavile številne pobude za regionalizacijo države, do katere pa ni prišlo. Regionalizacija bi morala biti skupen produkt večih interesov, in sicer države, občin, občanov in gospodarstva na nekem območju, saj bi le-ti tako dobili v roke ustrezno orodje za pospeševanje razvoja in reševanje konkretnih vprašanj javnega pomena (Šmidovnik v Haček 2001: 250). Regije kot vmesna stopnja uprave med državo in lokalno ravno se med seboj v marsičem razlikujejo. Pravzaprav nobena izmed članic EU nima svojega teritorija enakomerno razvitega.

Po osamosvojitvi so se razvojne razlike med slovenskimi regijami še dodatno poglobile. Nadpovprečno rast in hiter razvoj kaže predvsem osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom. Tej regiji do določene mere sledijo še obalno območje in nekateri regijski centri (npr. Celje, Ptuj, Maribor, Nova Gorica). Ključnega pomena je konec marginalizacije vsega, kar ni okolica državnega središča. Monocentrizem Slovenijo slabi in hromi. Z ustanovitvijo regij bi znatno izboljšali možnosti konkuriranja za sredstva iz EU, s tem pa bi nadomestili vsaj del sredstev, ki jih bo morala RS porabiti za vzpostavljanje druge ravni oblasti. EU podpira regionalno povezovanje, saj pokrajine prispevajo k iskanju novih poti in načinov za gospodarsko, socialno, prostorsko in politično povezanost (Ravbar 1999: 96). V strokovnih razpravah se pojavljajo tako zunanji kot notranji dejavniki, ki govorijo v prid regionalizacije. Ribičič, Vlaj in Šmidovnik (v Haček 2005: 94-5) poudarjajo, da so pokrajine potrebne zaradi primerljivosti z drugimi članicami EU ter zaradi možnosti prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj. Regije prav tako ne predstavljajo dvoma o teritorialni enakosti države, marveč omogočajo demokratično izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom. Regije oziroma pokrajine so decentralizirana enota, sposobna prevzeti sodobne trende in izzive, saj so tradicionalne strukture lokalne samouprave postale premajhne za opravljanje nekaterih nalog. Regije tako postajajo bistveni dejavnik gospodarskega napredka in razvoja s proizvodnjem bogastva in zaposlovanja na način, ki ne bremeni okolja. Pri notranjih dejavnikih pa je izpostavljena nujnost uvedbe pokrajin zaradi notranjih razvojnih problemov, uveljavljanja načela subsidiarnosti oziroma procesa decentralizacije in ohranjanja poseljenosti. Pokrajine bi prevzele servisne, pospeševalno-razvojne, davčne ter regulativne funkcije, prostorsko planiranje in gospodarjenje s premoženjem. Pojav, ki tudi vpliva na spodbujanje procesa regionalizacije v RS, je pretirana razdrobljenost slovenskih občin, predvsem v vzhodnem delu države. Občine so odvisne od pomoči države, saj same niso zmožne

opravljati vseh nalog, predvsem pa ne premorejo kadra, ki bi lahko vodil projekte za črpanje sredstev iz EU skladov (Bačlija in Brezovšek 2006: 419-21). Pokrajine bodo olajšale povezavo RS z EU, zlasti glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Načelo partnerstva bo z njimi izpopolnjeno, država pa bo morala tudi na tem področju demokratizirati in decentralizirati odločanje o projektih, ki jih sofinancira EU. Prav tako bo s pokrajinami olajšano čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti. S pokrajinami bo RS omogočena lažja in bolj normalna vključitev v morebitne evroregije (Vlaj 2006: 69-70). Argumenti, ki nasprotujejo uvajanju pokrajin, pa se nanašajo predvsem na poseganje v avtonomijo lokalne oblasti, v konkurenčnost pokrajin in občin pri pridobivanju državnih sredstev in v komunikacijo z državo, ozemeljska majhnost RS in preveliko število šibkih središč z manjšo investicijsko močjo, cena uvajanja druge ravni oblasti, v smislu, da regija ne sme postati dodatna birokratska agencija (Haček 2001: 252, 2003: 111-2; Bačlija in Brezovšek 2006: 419-21).

4. 8 Ocena razmer v Zasavju

Zasavska regija se uvršča med tradicionalna industrijska in rudarsko-energetska območja ter je peta najbolj razvojno ogrožena regija med 12 statističnimi regijami RS. Leta 2000 je bil sprejet t. i. Zasavski zakon oziroma Zakon o postopnem zapiranju rudnika Trbovlje-Hrastnik in razvojnem prestrukturiranju regije, ki je doživel že dve spremembi, in je pomembno vplival na razvoj regije.

Preglednica 4. 2: Osnovni podatki o Zasavju (primerjava med letoma 2001 in 2005)

	2001		ZADNJI RAZPOLOŽLJIVI PODATKI			RELATIVNA SPREMEMBA V OBDOBJU	
	Zasavje	RS	Zasavje	RS	% v RS	Zasavje	RS
Število prebivalstva	46.123	1.994.026	45.356 (2005)	2.003.358 (2005)	2,3	98,34	100,5
Število delovno aktivnega prebivalstva	14.685	779.041	13.609 (2005)	813.100 (2005)	1,7	92,67	104,37
Število samozaposlenih	1.075	84.224	1.143 (2005)	81.503 (2005)	1,4	106,23	96,77
Število diplomantov	4,83	5,97	6,97 (2005)	7,83 (2005)	/	144,31	131,16
Stopnja registrirane brezposelnosti ^a	14,7	11,6	13,7 (2005)	10,2 (2005)	/	93,20	87,93
BDP na prebivalca ^b	8.329,2	11.094,1	8.937,3 (2003)	12.461,0 (2003)	/	107,30	112,32
Število novih podjetij brez predhodnika	95	5.912	107 (2003)	6.019 (2003)	1,8	112,63	101,81
Investicije v okolje ^c	832	41.402	2.427 (2004)	45.965 (2004)	5,3	291,71	111,02

Opombe: ^a V odstotkih.

^b V milijonih evrov (€).

^c V milijonih tolarjev (sit).

(Prirejeno po: Regionalni razvojni program Zasavja 2007-2013: 5)

Iz tabele lahko ugotovimo, da število prebivalstva v Zasavju pada. Razloga sta dva, negativni naravni prirastek in delno selitveni odliv. V obdobju 2001-2006 zaznamo pozitiven trend v gospodarskem razvoju (povečalo se je število novonastalih podjetij brez predhodnika), povečalo se je tudi število diplomantov, vendar pa regija še zmeraj zaostaja za državnim povprečjem, saj se razlike ne zmanjšujejo dovolj hitro.

Vizija in cilji regije do leta 2013 so izboljšanje demografske strukture ter s tem posledično izboljšanje zaposlitvene, izobraževalne in starostne strukture. Več pozornosti bo potrebno nameniti razpoznavnosti regije v širšem prostoru ter večanju kakovosti življenja za vse prebivalce. V SWOT analizi so predstavljene vse prednosti (notranje zmogljivosti regije), priložnosti (zunanje potrebe), slabosti (notranje pomanjkljivosti) in nevarnosti (v okolju), ki lahko vplivajo na razvoj Zasavske regije.

Preglednica 4. 3: SWOT²¹ analiza in priložnosti Zasavske regije do leta 2013

PREDNOSTI:	SLABOSTI:
<ul style="list-style-type: none"> • ugodna geografska lega regije in bližina centrov (izobraževanje), • dobro delujoča hrbtenična podjetja, • relativno velik odstotek študentov, • obstoj osnovnega podpornega okolja za razvoj podjetništva ter uveljavljena regionalna razvojna institucija, • regionalna organiziranost in relativno dobro sodelovanje med občinami v regiji, • kadrovski potencial v regiji, mladi diplomanti in strokovnjaki, izkušen kader v dejavnostih, ki so tradicionalno prisotne v regiji (energetika, strojna, steklarska in kemična industrija), • geografska homogenost regije in hkratna regionalna policentričnost, • naravni viri (ohranjenost podeželja, gozdovi, vodni viri), • železnica na ozemlju vseh zasavskih občin, • razvita energetska infrastruktura, ogrodje plinovodnega omrežja ter omrežje daljinskega ogrevanja, • relativna bližina avtoceste. 	<ul style="list-style-type: none"> • pomanjkanje skupne in osebne vizije, pozitivnega razmišljanja ter odprtosti pri prebivalcih v regiji, • odliv prebivalstva iz regije, • staranje prebivalstva, • visoka onesnaženost zraka, • velika degradiranost območja zaradi rudarjenja, • nizka povprečna izobrazbena struktura, • odliv visoko izobraženih kadrov, • pomanjkanje kvalitetnih, visoko zahtevnih in ustrezno plačanih delovnih mest, • slabe cestne povezave, • slaba struktura dejavnosti s premajhnim deležem storitev v turizmu in kmetijstvu, • prenizka vlaganja v raziskave in razvoj, • prepočasno nastajanje novih produktov v vseh dejavnostih, • premajhna razpoznavnost regije.
PRILOŽNOSTI:	NEVARNOSTI:
<ul style="list-style-type: none"> • prestrukturiranje regije, • z večjim vlaganjem v razvojno raziskovalni kader in tehnološki razvoj okrepiti gospodarsko moč regije, • z revitalizacijo degradiranih površin pridobiti nove površine (Greenfield) za možna vlaganja, • zaposlitev brezposelnih mladih strokovnjakov, • vzpostavitev mrežnih povezav, • razvoj področji Nature 2000, • izkoriščanje naravnih potencialov, kulturne in zgodovinske dediščine, • s pospešenim uvajanjem dopolnilnih dejavnosti, ustvarjati nova delovna mesta tudi na podeželju, • vključitev regije v 3. razvojno os, • s pospešenim razvojem podjetništva ustvarjati kvalitetna delovna mesta. 	<ul style="list-style-type: none"> • bližina velikih centrov in nevarnosti nadaljnjega bega možganov iz regije, • nadaljnja neugodna demografska gibanja v regiji – odliv aktivnega prebivalstva ter staranje prebivalstva, • nadaljnje zmanjševanje kmetijstva kot ključnega ohranjevalca sonaravnega okolja in poseljenosti podeželja, • nesoglasja vodilnih struktur v regiji glede razvojnih prioritet v regiji (energetika, ekologija, kmetijstvo, turizem), • zakoreninjena 'rudarska' industrijska miselnost in nepripravljenost na spremembe.

(Vir: Regionalni razvojni program Zasavja 2007-2013: 21)

²¹ SWOT je okrajšava za prednosti (Strengths), slabosti (Weaknesses), priložnosti (Opportunities) in nevarnosti (Threats).

V nadaljevanju sledi analiza postopkov črpanja sredstev iz evropskih skladov ter konkretne izkušnje s tem v Zasavju.

5. POSTOPKI ČRPANJA SREDSTEV IZ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV IN KOHEZIJSKEGA SKLADA

V tej točki se bom posvetila opredelitvi postopkov črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Metode strukturnih operacij, ki so pomembne za izvajanje strukturne in kohezijske politike, določa Uredba sveta ES o splošnih določbah o strukturnih skladih²² in jo morajo države članice upoštevati, če želijo pridobiti in uporabljati evropska sredstva. Za obdobje 2000-2006 je Komisija pripravila delovno gradivo postopkov za črpanje sredstev iz skladov, ki ni obvezujoče, je pa pomembna pomoč nacionalnim organom pri načrtovanju in implementaciji projektov. Finančna pomoč določenim območjem je zagotovljena na osnovi večletnih programov in vse manj za posamezne projekte. Postopek programskega načrtovanja se začne z izdelavo načrta, kar je naloga države članice, ki želi pridobiti sredstva iz evropskih skladov. Načelo programskega načrtovanja je osnova za pridobivanje sredstev, namenjenih strukturnim skladom, ki jih porabljajo izključno nacionalne, regionalne in ostale oblasti za konkretna opravila in operacije. Načelno velja, da je Komisija v celoti odgovorna za programsko načrtovanje, države članice pa za izvajanje. Pomoč iz skladov ima značaj podpore in dopolnjevanja. Dodeljuje se v obliki sofinanciranja države članice in EU. Unija v okviru sofinanciranja sodeluje pri potrebnih nacionalnih, regionalnih in lokalnih ukrepih (Havl 2000: 44-5; Šef 2002:28).

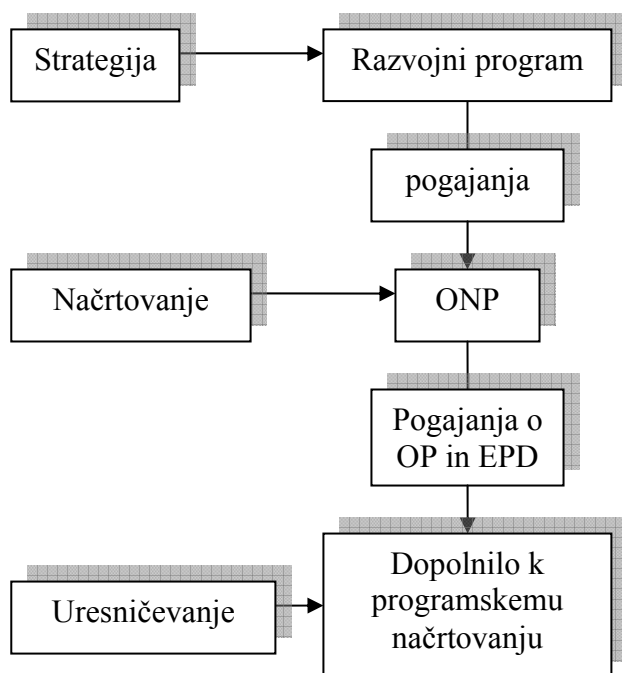
Izdelava načrta se običajno začne najkasneje po sprejetju uredbe o strukturnih skladih za določeno proračunsko obdobje. Posamezen načrt države članice lahko obravnava le en prednostni cilj, zaradi česar morajo članice, ki so upravičene do sredstev v okviru *Cilja 1* in *2* ter v okviru *Cilja 3*, pripraviti najmanj tri načrte. V primeru, da članica na ravni NUTS 2 še ni deljena, Komisiji predloži samo en načrt, saj do pomoči v okviru *Cilja 2* in *3* ni upravičena. Razvojni načrti temeljijo na državnih in regionalnih prednostnih nalogah in vsebujejo opis trenutne situacije v regiji (razvojni potencial regije, vrzel v razvoju), opis najprimernejše strategije za doseg načrtovanih ciljev ter način porabe in oblike prispevka s strani evropskih skladov. Članica te načrte predloži Komisiji, ki preveri njihovo skladnost s prednostnimi cilji strukturne politike.

²² Strukturni skladi Evropske unije v Sloveniji (n. d.): *Uredba sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*, 21. junij 1999. Dostopno na: http://www.gov.si/euskлади/skladi/3dok_4.html (19. maj 2006).

V roku petih mesecev sprejme Komisija v sodelovanju z državo članico EPD, kjer so strateške prednostne naloge, postopki oblikovanja programov ter dodeljena pomoč vključeni v en sam dokument. Za poenostavljanje in pospeševanje postopka oblikovanja programov države članice Komisiji posredujejo osnutke operativnih programov, vključno s svojimi načrti regionalnega razvoja. Načrti, ki se posredujejo v okviru posameznih ciljev, morajo vsebovati oceno okoljske situacije in okoljskega vpliva načrtovanih ukrepov. Komisija ovrednoti predlagane načrte in ukrepe ter s soglasjem države članice oblikuje Okvir podpore Skupnosti za strukturne operacije. Ta okvir vključuje predhodno ovrednotenje načrtovanih ciljev, pri čemer se, če je možno, izmeri napredek, ki ga je treba v določenem obdobju doseči glede na dane razmere ter prednostne naloge Unije. To so opredelitve operacij, orientacijski načrt financiranja, ki navaja zneske operacij in vire ter trajanje teh operacij. Okvir podpore Skupnosti ali EPD se lahko po potrebi revidirata in prilagodita na pobudo posamezne članice ali na pobudo Komisije, s katero se država članica strinja, če se med uresničevanjem ukrepov odkrijejo nove relevantne informacije in opazijo določeni rezultati (Moussis 1999: 173).

Za EPD načeloma velja enak postopek, ki se v skrajšani obliki uporablja tudi za Okvirne načrte podpore (ONP) in je prikazan na *skici 2*. Programsko načrtovanje je namreč osnova za kasnejšo uporabo teh sredstev. Pogoj za dostop do sredstev je dosledno upoštevanje določil, ki so bila sprejeta med programskim načrtovanjem. Načrt v državi članici izdelata pristojni nacionalni organ in mora zajemati celotno finančno obdobje. Ta faza je koordinacijsko zelo zahtevna, saj je potrebno uskladiti tako horizontalne resorje države (različna ministrstva) kot vertikalne ravni (od nacionalne do lokalne ravni). Komisija kontrolira in ocenjuje načrte, pri čemer posebno pozornost posveča političnemu referenčnemu okviru za vse na nacionalni ravni izvedene akcije, ki se nanašajo na človeške vire, na povezanosti s preostalimi politikami EU ter predhodno ovrednotenje. V roku petih mesecev po oddaji načrtov je potrebno izdelati ONP ali EPD, ki ga mora Komisija v soglasju z državo članico odobriti. ONP je dokument, ki vsebuje predhodno usklajene cilje med evropsko in nacionalno stranjo, sredstva in temeljna izvedbena določila za posamezno področje. ONP sam ne zadošča za začetek črpanja finančne pomoči, temveč predstavlja zgolj osnovo za nadaljnji načrtovalni korak, operativni program (Hazl 2000: 44-5, 52-8; Šef 2002: 29).

Shema 5. 1: Postopek programskega načrtovanja



(Vir: Prirejeno po Pelzold 2000: 53)

Najpomembnejši kriterij pri izberi postopka je finančni obseg, ki ga je potrebno koordinirati. Postopek se začne z izdelavo načrta, za katerega poskrbi država članica, ki si želi pridobiti sredstva pomoči. Najprej se določi vrsta postopka, skladno s Splošno uredbo poteka načrtovanja za *Cilj 1*, načelno v okviru ONP, razen v primerih, ko znaša udeležba EU zgolj eno milijardo evrov ali manj. V teh primerih se lahko uporabi postopek za EPD, ki je predviden tudi za *Cilja 2* in *3*. Sicer pa je prepuščeno samim članicam, ali bodo za te prednostne cilje izdelale svoj ONP. Programom *Cilja 1* pripadeta dve tretjini evropske strukturne pomoči. Ti programi uporabljajo vsebinsko obsežnejši pristop in praviloma zahtevajo več koordinacije kot programi ostalih ciljev. Kot sem že omenila, načrte izdelajo države članice same in morajo v njih zajeti vse potrebne podatke, ki so nato predloženi Komisiji. Načrt vsebuje naslednje osnovne podatke (Hazl 2000: 52-5):

- kvantitativen opis obstoječih problemov, nanašajočih se na prednostni cilj, k premagovanju katerih naj bi prispevali skladi, ter podatke o finančnem obsegu in pomembnejših rezultatih predhodnega obdobja programskega načrtovanja,
- opis strategije glede na obstoječe probleme in izbrane prioritete za uresničevanje prednostnega cilja,

- pregled predvidenih operativnih programov s specifičnimi cilji in temeljnimi ukrepi,
- pregled uresničevanja prioritet načrtovanih ukrepov, v kolikor gre za postopek EPD,
- referenčni okvir za načrt *Cilja 3* nacionalne strategije za razvoj človeških virov, iz katerega je razvidno, da izbrane prioritete dejansko prispevajo k uresničevanju nacionalnih akcijskih programov zaposlovanja,
- predhodno ovrednotenje v načrtu opredeljene analize, strategije, prioritet, pričakovanih učinkov, finančnih sredstev in predlaganega sistema izvajanja,
- podatke za predvideno uporabo sredstev iz strukturnih skladov in po potrebi posojila EIB ter preostalih finančnih instrumentov EU v obliki finančnega načrta,
- v načrtih za *Cilja 1* in *2* po potrebi ločeni finančni podatki po področjih, ki prejemajo predhodno pomoč,
- ustrezni indikatorji ter cilji, ki bodo kasneje omogočili kontrolo učinkovitosti uporabljenih sredstev,
- potrdilo o uskladitvi načrta s preostalimi politikami EU, zlasti na področjih konkurence, javnih naročil, zaščite okolja in enakih možnosti žensk in moških,
- opis ureditve administracije in kontrole, ki zagotavlja pravno in ciljno urejeno izvajanje pomoči v regijah,
- podatki o poteku dogovarjanja med partnerji glede načrta,
- predstavitev določil spremljanja in vrednotenja,
- navedba predvidenih ukrepov za informiranje glede ONP ali EPD.

Finančni instrumenti EU lahko sofinancirajo operativne programe ustreznih sistemov pomoči ali projekte, lahko pa tudi dodelijo splošno subvencijo, ki jo upravlja posrednik. Operativni program je zbirka večletnih ukrepov, ki se lahko uresničijo z uporabo enega ali več finančnih instrumentov Unije, in omogoča financiranje ukrepov in projektov, ki jih izberejo državne ali regionalne oblasti. Splošna subvencija pa se podeljuje posredniškim organizacijam in lahko pomaga pri uvedbi različnih storitev za podjetja, ki delujejo v sektorjih industrije, obrti, kmetijstva ali turizma, ter tako malim in srednje velikim podjetjem lajša dostop do kapitalskega trga. Pokriva lahko vse operacije finančnega inženiringa, ki so še posebej zanimive za mala in srednje velika podjetja (Moussis 1999: 173).

Država članica mora pri pripravi in izvedbi načrtov upoštevati tudi preostale partnerje na posameznih področjih pomoči, saj se tako lažje identificirajo in upoštevajo specifične razvojne zahteve in ustvarjajo pogoje za učinkovito rabo pomoči iz evropskih skladov. S predložitvijo operativnega programa ali EPD pri Evropski komisiji je država članica upravičena do izdatkov za aktivnosti, sofinancirane iz skladov EU. V kolikor dokumenti izpolnjujejo zahteve izdatkov Splošne uredbe, se lahko prične črpanje sredstev za projekte držav članic, ki so zajeti v operativni program ali EPD, za katera je potrebna predhodna odobritev. Dopolnilo k programskemu načrtovanju je namenjeno nadaljnjemu konkretiziranju operativnega programa. To je nacionalni akt, v katerem država članica navede način uresničevanja projektov, ki jih je odobrila Komisija. Ta akt se osredotoča na ukrepe, na osnovi katerih končni uporabniki pomoči skladov financirajo konkretne akcije (Habl 2000: 56-8).

Čeprav so v večini za izvajanje pomoči pristojne države članice, mora tudi EU za to področje postaviti določena pravila. O udeležbi in finančnem upravljanju skladov na katerikoli ravni odloča Komisija ob odobritvi operativnih programov in EPD. Države članice iz skladov črpajo nepovratna sredstva, možne pa so tudi povratne dotacije. Pri delitvi pomoči se upoštevajo načela, ki določajo tudi delež financiranja EU pri operativnih programih ali EPD. Za investicije v infrastrukturo in podjetništvo, ki zajemajo visoke neto prejemke, veljajo nizke stopnje sofinanciranja. Najvišje stopnje udeležbe obravnava Komisija posamezno. Pri tem upošteva raven specifičnih regionalnih socialnih problemov, finančno sposobnost obravnavane države, interes glede pomoči in njenih prioritet iz skupnega, regionalnega in nacionalnega vidika, ovrednotenje posredovanih zahtev ter optimalno uporabo sredstev v finančnih načrtih, vključno s kombinacijo privatnih in javnih sredstev. Prepletanje oziroma financiranje istih akcij iz več skladov ni dovoljeno. Plačilni postopek, v katerem EU dodeli sredstva prosilcu, poteka v treh fazah. Te zajemajo predplačilo, vmesna plačila in končno izplačilo. Operacije morajo biti najprej financirane iz nacionalnih sredstev, vključno z deležem EU. To pomeni, da morajo javni in nacionalni oziroma regionalni proračuni najprej kriti višino zneska, preden ga na osnovi plačilnih zahtevkov dobijo povrnjene. EU nadzoruje učinkovitost pomoči iz skladov.

Organ upravljanja je pri uresničevanju ONP, EPD in operativnih programov bistvenega pomena. Imenuje ga država članica, ki je odgovorna tudi za učinkovito in pravilno upravljanje ter izvajanje programov pomoči. Organ skrbi za vzpostavitev sistema, ki omogoča zbiranje finančnih in statističnih podatkov o izvajanju in

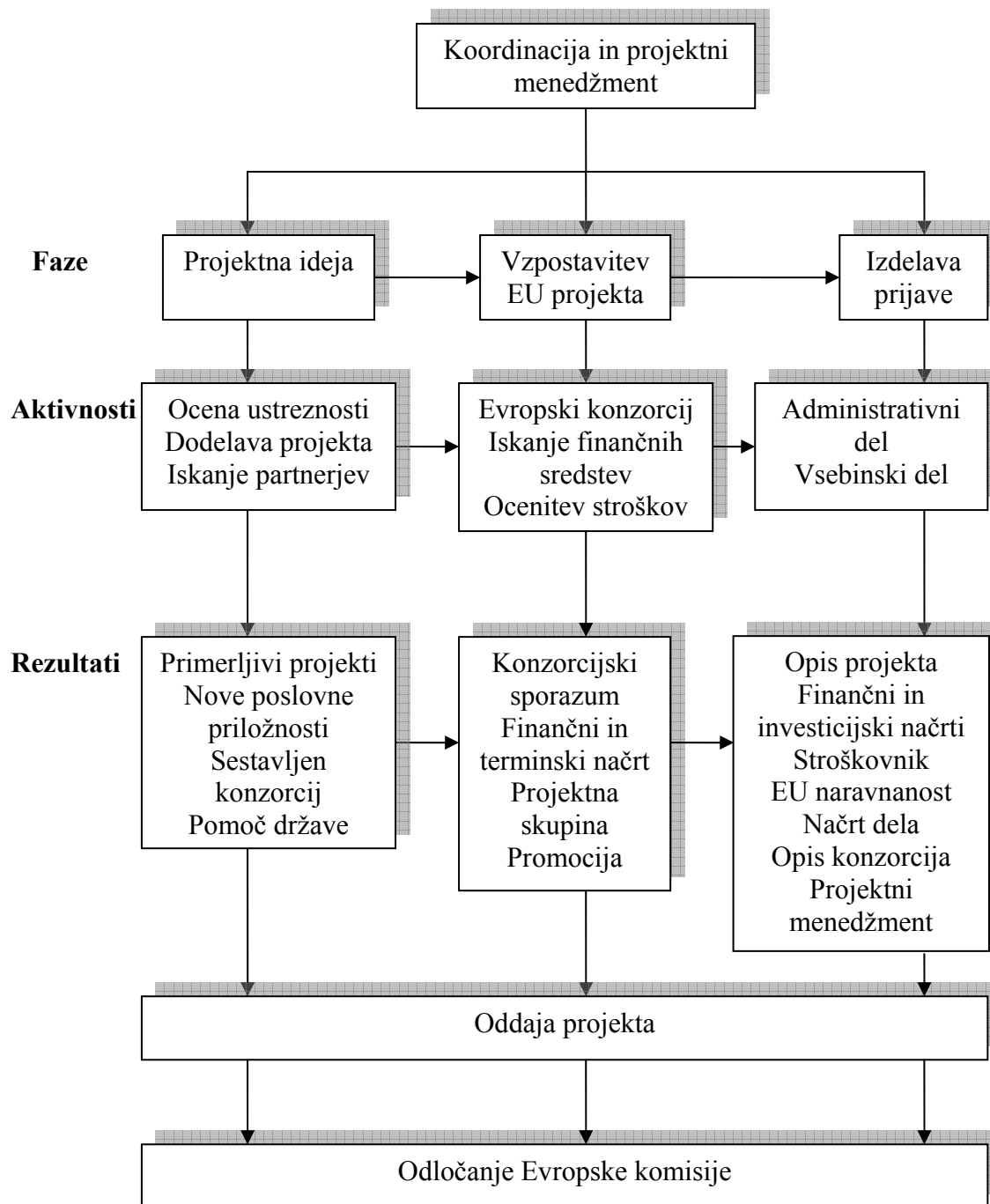
indikatorjih, izdela letno poročilo o izvajanju ter zagotavlja združljivost operacij s pravom EU in ostalimi politikami Unije. Odbor za nadziranje ustanovi država in je namenjen nadziranju operativnih programov, ONP in EPD. Zaradi potrebe po še večji učinkovitosti pri doseganju nacionalnih in regionalnih ciljev strukturne politike je zaželeno, da se v delo tega odbora skladno vključijo tudi državne oblasti različnih ravni, gospodarski in socialni partnerji ter drugi pomembni akterji.

EU zahteva ob večletni pomoči poročila o izvajanju ter zaključna poročila. Prav tako izvaja finančno kontrolo in finančne korekture. Posamezen projekt se ovrednoti. Najprej se med programskim načrtovanjem izvede predhodno ovrednotenje za načrte, pomoči in dopolnila k programskemu načrtovanju. Ovrednotenje se upošteva pri izdelavi dokumentov in je sestavni del le-teh. Odgovorni nacionalni organi so pristojni za načrtovalna dela. Vmesno ovrednotenje preverja dosežene rezultate pomoči ter uresničevanje zastavljenih ciljev. Zaključno ovrednotenje pa ob upoštevanju predloženih rezultatov analizira učinkovitost in uspešnost pomoči in njen učinek (*ibid.*: 59-68).

Priprava konkretnih projektov, s katerimi želimo pridobiti sredstva iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, poteka po korakih, ki jih bom na tem mestu natančneje opredelila. Osnova, ki jo potrebuje vsak prijavitelj, je jasna ideja z določenimi širšimi cilji in posameznimi cilji, ki jih s posameznim projektom želimo doseči. Vsak projekt, s katerim organizacije kandidirajo za evropska sredstva, mora imeti oziroma poiskati dobre partnerje, saj je v nasprotnem primeru projekt nima posebnega učinka in smisla. Tisti, ki odgovarja za določen razpis (različna ministrstva v RS ali Evropska komisija neposredno), imajo ponavadi že ustvarjeno neko bazo organizacij oziroma institucij, ki so potencialni partnerji in kjer lahko prijavitelj poišče partnerje za svoj projekt (t. i. *'partner search'*). Vendar se večina prijaviteljev tega ne poslužuje in raje izbira partnerje med preverjenimi organizacijami iz svoje mreže. Partnerske organizacije pri projektu morajo izpolniti t. i. *'partnership statement'*, s katerim se zavežejo h korektnemu sodelovanju. Sledi priprava dokumentacije, kjer naj bi sodelovali vsi partnerji, vendar se dogaja tudi nasprotno, kar pa za sam projekt ni dobro. Nato prijaviteljska organizacija odda prijavnico projekta z vso podporno dokumentacijo (statuti, bančnimi izpiski, bilancami stanja itd.). Eden izmed pomembnih dokumentov je tudi dokazilo, da je prijavitelj neprofitna in nevladna organizacija. Prav tako je pomembno priložiti tudi dokazilo, da je prijavitelj (skupaj s partnerji) sam sposoben izpeljati projekt brez pomoči sredstev iz evropskih skladov, kar pomeni, da

ima organizacija zagotovljenih dovolj sredstev za izvedbo prijavljenega projekta. Sredstva iz evropskih skladov se namreč vračajo 'za nazaj'. Lahko pa se tudi zgodi, da sredstva iz EU zaradi določenih nepravilnosti v sistemu niso povrnjena, čeprav je bil projekt odobren. Od oddaje prijavnice do odgovora oziroma odobritve prijavitelj čaka 3-6 mesecev. Spodnja shema prikazuje potek načrtovanja projektov za črpanje sredstev iz evropskih skladov.

Shema 5. 2: Primer načrtovanja projekta za črpanje sredstev iz evropskih skladov



(Vir: Prirejeno po Ipmit, Institutu za projektni menedžment in informacijsko tehnologijo²³)

Skica natančno prikazuje faze in aktivnosti, ki morajo biti pri posameznem projektu, s katerim želimo pridobiti evropska sredstva, izvedene. V skici so zajeti tudi rezultati, ki predstavljajo končne dokumente, ki jih je potrebno predložiti Evropski komisiji, ki o predlogih odloča.

V nadaljevanju analiziram slovenske izkušnje s črpanjem sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, možen vpliv pokrajine na črpanje ter obete za finančno obdobje 2007-2013.

5. 1 Slovenske izkušnje pri črpanju sredstev iz evropskih skladov

RS je izkušnje za učinkovito črpanje sredstev iz EU pridobivala v predpristopnem obdobju, predvsem s sodelovanjem v programih *PHARE*, *SAPARD* in *ISPA*. Za učinkovito črpanje je bilo potrebno zagotoviti ustrezen kader, pripraviti kakovostne predloge projektov in programov ter institucionalno ureditev (Mrak 2004: 117-32). Leta 2000 je bila v RS izvedena ocena absorpcijske sposobnosti slovenskih regij za pridobivanje sredstev iz EU, ki je pokazala slabosti tako na institucionalni ravni kot pri potencialih za pripravo večjih in zahtevnejših projektov, na kar so nas opozarjali tudi tuji strokovnjaki. Težava je predvsem prevelika razdrobljenost javnega sektorja (Piry 2006: 58). Po njegovem mnenju so SLSRP ter nekatera druga ministrstva v predpristopnem obdobju dobila dovolj izkušenj, da lahko evropske projekte dobro vodijo. Glavni izzivi, s katerimi se spopada RS, so povezani s sposobnostjo pravočasne in kakovostne porabe razpoložljivih sredstev. Razprava o učinkovitosti črpanja ima dve plati; prva je, ali bodo sredstva sploh porabljena oziroma izčrpana, druga pa, ali bo sama dinamika črpanja sredstev z razvojnega vidika sploh dovolj hitra. Po izkušnjah drugih članic je učinkovito črpanje povezano predvsem s kakovostjo projektov, s sposobnostjo domačega sofinanciranja in administrativne usposobljenosti. Pojavlja se vprašanje, ali je lahko RS tako uspešna pri črpanju kot stare članice, ki imajo s tem večletne izkušnje in so sodelovale pri oblikovanju in spreminjanju pravil igre. Na kakovost in pravočasno

²³ Ipmit, Institut za projektni menedžment in informacijsko tehnologijo (n. d.): Koordinacija in projektni menedžment. Dostopno na: <http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/f1?OpenFrameSet&Frame=main&Src=/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/0/5251CD25B1D876D5C125706C0042E1B4?OpenDocument> (2. junij 2006).

porabo razpoložljivih sredstev za strukturne namene vplivajo investicijske potrebe gospodarstva, reševanje problema lastnega sofinanciranja, motnje črpanja predvsem na projektni ravni, saj je samo pridobivanje spodbud povezano s natančnimi pogoji in pravili v vseh fazah izvajanja projektov. Na eni strani igra pomembno vlogo dovolj kakovostno in pravočasno posredovanje informacij o vsebini, načrtih in postopkih financiranja ter izvajanja projektov, ki jih financira EU, na drugi strani pa se pojavlja tveganje na nacionalni ravni, torej na ravni tistih, ki spodbude dodeljujejo. Pojavi se tudi vprašanje procesne sposobnosti države administracije, ki mora uspešno izvajati precej zapletene postopke, ki spremljajo sam proces konkuriranja za sredstva, njihovo dodeljevanje, koriščenje, ob tem pa še vršiti nadzor in vrednotiti zaključene projekte ter poročati o tem Komisiji. Pri učinkovitem črpanju je potrebno ujeti pravo razmerje med hitrostjo črpanja sredstev in doseganjem čim višje kakovosti in inovativnosti projektov, saj je 'visoka' dinamika črpanja sredstev predstavlja potreben, a ne tudi zadosten pogoj, da bi lahko izvajanje EPD označili kot uspešnega (Wostner v Crnčec 2004: 73-6).

Sredstva EU so namenjena doseganju večje konkurenčnosti in notranje kohezije. S preišljenim usmerjanjem teh sredstev v manj razvite regije lahko dosežemo dolgoročno in stabilno rast v manj razvitih območjih ter s tem izničimo negativne ekonomske trende za ta območja. Pripravljeni RRP so sprejemljiva podlaga za dodeljevanje državnih in evropskih spodbud ter vsebujejo analizo razvojne problematike po regijah. Tisti, ki se poklicno ukvarjajo s črpanjem sredstev iz EU (Jerman Rajh, Dedič, Baloh Plahutnik, Dolinšek), opozarjajo predvsem na pomanjkljivosti v samih postopkih. Ugotavljajo, da smo sami lasten sistem za črpanje evropskih sredstev preveč zakomplicirali, na kar so nas opozarjali tudi iz Bruslja. Sistemu črpanja namreč nismo bili pripravljeni podrediti naše zakonodaje. Sprejeli smo sicer nekaj uredb, kar pa ni dovolj, saj nismo prilagodili organizacije posameznih resorjev in pravil, kar pomeni, da smo v obstoječe domače kalupe skušali vpeljati celoten sistem črpanja evropskih sredstev. Neučinkovitost črpanja je posledica lastnih ovir, ki smo si jih postavili z vpeljavo 5 do 6 kontrol oziroma kontrolnih mehanizmov, vgrajenih v sistem. Za nadzornike iz EU niso problematične posamezne napake, ki se lahko zgodijo vsakemu prijavitelju ali partnerju, temveč napake, ki so vgrajene v sistem in zaradi katerih obstaja nevarnost, da evropska sredstva ne bodo izplačana oziroma povrnjena. Domači uradniki, ki so odgovorni za nadzor, so zelo strogi, zaradi strahu pred nadzorom lastnega dela s strani EU. Sedaj se na primer dogaja, da morajo upravičenci leta 2006 izpolnjevati obrazce za nazaj, za aktivnosti, ki so bile izvedene že

leta 2004. Vprašani menijo, da je v Sloveniji tudi premalo usposobljenih ljudi, ki natančno poznajo področja črpanja sredstev ter strukturne sklade in kohezijski sklad. Drugi problem pa so izvajalci in realizacija projektov. Pogodbe za obdobje 2004-2006 so v posameznih skladih sklenjene v 80-90 %, vprašanje pa je, v kolikšni meri so projekti izvedeni, da sredstva še niso bila povrnjena. Verjetno bo potrebno še določeno obdobje, da bodo izvajalci osvojili sistem črpanja evropskih sredstev. Neposredni uporabnik evropskih sredstev (v tem primeru občina Trbovlje) ugotavlja, da je problem absorpcijske sposobnosti RS v nepripravljenih večjih projektih, ki bi lahko konkurirali za ta sredstva. Ob tem pa opozarja tudi na problem, ki bi se hkrati s tem pojavil, in sicer, da bi manjše občine in podjetja izgubila možnost za kandidiranje za sredstva, če bi prevladovali zgolj veliki projekti. Pomanjkljivo se mu zdi tudi obveščanje o aktualnih razpisih in tistih, ki so v pripravi, in tistih, ki bodo potekali v prihodnosti (predvsem definiranje potencialnih upravičencev). Proračuni občin so namreč zelo nefleksibilni in če za nek projekt ni zagotovljenih lastnih sredstev, se na razpis ni mogoče prijaviti. Po mnenju intervjuvancev je naloga države, da poenostavi postopke, približa strukturne sklade in kohezijski sklad končnim uporabnikom, organizira kvalitetne treninge in delavnice o pripravi in vodenju evropskih projektov.

Za državno raven Piry ugotavlja, da je pri nas in drugod v novih članicah EU napaka, da se vedno čaka z aktivnostmi do zadnjega roka predvsem med končnimi upravičenci. Večkrat se je tudi pokazalo, da niti sami nosilci pogosto ne vedo, kaj vse pri pripravi in prijavi posameznega projekta potrebujejo, da so projekti slabo zastavljeni in da ne ustrezajo kriterijem in ciljem, ki jih razpisi zahtevajo. V zadnjih treh letih se je po Piryevem mnenju vzpostavila osnovna struktura, ki upravlja z razpisi za evropska sredstva, pa tudi sami upravičenci so se usposobili ali pa pridobili pomoč preko RRA in drugih institucij ali pa na trgu. Po njegovih izkušnjah imajo slovenske občine, ki so kandidirale za sredstva, večkrat premalo znanja oziroma so kadrovske šibke, da bi lahko kakovostno izpeljale zahtevne evropske projekte. Pri nas so postopki javnega naročanja relativno zapleteni in na tem področju nastajajo težave in zadrege, ko so kršena posamezna določila, ki preprečujejo povrnitev sredstev iz evropskih skladov. Prav tako se ne strinja s tem, da je v slovenski sistem vgrajenih preveč kontrolnih mehanizmov in revizij, saj tako Ministrstvo za finance kot Računsko sodišče ugotavljata, da je v RS še premalo notranjega nadzora, saj še vedno prihaja do pomanjkljivosti. Odstotek sklenjenih pogodb na področju opremljanja obrtno-industrijskih con je visok, realizacija dosega 88 %, sklenjenih pogodb pa je še več. Intervjuvanec izpostavlja dobro

sodelovanja SLSRP z Ministrstvom za gospodarstvo v predpristopnem obdobju na področju turizma, vlaganja v turistično infrastrukturo ter pri menedžmentu turističnih destinacij. Opozarja tudi na problem, ki je značilen za javni sektor, ki ga sestavljajo številni mali subjekti, ki težko usklajujejo skupne prioritete širšega okolja. Za razliko od javnega sektorja se je gospodarstvo na tem področju hitro prilagodilo in je uspelo tudi pri večjih investicijah pridobiti ustrezno pomoč, predvsem pa so bili njihovi projekti kvalitetno pripravljani.

Kljub temu, da v nalogi ugotavljam določene pozitivne učinke regionalne politike (večje zanimanje politike za to področje, nastanek partnerstva med državo in civilno družbo, mobilizacija posameznikov in institucij, ponovna centralizacija oziroma koncentracija črpanja in upravljanja evropskih sredstev), je potrebno opozoriti tudi na določene pomanjkljivosti. Slovenska regionalna politika se v preveliki meri naslanja na javnofinančna sredstva in zaenkrat še ni uspela pritegniti k realizaciji RRP tudi gospodarstva. Na ravni RRA se pojavljajo problemi pomanjkanja dobrih projektov, šibke kadrovske zasedenosti (kar posledično pomeni, da RRA niso zmožne opravljati vseh nalog), metodološko neenotno pripravljenih RRP, prepletanje regionalnih in lokalnih vsebin v RRP, ki vsebujejo preširok nabor regionalnih prioritet, neurejenih sistemskih virov financiranja, pomanjkanja znanj iz projektnega menedžmenta. V RRA se sicer nahaja velik razvojni potencial, ki pa ni izrabljen v dovolj veliki meri. RRA so do sedaj pripravljale prednostne regionalne projekte, ki jih je bilo potrebno uskladiti z vsemi lokalnimi skupnostmi ter dobiti potrditev v regionalnem razvojnem svetu. V prihodnje bo potrebno več pozornosti nameniti še poenostavljanju postopkov črpanja, spodbuditi sodelovanje med slovenskimi občinami, ki so premajhne, da bi bile sposobne sodelovati v evropskih projektih, ter se usmeriti v večje projekte (razmerje 70:30 v prid števila velikih projektov). RRA morajo postati promotorji in ne nosilci projektov. Vlada RS je za obdobje 2007-2013 sprejela določene ukrepe, ki naj bi izboljšali sistem črpanja EU sredstev ter povečali učinkovitost. Vsi projekti, ki sodijo pod Kohezijski sklad, bodo osrednjega nacionalnega pomena. Osnovana so jasna merila, po katerih se bo osnoval nabor velikih projektov. Pomembna bo finančna velikost projekta, prispevek k razvojnemu preboju RS, čezsektorski vpliv, koncentracija lokalnih ali regionalnih vsebin v nacionalne ter utemeljenost javne investicije. Eden izmed ciljev teh ukrepov je tudi izboljšanje administrativne usposobljenosti in absorpcijske sposobnosti RS. V sedanjem obdobju 2004-2006 je poudarek namenjen koncentraciji sredstev in ustanov vodenja in upravljanja čim bližje vrhu političnega odločanja ter stalnemu izobraževanju

in usposabljanju kadrov. Za obdobju 2007-2013 pa se predvideva oblikovanje osrednjega organa za načrtovanje in usklajevanje razvojnih politik RS, kar bo omogočilo tudi večjo preglednost učinkovitosti in hitrosti črpanja.

5. 2 Vpliv uvedbe pokrajin na črpanje sredstev iz evropskih skladov v Sloveniji

V strokovnih člankih in razpravah različnih slovenskih avtorjev je zaslediti pozitiven odnos do uvedbe regij oziroma pokrajin v Sloveniji in posledično njihov pozitiven vpliv na sposobnost črpanja evropskih sredstev. Tudi sama v osnovni hipotezi trdim, da odsotnost širših lokalnih skupnosti bistveno vpliva na sposobnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, kar pomeni, da bi uvedba pokrajin pospešila in olajšala črpanje omenjenih sredstev.

Pokrajina, kot vmesna stopnja med državno in občinsko ravnanje, temelji na povezanosti prebivalstva, kar omogoča načrtovanje na različnih področjih ter uravnotežen razvoj vseh treh ravni (Vlaj 1998: 318-9, 342-3), kar spodbuja tudi EU. Ravbar (1999: 96) je že konec 90-ih let ovrednoti pomen uvedbe pokrajin v Sloveniji kot ključnega, ki bo zato znatno pripomogel k izboljšanju možnosti za konkuriranje pri sredstvih iz EU. Evropska regionalna politika je namreč oblikovana tako, da spodbuja in pomaga pri razvoju zaostalih regij in ne celotnih ozemelj držav članic. Tudi Ribičič, Vlaj in Šmidovnik (v Haček 2005: 94-5) zagovarjajo uvedbo pokrajin zaradi primerljivosti z drugimi EU članicami ter večjimi možnostmi pri konkuriranju za prenos sredstev skladnejšega razvoja iz EU v slovenske pokrajine. Bačlija in Brezovšek (2006: 419-21) pa opozarjata še na en vidik, ki govori v prid procesa regionalizacije pri nas. Gre za razdrobljenost slovenskih občin, ki jih je po novem 210 in med katerimi so mnoge odvisne od pomoči države, saj same niso zmožne opraviti vseh nalog, predvsem pa ne premorejo kadra, ki bi lahko vodil projekte za črpanje sredstev iz evropskih skladov.

Po spremembi 121., 140. in ključnega 143. člena slovenske ustave se bodo pokrajine ustanovile z zakonom in ne več prostovoljno, kot je bilo določeno pred letom 2006. Pripravljen je sveženj štirih predlogov zakonov o pokrajinah (o ustanovitvi, financiranju, pristojnostih in nalogah ter zakon o pokrajinskih volitvah), ki prihajajo na dnevni red državnega zbora. Peti zakon, za katerega je potrebna dvotretinjska večina v državnem zboru in ki bo določal sedež, območje in ime pokrajin, bo sprejet kasneje. V intervjujih, ki sem jih opravila z uslužbenci RCR Zasavje in Občine Trbovlje, ki se s

projekti črpanja sredstev iz EU ukvarjajo že dalj časa, sem ugotovila, da so mnenja o uvedbi pokrajin deljena. Po mnenju Jerman Rajhove uvedba pokrajin ne bo spremenila sedanjega stanja. Naloge RRA, ki so pristojne za te zadeve, se ne bodo spremenile. Meni, da je vse odvisno od tega, kako bodo novi odnosi med institucijami oblikovani. Če gleda RCR kot koristnika, meni, da ne bo nikakršnih razlik v delovanju, pogoji in dodelanost projektov bi se morala, z večjim sodelovanjem pokrajinske instance, kvečjemu izboljšati. Dobra poteza bi bila, da se vodenje in upravljanje EU sredstev iz ministrstev premakne na pokrajine, ki bodo bliže uporabnikom. Nasprotno pa pozitivne učinke uvedbe pokrajin pričakuje Dedičeva, ki meni, da se kažejo potrebe po nastanku regionalnih centrov, ki bodo upravljali zadeve, povezane s črpanjem evropskih sredstev. Vendar pa ob tem opozarja na možno dodatno razdrobljenost in posledično ogrožen funkcionalni potek postopkov črpanja. Glede na majhnost slovenskih občin se strinja, da bi bila uvedba strnjnosti in vzpostavitve manjšega števila centrov dobra. Po njenem mnenju morajo bodoče pokrajine postati centri, kjer bodo delovali strokovnjaki z različnih področij, ki bodo poznali pomanjkljivosti svojih območij. Baloh Plahutnikova meni, da pokrajine lahko olajšajo procese, če bodo za to izpolnjeni določeni pogoji. Pokrajina bo predstavljala nižji rang enote, kjer bo lažje opredeliti prioritete in financiranje le-teh. V Zasavju to niti ni problem, saj to regijo sestavljajo le tri občine. Pozitivni učinek uvedbe pokrajin lahko pričakujemo v primeru, da bodo pokrajine prejemniki evropskih sredstev, kar bo spodbudilo tudi pomembne regionalne investicije. Tudi Baloh Plahutnikova opozarja, da bo ena izmed vlog pokrajin izpolnjena, če bodo skrbniki skladov (ministrstva, organ upravljanja in posredniška telesa) pripravljeni delitev denarja prepustiti regionalnim ravnam. To bi pomenilo, da na primer RCR v sodelovanju z ministrstvi vrši razpise in deli sredstva. RRA morajo prevzeti vlogo promotorjev, da bodo potencialne regionalne prijavitelje spodbujale tudi k izrabi evropskih sredstev. Dolinšek meni, da je uspeh uvedbe pokrajin odvisen od tega, ali bodo prevzele določen del nalog države in s tem delovanje približale državljanu, v nasprotnem primeru se mu uvedba pokrajin ne zdi smiselna. Po njegovem mnenju bi lahko pokrajine črpanje evropskih sredstev približale neposrednim uporabnikom.

Piry, kot predstavnik državne ravni, pravi, da zaenkrat vpliv uvedbe pokrajin na črpanje še težko ocenjuje. Glede na to, katere pristojnosti naj bi pokrajine imele, je nedvomno, da bodo sposobne oblikovati večje projekte in da med občinami ne bo več toliko pregovarjanja, ali bodo le-te v projektih sodelovale ali ne. Urejanje teh postopkov med občinami je dandanes dolgotrajno in nepredvidljivo do zadnjega, saj vsaka

zagovarja zgolj svoje interese, v pokrajinah pa bodo morale sodelovati ter delovati v dobro širšega okolja oziroma celotne pokrajine. Tako bo lažje dobiti absorpcijsko sposobnost za večje projekte. Po Piryevem mnenju se prenos upravljanja sredstev iz države na pokrajine ne bo zgodil, ker pred EU odgovornost vedno nosi država. V bistvu bi bilo neracionalno v vsaki pokrajini vzpostavljati vse organe za upravljanje z evropskimi sredstvi, saj bi bili stroški za to veliki, pa tudi kadra primanjkuje. Poleg tega je razdrobitev na 14 pokrajin še zmeraj premalo koncentrirana, da bi lahko dosegli neko sinergijo. Je pa res, da bodo pokrajine znotraj svojega nabora nalog odgovorne za vodenje regionalne politike, kar bo bistveno vplivalo na delitev in porabo sredstev. Verjetno pa bodo morale okrepiti nadzorstvene funkcije, kar sicer še ni čisto jasno, bodo pa nedvomno bolje poznale samo dogajanje.

5. 3 Obeti za obdobje 2007-2013

EU je za obdobje 2007-2013 sprejela določene spremembe sistema črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Posledično pa se tudi Sloveniji obetajo določene spremembe in ukrepi, ki izhajajo iz pridobljenih izkušenj v sedanjih treh letih polnopravnega članstva in sodelovanja v sistemu črpanja evropskih sredstev. Regionalna politika EU je specifična, saj s spodbujanjem kohezije predstavlja enega izmed stebrov evropske konstrukcije, poleg enotnega trga in monetarne unije. Učinkovitost te politike je odvisna od njenega načina izvajanja. Komisija za obdobje 2007-2013 načrtuje poenostavitev sistemov deljenja sredstev na številnih področjih, kot so načrtovanje, vodenje financ in sofinanciranje, finančni nadzor, dodatnost, partnerstvo in usklajevanje, povečanje koncentracije, večji poudarek na izvajanju in kakovosti. V primerjavi z devetimi cilji (kohezijski sklad, *Cilj 1*, *Cilj 2* in *Cilj 3*, štiri pobude Skupnosti in Razvoj podeželja in prenova ribiškega sektorja izven *Cilja 1*) in petimi finančnimi instrumenti (strukturni skladi in kohezijski sklad) v obdobju 2000-2006 so za obdobje 2007-2013 definirani trije cilji in trije instrumenti regionalne politike (Ferfila 2005: 589, 601-06). Cilji, ki jih je Komisija opredelila, so (*ibid.*: 611):

- približevanje in konkurenčnost (združuje sedanje cilje Kohezijskega sklada in naloge *Cilja 1*),
- regijska konkurenčnost in zaposlovanje (združuje sedanja *Cilj 2* in *Cilj3*) ter
- evropsko teritorialno sodelovanje (zajema vse štiri pobude Skupnosti).

Finančni instrumenti pa zajemajo zgolj Kohezijski sklad, ESRR in ESS. EKUJS in FIUR tu nista vključena.

RS za to obdobje, poleg že omenjenih vladnih ukrepov, pripravlja še določene spremembe, ki naj bi vplivale na izboljšanje absorpcijske sposobnosti naše države. SLSRP, kot organ upravljanja, se reorganizira v smeri decentralizacije ter vzpostavitve posebnega sektorja v Mariboru, ki bo v obdobju 2007-2013 vodil projekte čezmejnega sodelovanja. Po letu 2013, ko RS po vsej verjetnosti v celoti ne bo več upravičena do pomoči iz evropskih skladov, pa naj bi ta sektor prevzel upravljanje evropskih sredstev za Vzhodno kohezijsko regijo, ki takrat še ne bo preseгла 75 % povprečja EU. Vlada je sprejela sklep o možnosti novih zaposlitev za določen čas, v katerem bodo usposobili tehnično pomoč pri pripravi evropskih projektov. Gre za učinkovit pristop, ki ga uporablja tudi Evropska komisija. Odločitev o ponovni centralizaciji upravljanja evropskih sredstev izhaja iz potreb po večji učinkovitosti, ki jo je zaradi preglednosti postopkov lažje zagotavljati na enem mestu. Obdobje, v katerega vstopamo, je relativno dolgo, kar je lahko tudi uspavajoče, vendar naj bi bila dinamika črpanja kljub temu zagotovljena s stalnim preverjanjem uspešnosti (tabela dinamike črpanja). Za prihajajoče obdobje je SLSRP pripravila nabor aktivnosti, ki se bo v finančni perspektivi 2007-2013 financiral in spodbujal, pa tudi upravičenci so bolj ali manj znani. S tem naj bi olajšali delo občinam, katerih proračuni so nefleksibilni, da bodo vnaprej pripravile projekte, ki bodo lahko sodelovali na razpisih. RRA trenutno pripravljajo izvedbene načrte RRP, v katerih morajo že predložiti seznam projektov za naslednja tri leta. S tem želimo vsem upravičencem dati možnost, da svoje projekte izpeljejo v največjem možnem obsegu.

5. 4 Sklepi

V nalogi sem obravnavala možen vpliv uvedbe pokrajin na učinkovitost črpanja evropskih sredstev na primeru Zasavske regije. Če povzamem rezultate raziskave, lahko ugotovim, da problemi pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU res obstajajo tako na lokalni, regionalni kot na državni ravni. Intervjuvanci na lokalni in regionalni ravni izpostavljajo predvsem prezapletene postopke, preveč kontrolnih mehanizmov v domačem sistemu, premalo usposobljenih ljudi, strah državnih uradnikov pred nadzorom EU, težave pri sami izvedbi projektov, težave pri obveščanju o razpisih, pomanjkanje večjih državnih projektov, s katerimi bi lahko

povečali absorpcijsko sposobnost RS. Državna raven pa ugotavlja, da so slovenske občine premajhne, da bi lahko vodile večje evropske projekte, da nimajo dovolj usposobljenega kadra ter da se v večini držijo prakse, da z aktivnostmi za prijavljanje čakajo do zadnjega trenutka, kar prinaša tudi slabše pripravljene projekte. Z izkušnjami, ki so si jih državne institucije pridobile v treh letih polnopravnega sodelovanja v sistemu črpanja sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, se je slovenska vlada odločila za sprejetje nekaterih ukrepov, s katerimi želi izboljšati učinkovitost in uspešnost izrabe evropskih sredstev. Predvsem se obeta ponovna centralizacija načrtovanja in usklajevanja razvojnih regionalnih politik ter priprava večjih nacionalnih projektov, ki bodo sofinancirani iz kohezijskega sklada.

Ugotavljam, da bodo pokrajine imele določen vpliv na sposobnost RS na črpanje evropskih sredstev, vendar trenutno tega vpliva še ni mogoče oceniti. Na eni strani strokovnjaki izpostavljajo pozitivne učinke regionalizacije RS, kot so lažja primerjava z ostalimi članicami EU, manjšanje vpliva razdrobljenosti slovenskih občin, večja možnost za konkuriranje pri evropskih skladih. Zakoni o ustanovitvi, financiranju, pristojnostih in nalogah ter volitvah v pokrajinske svete še niso sprejeti. Niti še ni dokončno znano, v katere pokrajine bodo določene občine spadale (to velja tudi za Zasavsko regijo oziroma pokrajino). Intervjuvanci poznajo projekt uvedbe pokrajin, vendar ugotavljam, da o tem niso podrobneje seznanjeni. Eden izmed razlogov je verjetno tudi nesprejetje paketa zakonov o pokrajinah, zato jih večina le predvideva, kake pristojnosti in vpliv na črpanje evropskih sredstev bodo le-te imele. Večina v uvedbi pokrajin vidi možne pozitivne učinke - da bodo olajšale postopke in procese črpanja evropskih sredstev, da bodo zmanjšale negativen vpliv razdrobljenosti, da bodo same pokrajine prejemnice sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU, da bodo sposobne voditi večje projekte ter da bodo odgovorne za vodenje slovenske regionalne politike. Omenjajo pa tudi možne negativne učinke pokrajin, saj menijo, da je 14 pokrajin še vedno preveč, da bi dosegli pozitivno sinergijo, tudi do prenosa sredstev z državne na nižjo raven ne bo prišlo, čeprav večina intervjuvancev na lokalni in regionalni ravni to pričakuje.

Zaključim lahko, da bo problematika uvedbe pokrajin spet aktualna ob sprejemanju paketa zakonov o pokrajinah, ki bodo dokončno opredelili tudi nejasnosti glede sedežev, imen pokrajin in pristojnosti, ki sedaj še obstajajo. Takrat bodo opredeljene tudi pristojnosti, ki jih bodo po novem imele pokrajine na področju pripravljanja in izvajanja projektov, ki bodo sofinancirani iz evropskih strukturnih

skladov in kohezijskega sklada. Pozitivne oziroma negativne učinke uvedbe pokrajin na črpanje evropskih sredstev bo mogoče oceniti šele po nekaj letih izvajanja, vendar bi bilo to vprašanje, o pomenu drugačnega okolja (pokrajin) za črpanje sredstev iz EU skladov, smiselno že sedaj vključiti v procese vrednotenja oziroma evalviranja prvega programa financiranja iz evropskih skladov, ki ga je dolžna izvesti RS.

6. ZAKLJUČEK

Evropska regionalna politika ima v EU posebno težo in vpliv, saj poleg enotnega trga in monetarne unije predstavlja enega izmed stebrov skupnosti ter je ena redkih evropskih politik, ki se neposredno nanaša na reševanje socialnih in ekonomskih razlik. EU tej politiki, poleg skupne kmetijske politike, namenja okoli tretjino sredstev celotnega evropskega proračuna. Kohezija, ki je glavni cilj evropske regionalne politike, je tudi pogoj za uresničevanje drugih politik EU ter za obstoj solidarnosti med vsemi državami članicami EU, posebno med t. i. starimi članicami ter 12 novimi članicami, ki vse spadajo pod *Cilj 1*. Evropski skladi so bili v preteklosti zaradi finančnih sredstev, s katerimi upravljajo, pogosto sredstvo političnih kupčij in kompenzacij med članicami.

Slovenija je konec 90. let po vzoru EU izvedla reformo svoje regionalne politike, s katero je vpeljala osnovne institucionalne pogoje (zakonodajnega, strateškega, programskega, institucionalnega in nadzornega) za učinkovito izvajanje te politike. Potrebno pa je opozoriti tudi na določene težave pri izvajanju regionalne politike ter uvajanju regionalizacije. Težnje po regionalizaciji RS so obstajale vse od uvajanja ožje lokalnih samoupravnih skupnosti, tj. občin, do katere pa še do danes ni prišlo. Monocentrizem, ki v RS nastaja, državo slabi in ji ne daje možnosti za enakomeren regionalni razvoj. Po osamosvojitvi so se razlike med regijami bistveno povečale zaradi tranzicijskih sprememb in propada starih industrijskih središč. Cilj uvedbe regij oziroma pokrajin je predvsem zmanjšanje razlik med njimi, enakomernejša delitev sredstev in s tem posledično tudi enakomernejši razvoj. V obdobju treh let polnopravnega sodelovanja v sistemih črpanja evropskih sredstev si je RS nabrala dovolj izkušenj, na podlagi katerih bo lahko za finančno perspektivo 2007-2013 sprejela ukrepe, s katerimi bo črpanje še uspešnejše in učinkovitejše.

Posledice tranzicije po letu 1991 je občutila tudi Zasavska regija, ki sem jo v nalogi posebej obravnavala. Socialno-ekonomski kazalci Zasavja kažejo na padanje števila prebivalstva, negativen naravni prirastek, selitve v druge regije, visok delež brezposelnih, ki je nad slovenskim povprečjem. Zasavje je tudi ena izmed najbolj razvojno ogroženih regij. Prednost, ki jo ta regija ima, pa je njena majhnost (sestavljale naj bi jo tri občine), ki bodo na ta način lažje, v primerjavi z drugimi regijami, usklajevale regijske prioritete cilje ter razporejale sredstva. Glede na trenutne razmere v Zasavski regiji je smiselno preučevati možnosti črpanja evropskih sredstev, saj je ta lahko eden izmed ključnih virov pri obnovi gospodarskega in javnega sektorja te regije.

V diplomskem delu sem izhajala iz hipoteze, da odsotnost širših lokalnih samoupravnih skupnosti bistveno vpliva na sposobnost Slovenije za črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada EU. Po pregledu in analizi vpliva uvedbe pokrajin na sposobnost slovenskega črpanja EU sredstev lahko ugotovim, da se večina vprašanih strinja, da bodo pokrajine imele določen vpliv, ki pa ga trenutno še ni mogoče oceniti, saj niti paket zakonov o pokrajinah v Državnem zboru še ni bil sprejet. Posledično obstajajo še določene neznanke o pristojnostih pokrajin na področju upravljanj in črpanja sredstev iz EU skladov. Na podlagi teh ugotovitev lahko dano hipotezo delno potrdim v tistem delu, da bodo pokrajine imele vpliv na sposobnost črpanja sredstev iz evropskih skladov. Če pa bo le-ta bistven, pa bo mogoče oceniti šele po nekaj letih, ko bodo pokrajine že uvedene in bodo samostojno delovale tudi na področju pripravljavanja ter vodenja evropskih projektov.

Zaradi začetka nove finančne perspektive, ki bo trajala sedem let, je smiselno že sedaj opozoriti na težave, ki so se v prvih treh letih polnopravnega sodelovanja v sistemih črpanja evropskih sredstev pojavile. Sprotna evalvacija postopkov, uspešnosti pri sklepanju pogodb ter učinkovitosti pri izvedbi projektov, ki so sofinancirani z evropskimi sredstvi, je ključnega pomena pri izboljševanju teh procesov v RS. Vsaka država članica EU je namreč sama odgovorna za porabo dodeljenih sredstev v okviru strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Končna ocena uspešnosti in učinkovitosti črpanja v letih 2004-2006 bo mogoča šele leta 2008, ko se konča rok za izvedbo trenutnih projektov, ki so še v teku iz trenutne finančne perspektive. Vpliv pokrajin na te postopke in procese pa bo viden po dejanski uvedbi ter samostojnem vodenju evropskih projektov. Zato bi bilo smiselno podobno raziskavo o uspešnosti in učinkovitosti slovenskega črpanja EU sredstev izpeljati še leta 2008, ko bodo znani dokončni zneski, izplačani iz EU skladov. Poleg tega pa bi bilo zanimivo raziskati mnenje o uvedbi pokrajin tudi v drugih slovenskih regijah, ki so bile v dosedanjem obdobju uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz EU (npr. Celjska regija), ter po sprejetju paketa zakonov o pokrajinah, v katerih bodo natančneje opredeljene vloge ter pristojnosti tudi na področju evropskih skladov.

7. VIRI

Samostojne publikacije

1. Arah, Metka (1995): *Evropska unija – vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.
2. Benko, Riana (1999): *Programi pomoči Evropske unije*. Ljubljana: IPTZ – Inštitut za prenos znanja in tehnologije.
3. Craig, Paul in Grainne de Burca (1998): *EU law – Texts, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press.
4. Crnčec, Danijel (2004): *Regionalna politika Evropske unije in s tem povezana problematika oblikovanja regij v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
5. Dinan, Desmond (1999): *Ever Closer Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The Macmillan Press LTD.
6. Dinan, Desmond (2000): *Encyclopedia of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: The Macmillan Distribution Ltd.
7. Dolenc, Nataša (2005): *Možnosti razvoja zasavske regije*. Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.
8. Ferfila, Bogomil (ur.) (2005): *Travelling with Europe: Slovenia in European Union, Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: FDV.
9. Ferutta, Ugo (ur.) (2001): *Evropska antologija*. Gorica: Laboratorio Europeo, Združenje za politično kulturo.
10. George, Stephan in Ian Bache (2001): *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
11. Grafenauer, Božo (2000): *Lokalna samouprava na Slovenskem, teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
12. Hazl, Vanja (ur.) (2000): *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo in šport.
13. Kezunovič, Maja (ur.) (2003): *Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah*. Ljubljana: Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje.
14. Lajh, Damjan (2005): *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji*. Doktorska dizertacija. Ljubljana: FDV.

15. Mejač, Živana (ur.) (2000): *Pogajalska izhodišča Republike Slovenije za pogajanja o pristopu k Evropski uniji*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
16. Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija – pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta d. o. o.
17. Mrak, Mojmir (ur.) (2004): *Kohezijska politika Evropske Unije*. Ljubljana: samozaložba.
18. Nugent, Neill (2003): *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
19. Sever, Mojca in Vital ter Nina Sankovič (2004): *Almanah EU*. Ljubljana: Tehniška založba Slovenije.
20. Šef, Igor (2002): *Strukturni skladi – način pomoči manj razvitim članicam Evropske unije*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
21. Van Oudenaren, John (2000): *Uniting Europe – European Integration and the Post-Cold War World*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
22. Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava, občine in pokrajine*. Ljubljana: FDV.
23. Žagar, Katarina (2002): *Lokalna samouprava, organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.

Članki

24. Allen, David (2005): Cohesion and the Structural Funds. V Helen Wallece in William Wallece (ur.): *Policy-making in the European Union*, 214-41. Oxford: Oxford University Press.
25. Armstrong, Harvey W. (1995): The Role and Evolution of European Community Regional Policy. V Barry Jones in Michael Keating (ur.): *The European Union and the Regions*, 23-62. Oxford: Clarendon Press.
26. Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek (2006): Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji. *Teorija in praksa* 43 (3-4), 406-26.
27. Bučar, Bojko in Irena Brinar (2002): Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU. *Teorija in praksa* 39 (4), 654-68.

28. Castells, Antoni in Marta Espasa (2003): Do Structural Actions Contribute to Reduced Regional Disparities in the European Union?. V Bernard Funck in Lodovico Pizzati (ur.): *European Integration, Regional Policy and Growth*, 167-76. Washington D.C.: The World Trade Bank.
29. Funck, Bernard, Lodovico Pizzati in Martin Bruncko (2003): Overview. V Bernard Funck in Lodovico Pizzati (ur.): *European Integration, Regional Policy and Growth*, 1-17. Washington D.C.: The World Trade Bank.
30. Glavič, Bojan (2005): Brez centra ne znamo črpati evropskih sredstev. *Dnevnik*, 2. november: 2.
31. Gulič, Andrej in Sergeja Praper (2000): Koncept regionalnega prostorskega razvoja Slovenije. V Metka Špes (ur.): *Regionalni razvoj v Sloveniji*, 133-74. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
32. Haček, Miro (2001): Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V Drago Zajc (ur.): *Slovenska država ob deseti obletnici*, 241-54. Ljubljana: FDV.
33. Haček, Miro (2003): Regionalizacija v Sloveniji ob vstopanju v Evropsko unijo. V Martin Klanjšek *et. al.* (ur.): *Raziskovalno delo podiplomskih študentov v Sloveniji – ena znanost: e-zbornik*, 105-15. Ljubljana: Društvo mladih raziskovalcev Slovenije.
34. Haček, Miro (2005): Decentralizacija države in regionalizacija. V Marjan Brezovšek in Miro Haček (ur.): *Lokalna demokracija II – Uresničevanje lokalne samouprave*, 86-104. Ljubljana: FDV.
35. Jerina, Andreja (2004): Evropska ekonomska, socialna in teritorialna kohezija. V Janez Potočnik (*et al.*): *Evropsko pravo*, 821-42. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
36. Kavaš, Damjan, Igor Strmšnik in Janja Pečar (2000): Reforma slovenske regionalne politike: oblikovanje slovenske regionalne strukturne politike. V Metka Špes (ur.): *Regionalni razvoj v Sloveniji*, 83-132. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
37. Keating, Michael (1995): Europeanism and Regionalism. V Barry Jones in Michael Keating (ur.): *The European Union and the Regions*, 1-22. Oxford: Clarendon Press.
38. Kukar, Stanka (1996): Regionalna politika in čezmejno sodelovanje. *Slovenija in Evropska unija – Strategija ekonomskih odnosov s tujino*, 311-21. Ljubljana: Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj.
39. Piry, Ivo (2006): Pomen regionalnega povezovanja za učinkovito rabo sredstev strukturnih skladov EU. V Haček, Miro in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v evropski*

- družbi znanja in razvoja*, zbornik povzetkov s XVII. slovenskih politoloških dnevov, 58-9. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
40. Potočnik, Janez in Jaime Garcia Lombardero (2004): Slovenia's Road to Membership in the European Union. V Mojmir Mrak, Matija Rojec in Carlos Silva-Jauregui (ur.): *Slovenia – From Yugoslavia to the European Union*, 368-80. Washington D. C.: The World Bank.
41. Ravbar, Marjan (1999): Oblikovanje pokrajin in njihova vloga pri regionalnem razvoju. V Igor Vrišer (ur.): *Pokrajine v Slovenije*, 96-102. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
42. Ravbar, Marjan (2000): Regionalni razvoj slovenskih pokrajin. V Metka Špes (ur.): *Regionalni razvoj v Sloveniji*, 9-81. Ljubljana: Inštitut za geografijo.
43. Strmšnik, Igor (2003): The Role of EU Regional Aid in Economic Convergence in Slovenia. V Bernard Funck in Ladovico Pizzati (ur.): *European Integration, Regional Policy and Growth*, 195-9. Washington D.C.: The World Trade Bank.
44. Vlaj, Stane (2006): Pokrajinizacija Slovenije in strukturni skladi EU. V Haček, Miro in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, zbornik povzetkov s XVII. slovenskih politoloških dnevov, 69-70. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Internetni viri

45. Državni zbor Republike Slovenije (2005): *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR)*, sprejet 4. oktobra 2005, v veljavi od 5. novembra 2005. Dostopno na:
<http://www.dzrs.si/index.php?id=101&vt=7&sm=k&q=ZSRR&mandate=1&cl=s&o=50&unid=SZ/C12563A400338836C125709100265D10> (20. april 2006).
46. Europa – Gateway to the European Union (n. d.): *Maastrichtska pogodba, Pogodba o ustanovitvi Evropske unije*, podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993). Dostopno na: <http://europa.eu.int/eu/record/net/top.html> (5. april 2006).
47. Europa – Gateway to the European Union (n. d.): *Resolucija Sveta ter predstavnikov držav članic o postopnem uvajanju ekonomske in monetarne unije*, sprejeta 22. marca 1971. Dostopno na: http://europa.int/comm/economy_finance/emu_history/legalaspects/part_c_1_b.htm (5. april 2006).

48. HR NET - Hellenic Resources Network (n. d.): *Pogodba o vzpostavitvi Evropske skupnosti*, podpisana 25. marca 1957, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno na: <http://www.hri.org/docs/Rome57/Preambula.html> (11. februar 2006).
49. Ipmit, Institut za projektni menedžment in informacijsko tehnologijo (n. d.): *Koordinacija in projektni menedžment*. Dostopno na: <http://www.ipmit.si/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/f1?OpenFrameSet&Frame=main&Src=/IPMITstrani/ipmitslo.nsf/0/5251CD25B1D876D5C125706C0042E1B4?OpenDocument> (2. junij 2006).
50. Posoški razvojni center (n. d.): *Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006* (povzetek predloga), sprejet decembra 2001). Dostopno na: <http://www.pososki-rc.si/sites/www/files/1-drp-pov.pdf> (26. april 2006).
51. Regionalni center za razvoj Zasavja (8. september 2006): *Osnutek Regionalnega razvojnega programa 2007-2013*. Dostopno na: http://www.rcr-zasavje.si/rrp2/docs/RRP_ZASAVJE_Osnutek_8_9_06.doc (15. september 2006).
52. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (n. d.): *Poročilo o regionalnem razvoju 2004*, september 2005. Dostopno na: http://www.rraposavje.si/datoteke/porocilo_o_reg_politiki_2004.pdf. (19. maj 2006).
53. Strukturni skladi Evropske unije v Sloveniji (n. d.): *Uredba sveta (ES) št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*, 21. junij 1999. Dostopno na: http://www.gov.si/euskladi/skladi/3dok_4.html (19. maj 2006).
54. Universidad de Zaragoza (2003): *Enotna evropska listina, Single European Act*, podpisana 17. februarja 1986 in v Haagu 28. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987. Dostopno na: http://www.unizar.es/euroconstitution/Treaties/Treaty_SingleEA.htm (5. april 2006).
55. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) (n. d.): *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006*, sprejeta julija 2001. Dostopno na: <http://www.sigov.si/zmar/projekti/sgrs/pdf-b/sgrsbesedilo.pdf> (26. aprila 2006).
56. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) (n. d.): *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2007-2013* (osnutek za javno razpravo), julij 2004. Dostopno na: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/stališča/vitra.pdf> (4. maj 2006).

57. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) (2005): *Strategija razvoja Slovenije*, sprejeta 23. junija 2005. Dostopno na: <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (26. april 2006).
58. Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje (n. d.): *Slovenija jutri, predlagane reforme*. Dostopno na: <http://www.slovenijajutri.gov.si> (9. oktober 2006).
59. Uradni list RS (22. avgust 2003): *Zakon o skladnem regionalnem razvoju*, 15. julij 2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200383&stevilka=3970> (26. april 2006).
60. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.): *Enotni programski dokument 2004-2006*, december 2003 in december 2005. Dostopno na: http://www.svlrsrp.gov.si/fileadmin/svlrsrp.gov.si/pageuploads/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf (26. april 2006).
61. Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (13. april 2006): *Osnutek Državnega razvojnega programa Republike Slovenije za obdobje 2007-2013* (delovno gradivo), 13. april 2006. Dostopno na: http://svlrsrp.gov.si/fileadmin/svlrsrp.gov.si/pageuploads/DRP/Aktualno/DRP_DELO_VNO_GRADIVO_13-4-06.doc (26. april 2006).
62. Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.): *Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004*. Dostopno na: [http://www2.gov.si/upr/ogldskarh.nsf/8469735ed4721546c125e210030d5c2/c1256e580051832ac1256f2500336dc8/\\$FILE/spremin%20-%20poro%c4%8Dilo%201-10-2004-a.doc](http://www2.gov.si/upr/ogldskarh.nsf/8469735ed4721546c125e210030d5c2/c1256e580051832ac1256f2500336dc8/$FILE/spremin%20-%20poro%c4%8Dilo%201-10-2004-a.doc) (9. junij 2006).

Intervjuji

63. Baloh Plahutnik, Staša, vodja priprave RRP in inkubatorja na Regionalnem centru za razvoj, dne 15. novembra 2006 v Zagorju ob Savi.
64. Dedič, Ida, svetovalka za človeške vire na Regionalnem centru za razvoj, dne 15. novembra 2006 v Zagorju ob Savi.
65. Dolinšek, Kristjan, vodja oddelka za finance, gospodarstvo in družbene dejavnosti na Občini Trbovlje, dne 1. decembra 2006 v Trbovljah.
66. Piry, Ivo, vodja sektorja za mednarodno sodelovanje Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, dne 20. decembra 2006 ob 9.00 v Ljubljani.

67. Rajh Jerman, Nataša, vodja za mednarodno sodelovanje na Regionalnem centru za razvoj, dne 15. novembra 2006 v Zagorju ob Savi.

8. PRILOGE

PRILOGA A: Intervju z Natašo Jerman Rajh, vodjo za mednarodno sodelovanje na RCR, opravljen 15. novembra 2006 ob 9.30 v prostorih RCR v Zagorju ob Savi

1. *Koliko časa se ukvarjate s projekti, s katerimi črpate tudi sredstva iz evropskih skladov? Kakšna je narava teh projektov (na katerem področju in iz katerega sklada prihajajo sredstva)?*

S projekti, s katerimi smo črpali tudi sredstva iz EU, se ukvarjam pet let. Več izkušenj imam sicer iz predpristopnega obdobja, ampak neke bistvene razlike med obema obdobjema v pripravi in izvedbi projektov ni. V prvem obdobju so nas na nek način uvajali. Področja, na katerih delujemo, so podjetništvo, človeški viri in kultura. RCR dela predvsem na področju spodbujanja razvoja podjetništva, to je naše najmočnejše področje (svetovanje, garancijska shema, treningi za brezposelne in podjetnike začetnike). Največ črpamo iz ESS in tudi ESRR.

2. *Mi lahko opišete enega izmed projektov v Zasavju, ki je bil sofinanciran iz evropskih skladov (npr. obrtno-industrijsko cono v Zasavju, Europark, festival Matkultra itd.)? Kako poteka celoten postopek in kje sodeluje RCR?*

Sama sem se ukvarjala s kulturnim projektom. Pri kulturnem projektu je RCR partner in ne prijavitelj. Najtežje pri pripravi projekta je dobiti dobre partnerje, ker če nimaš pravih partnerjev, projekt nima smisla. RCR ima dobro razvito mrežo raznih institucij, potencialnih partnerjev po EU in po bivši Jugoslaviji. V nekdanji Jugoslavijo imajo podobno situacijo, skozi katero smo mi že šli in jim RCR lahko pomaga kot partner ali tudi kot vodja projektov. Svoje kontakte iščemo v podobnih razvojnih agencijah v drugih državah in doma. Ko dobimo nek razpis, ponavadi tisti, ki za ta razpis odgovarjajo (ministrstva ali Evropska komisija direktno), imajo ponavadi bazo nekih institucij (*'partner search'*) in lahko partnerja tu tudi poiščeš. RCR se načeloma tega ni posluževal, ker nikoli ne veš, koga dobiš za partnerja. Če ne gre drugače, bi uporabili tudi to možnost, vendar če se le da, se raje poslužujemo preverjenih partnerjev. Ker se RCR trudi graditi tako mrežo po Evropi, s tem niti nimamo velikih težav. Če je RCR prijavitelj, si mora najprej poiskati partnerje. Preveriš razpis, partnerstvo naj bi bilo

močno in nujno je, da je iz EU, lahko pa tudi iz regije. In RRA, kot smo mi, ima to že v svoji osnovi – povezovanje, vendar rabiš zagotovila, da imaš partnerje v regiji, na nacionalni ravni ali v EU. Izpolniš *'partnership statement'* obrazec in partner mora zagotoviti, da sodeluje. Nekateri so lahko pri projektu le kot podporniki (npr. pri razvoju človeških virov je zaželeno podpora s strani zavoda za zaposlovanje). Ideja je seveda osnova, ki jo moraš imeti od vsega začetka in izkristalizirano, definirano, kaki so širši cilji in kaki posamezni cilji po projektu. Nato se lotimo priprave projektne dokumentacije, ki je človeku neprijazna, podati moraš številne podatke in informacije. Ta del bi se dalo poenostaviti. Če želiš dober projekt, morajo biti partnerji vključeni že v to pripravo. Se je že zgodilo, da nas pokličejo iz kake druge institucije, ker v zadnjem trenutku rabijo partnerje in se jim ti le priključiš, vendar nisi del te zgodbe. V praksi se dogaja tudi to, da v razpisu piše, da rabiš določeno število partnerjev iz določenih držav in nato se poišče partnerje, ki formalno sodelujejo, dejanskega partnerstva oz. sodelovanja pa ni. Posledično taki projekti nimajo nekih hudih rezultatov. Sledi oddaja prijavnice s podpornimi dokumenti (statuti, bančnimi izpiski, bilancami stanja itd.). Ena izmed pomembnih stvari je tudi dokazilo, da je prijavitelj neprofitna, nevladna organizacija, ter dokazilo, da je ta organizacija ta projekt sposobna izpeljati sama brez EU pomoči. To pomeni, da imaš na računu toliko denarja, ker EU daje denar za nazaj (povrnjeni stroški). Tu se vedno pojavi nek riziko, saj nikoli ni zagotovljeno, da boš denar dobil nazaj, saj moraš s poročili in računi vse dokazati, čeprav so na začetku projekt odobrili. Lahko se tudi zgodi, da denarja ne dobiš. Projekt je potrebno investirati vnaprej (npr. investicije in nakupi zemljišč so problem). Številne nevladne organizacije se zaradi tega ne prijavljajo, saj nimajo dovolj finančnih sredstev, da bi projekt izpeljale same (npr. primer Društvo za zaščito potrošnikov Zasavje; oni bi projekt izvedli, vendar nimajo sredstev, da bi zagotovili plače za novo zaposlenega). Ali pa vzamejo kredit, kar pa spet pomeni riziko. Finančno je potrebno biti močan, da lahko projekt izpelješ. Ko prijavnico oddaš, čakaš 1-3 mesece na odgovor. Včasih najprej naredijo izbor t. i. 'short' listo institucij, ki so finančno sposobne izpeljati projekt ali pa pošlješ že celoten projekt in ti odobrijo celotnega. Na odgovor lahko čakaš od 3-6 mesecev.

3. *Slovenija ima določene težave pri črpanju evropskih sredstev. Kje se po vašem mnenju v RS pojavljajo težave pri črpanju evropskih sredstev (zakonodajna, strateška, programska, institucionalna ali nadzora raven)?*

Največja težava je v samih postopkih. Denar, ki pride v Slovenijo, gre na različna ministrstva, odvisno od sklada (npr. ESS na Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve). Zatika se na tem mestu, ker je preveč ovir, ki smo si jih naredili sami v Sloveniji z različnimi določili. Čeprav so pravila EU glede tega stroga, smo si v Sloveniji vse skupaj še bolj otežili in občasni zastoji pri projektih in črpanju nastajajo zaradi tega. Nacionalni nivo je tisti, ki je premalo usklajen z bruseljsko administracijo, strategijami in smernicami. Predvsem tehnično se ne ujamemo, vsebinsko pa še nekako. Tu so nato zastoji. Idej na terenu je dovolj, vendar pa je feedback iz nacionalne ravni zelo slab, pa tudi institucije se bojijo odgovornosti. Problem se začne že s pripravo prijavnice, nato moraš projekt korektno izpeljati. Tudi za manjše projekte rabiš cel štab ljudi (enega za finance, za delavnice različne trenerje itd.). Pri manjših projektih (za 10.000 ali 20.000 eurov) je dela ravno toliko kot za velike projekte in tudi to je problem. Mi imamo večje število teh malih projektov, ki pa potekajo po enakih postopkih. Institucije ne vidijo smisla oz. ne znajo oceniti, katere ideje so dobre, da bi se z njimi lahko prijavi na EU razpise.

4. Kaki so razlogi za tako oceno? Kaj je potrebno spremeniti in kdo mora poskrbeti za to?

Država je tista, ki bi morala težiti k temu, da domačim interesentom poenostavi delo. Potem se pa država obnaša tako, kot da je sama financer, v smislu 'vam bomo že pokazali, dobili ste, zdaj vas bomo pa nadzirali'. Tudi to se dogaja včasih. Imamo pa dobre izkušnje s kulturnim ministrstvom, kjer smo za kulturni projekt dobili denar iz ESRR in delno iz ministrstva. Pomoč so nam nudili predvsem v začetku, saj so bili tudi sami v situaciji, ko so se prvič srečevali s temi postopki in smo dobro sodelovali. Sčasoma pa so posredovali le še določila, kaj vse je potrebno še dodati in še bolj natančno dodelati. Najbolj je žalostno, da tisti, ki te kontrolira (ministrstvo ali Bruselj) na koncu (lahko te kontrolirajo tudi še 7 let po koncu projekta) redko vprašajo za vsebino, nadzirajo le finance. Mnogi delajo le administracijo, cilji pa so v ozadju. Važno je predvsem, da vsi računi držijo do centa natančno. To je žalostno.

5. Kaka je pri tem vloga države? Kaj bi morala po vašem mnenju narediti država za večjo uspešnost in učinkovitost?

Država mora olajšati postopke, približati strukturne sklade in kohezijski sklad uporabnikom, obrazložiti, da so vsi ti papirji potrebni, vendar ne dodajati še nove, organizirati kvalitetne treninge, kako se projekte pripravi in vodi. Saj teh je nekaj bilo, vendar mogoče bolj specifično naravnane, ko ti povedo stvari, ki jih je potrebno vedeti, na katere se lahko prosilci obrnemo. Sedaj je tako, da vedo npr. polovico in nato ostalo zahtevajo naknadno. To pomeni neznanje in nepoznavanje področja. Tudi mi moramo vedeti mnogo, vendar so oni naši svetovalci. Ker se sami bojijo nadzora iz EU in nosijo del odgovornosti, zahtevajo potem še več papirjev, kot bi bilo potrebno. To se zakomplicira, zato delamo vsi le še za poročila.

6. Kako vlogo bo pri tem odigrala napovedana uvedba 14 regij oz. pokrajin, ki naj bi po mnenju strokovnjakov olajšale in spodbudile črpanje sredstev? Se s tem strinjate in zakaj?

Menim, da regije ne bodo spremenile sedanjega stanja. RRA, ki je pristojna za te zadeve, zanjo pa se ne bo nič spremenilo. Odvisno, kako bodo zastavljeni novi odnosi. Po mojem mnenju ne bo razlik. Če gledam nas (RCR) kot koristnika, menim, da za nas ne bi smelo biti nikakršnih razlik, kvečjemu bi se morale stvari izboljšati v smeri še bolj dodelanih projektov ob sodelovanju bodoče pokrajinske instance z večjimi regionalnimi projekti. Upam, da bo tako, da bo lažje. Dobro bi bilo, da se iz ministrstev to premakne na pokrajine, da se to približa uporabnikom.

7. Kako uspešna je vaša RRA pri črpanju sredstev? Bi izpostavili kak projekt kot primer t. i. dobre prakse?

RCR je pomagal pri kulturnih projektih in obrtno-industrijskih conah za občine. RCR je pomagal predvsem pri pripravi dokumentacije (pri OIC je šlo za velike vsote denarja), na področju človeških virov in kulture, kar se mnogokrat zanemarja. S kulturo odstopamo od drugih RRA. Še nekaj dobrih projektov imamo pri podpori *Equal*.

PRILOGA B: Intervju z Ido Dedič, svetovalko za človeške vire na RCR, opravljen 15. novembra 2006 ob 10.00 v prostorih RCR v Zagorju ob Savi

1. *Kakšna je narava projektov, s katerimi ste črpali tudi sredstva iz EU (na katerem področju in iz katerega sklada prihajajo sredstva)?*

Delam predvsem na področju podpore *Equal*, prej pa sem delala na predpristopnem programu *PHARE*.

2. *Slovenija ima določene težave pri črpanju evropskih sredstev. Kje se po vašem mnenju v RS pojavljajo težave pri črpanju evropskih sredstev (zakonodajna, strateška, programska, institucionalna ali nadzora raven)? Kaj bi bilo potrebno spremeniti in kako?*

Predvsem je problem v administraciji, ki zavira proces izvajanja. Nimamo pravih mehanizmov izvajanja, želeli bi si npr. ne še več dodatnega dela pri poročanju. Sedaj se namreč dogaja, da moramo izpolnjevati dodatno administracijo za nazaj, še za leto 2004, za aktivnosti, ki so že bile izvedene. Za to seveda potrebujemo dodatna sredstva in posledično se zmanjša proračun za izvajanje dejavnosti. Manjkajo obrazci za nazaj, ki jih je potrebno oddajati sedaj. Problem je tudi v tem, da so se ljudje v tem času na ministrstvih iz različnih razlogov zamenjali (porodniške itd.) in da sedaj sodeluješ z nekom, ki s tem projektom ni seznanjen oz. ni bil nikoli zraven pri pripravi. Če izvajaš popravke za nazaj, greš težko naprej v koraku s časom. Lahko rečem, da se je z letom 2006 sodelovanje z ministrstvi bistveno izboljšalo, saj so ti res pripravljeni pomagati in svetovati.

3. *Kaka je pri tem vloga države? Kaj bi morala po vašem mnenju narediti država za večjo uspešnost in učinkovitost?*

Za projekte, kakršne izvajamo v okviru *Equala*, imajo po našem mnenju na ministrstvih premalo ljudi, saj konec koncev pri reševanju vseh problemov naletiš vedno na istega človeka, ki pa je najverjetneje preobremenjen. Dostopnost projektov za javnost je dobra, mnogo informacij lahko najdemo na spletnih straneh. Želeli bi si več delavnic in treningov za vsak razpis, da nam natančno obrazložijo namen, aktivnosti, poročila in

obveščanje, pojasnjevanje razpisov tako rekoč od točke do točke s konkretno pripravo in primeri. Pri *Equalu* so bile na začetku delavnice, kasneje pa ne več. Menim, da je premalo ljudi v Sloveniji, ki te stvari obvlada in ki so za to usposobljeni. To bi bilo potrebno izboljšati.

4. *Kako vlogo bo pri tem odigrala napovedana uvedba 14 regij oz. pokrajin, ki naj bi po mnenju strokovnjakov olajšale in spodbudile črpanje sredstev? Se s tem strinjate in zakaj?*

Pokrajine so dobre, ker obstaja potreba po nastanku regionalnih centrov, iz katerih bo vse potekalo in bilo vodeno. Vendar pa se ob tem pojavi vprašanje ponovne razdrobljenosti. Vprašanje je, če bi bilo to funkcionalno, to je lahko problem. Glede na majhnost slovenskih občin bi bila dobra uvedba strnjnosti in vzpostavitev manjšega števila centrov. Regija oz. pokrajina mora biti center, kjer so različni strokovnjaki iz različnih občin regije, ki dovolj dobro poznajo pomanjkljivosti in potrebe svojih občin.

5. *Kako uspešna je vaša RRA pri črpanju sredstev? Bi izpostavili kak projekt kot primer t. i. dobre prakse?*

V pobudi *Equal* smo sodelovali pri več projektih in sicer, RCR je bil koordinator dnevnega centra Most, o katerem ti bo lahko več povedala Tjaša, kot partner pri projektu 'Z odličnostjo do enakopravnosti med spoloma' (koordinator je bilo podjetje Oria Computers), 'S coachingom do varne starosti' (koordinator Zavod za delo Zasavje), 'K. U. P. O. L. A.' (koordinator je bil Sindikat brezposelnih delavcev Slovenije). Projekt 'Z odličnostjo do enakopravnosti med spoloma' je bil izveden korektno. Z njim smo želeli identificirati omejitve obeh spolov in na podlagi tega pripraviti strategijo, najti pilotno podjetje, naš cilj pa je bil več žensk na vodilnih položajih. Projekt je uspel, imamo bazo produktov, v skladu s sporazumi dosegamo rezultate, ki smo si jih zadali. Dobili smo pilotno podjetje (Banka Zasavje) ter sprejeli strategijo za enakost spolov na delovnem mestu (za delovno mesto, za napredovanje, porodniške, bolniške, uravnoteženo zaposlovanje). Tudi preko projekta Most smo bili uspešni. Tu smo se ukvarjali z zaposlovanjem mladih do 26 let, ki so bili prijavljeni na zavodu več kot 2 meseca. Tu smo pri zaposljivosti dosegli 62 % uspešnost. RCR je bil pri tem projektu koordinator, naša naloga je bila poročanje ministrstvu, priprava finančnega in

vsebinskega poročila, kontrola poročil in odgovarjanje za pravilnost poročil drugih partnerjev.

PRILOGA C: Intervju s Stašo Baloh Plahutnik, vodjo priprave RRP in inkubatorja na RCR, opravljen 15. novembra 2006 ob 10.00 v prostorih RCR v Zagorju ob Savi

1. Koliko časa se ukvarjate s projekti, s katerimi črpate tudi sredstva iz evropskih skladov? Kakšna je narava teh projektov (na katerem področju in iz katerega sklada prihajajo sredstva)?

S tem se ukvarjam od časov pred vstopom v EU, ko sem delala še na Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve ter se ukvarjala z ESS. Tam nekje od leta 2001, ko smo začeli s t. i. *twinningi*. Ukvarjala sem se z vzpostavljanjem in pripravo sistema črpanja, s pripravo programskih dokumentov za 1. obdobje 2004-2006, se pravi EPD, programskih dopolnil in vseh ostalih dokumentov za ESS (izvedbene strukture po posameznih programih) ter z vzpostavitvijo celotne strukture, se pravi celoten proces s *twinningi* (mi smo imeli za ESS Špance in Nemce, za financiranje in plačilne organe so bili Nemci in Avstrijci). Tu smo dobili izkušnjo o črpanju iz različnih držav, tudi Irske. S koriščenjem sredstev se ukvarjam od leta 2005, odkar sem zaposlena na RCR. Konkretno na posameznem projektu še nisem sodelovala.

2. Slovenija ima določene težave pri črpanju evropskih sredstev. Kje se po vašem mnenju v RS pojavljajo težave pri črpanju evropskih sredstev (zakonodajna, strateška, programska, institucionalna ali nadzora raven)? Kaj je potrebno spremeniti in kdo mora poskrbeti za to, glede na to, da imate izkušnje iz nacionalne in regionalne ravni?

Naprej je vprašanje, kje je zakonodajna in kje strateška raven. Tudi strateška raven (vzpostavitev sistema) je del tega sistema. Ta naš sistem, kako je zastavljen, je preveč kompliciran, na kar so nas opozarjali tudi iz Bruslja. Ker enostavno temu sistemu črpanja sredstev mi nismo bili pripravljeni podrediti slovenske zakonodaje. Ta sistem smo posledično hoteli v največji možni meri vgraditi v obstoječi sistem. To pomeni, da smo sprejeli določene uredbe črpanja, ki so prinašale način, organizacijo in vsebine

črpanja, ampak smo premalo spreminjali tako organizacijo posameznih resorjev kot tudi pravila. In ker se pravila niso spremenila in prilagodila, smo v obstoječe kalupe vse to umestili, kar pa je bilo na nekih točkah nezdržljivo. Drugi vidik pa je v pripravljenosti samega sistema za črpanje. Tu mislim na to, da smo imeli nek sistem vzpostavljen. Tu se pač pojavijo nekatere novosti glede na črpanje oz. porabo domačega denarja, zato je velik poudarek na tem finančnem mehanizmu (sklade lahko gledaš iz razvojnega vidika in ti dajejo neke učinke na razvoj, EU pa gleda sklade kot finančni mehanizem). Za sklade kot finančni mehanizem sta izjemno pomembna dva elementa, prvi je revizijska sled oz. sledljivost sredstev, ki mora biti zelo jasna od začetka do konca, drugi vidik pa so kontrole. Sama sem delala pri ESS in ko smo ugotavljali, zakaj smo pri črpanju neučinkoviti, smo ugotovili, da imamo v Sloveniji vpeljanih 5-6 kontrol oz. kontrolnih mehanizmov, ki so vgrajeni v sistem. Problem tega našega sistema je razumevanje (kdor pozna delovanje skladov, so kontrole vzorčene na določen vzorec, območje ali obdobje itd.) in so zelo konkretne. Naši uradniki, ki sodelujejo pri tem, so nekako prestrašeni, da bo Bruselj, ki je nad njimi, ugotovil neke napake v sistemu, zato naši uradniki kontrolirajo vse. Ta problem je predvsem na ministrstvu za finance, kjer plačilni organ zahteva na tone gradiva in ne verjamejo trem korektnim kontrolam pred njimi, zato tudi sami vzorčno kontrolirajo. Vem, da v Bruslju pravijo, da se napake lahko vedno zgodijo, problematične napake so systemske napake, ki so vgrajene v sistem. To pomeni, da ima lahko razpis systemsko napako in v tem primeru je sredstva potrebno vračati. Če se na nekih točkah zgodi napaka npr. pri uporabniku, pa to ni tako hudo. Problem torej je, da se pri nas kontrolira vse in to po petkrat, ker nihče nikomur nič ne verjame. In sedaj je en podpis tu več vreden kot podpis pri domačem proračunu, kar pa se ne bi smelo dogajati, saj gre v obeh primerih za isto zgodbo. Ljudje so se tega ustrašili in zato vsak, ki je nad nekom, išče neke dodatne napake in zato so postopki dolgi. In postopki niso dolgi, če pogledate procent črpanja, saj je v posameznih skladih sklenjenih med 80 %-90 % pogodb, sedaj pa je vprašanje, koliko tega je realiziranega. Sama sem gledala bolj ta državni del, drug del problemov pa so izvajalci. To so prijavitelji in če je v Sloveniji do nedavnega veljala kultura, da je bilo bistveno dobiti sredstva, v smislu 'porabiti jih pa že znamo'. No, te kulture ni več. Danes je potrebno vse dokumentirati in spremljati. No, to pa je drug problem. Ko na določenem razpisu prijavitelji tega sistema niso obvladali, potem niso uspeli uveljaviti vsega oz. so delali po neki stari inerciji in so zaradi tega vse te kontrole upravičene, saj so dejansko ugotovili, da stvari niso bile izvedene na pravi način. V končni fazi ni vprašanje, ali so

bile izvedene ali ne, ampak ali so bile dokumentirane. Izkušnje nekaterih članic, ki so morale vračati denar - ni bilo sporno, da aktivnosti niso bile izvedene, ampak enostavno, da čez pet let niso imeli dokazil, da je bil projekt izveden na način, kot je to predvideno v skladih. Tu je pa to – drugi del je pri izvajalcih, ki se prijavljajo, in za napredek (boljše obvladovanje in poznavanje sistema) bo potrebno nekaj časa, saj je odstotek sklenjenih pogodb relativno visok, težava je v realizaciji, saj je ta manjša. Lahko je napisati finančno konstrukcijo, potem pa se zgodi, da neko malo podjetje ne more založiti sredstev, saj so bili v preteklosti vajeni prejemati avansirana sredstva. In vse to se nekako kaže v tem, da sredstva niso počrpana, se pravi, da naloge niso realizirane. Tu je potrebno dvojno gledanje, prvič gre za to, ali so naloge v bistvu res izvedene ali ne in če so, se pojavi vprašanje časovnega zamika, zakaj mi ne dobimo sredstva, povrnjena iz Bruslja. To pa je vprašanje delovanja tega sistema, ker je rigiden in ker je v njem preveč kontrol in se vse skupaj časovno zamakne. Čeprav to drugje ni urejeno, saj EU povrne sredstva v 3-6 mesecih, to velja za vse sklade, kjer gre za storitve. Pri ESS in EKUJS, kjer je vprašanje oseb, ki so vključene, tam so sredstva takoj nakazana, ker domači del zalaga.

3. Kaka je pri tem vloga države? Kaj bi morala po vašem mnenju narediti država za večjo uspešnost in učinkovitost?

Tu so problemi na obeh straneh, vendar sta bili to prvi dve leti in računam, da nam bo sedaj lažje. Sami skladi so poenostavili postopke z novimi uredbami, ključna poenostavitev pa bo morala biti na ravni države, tako pri zakonodaji, postopkih in izvajanju, v bistvu vsega. Vloga RCR, kot jo vidim sama, je naslednja. Ključna zadeva je, da je Slovenija v tem obdobju še vedno v Cilju 1 in je vprašanje, koliko bodo ministrstva, drugi organi upravljanja oz. posredniška telesa, pač tisti, ki bodo skrbniki skladov, pripravljene končne upravičence spustiti na regionalno raven. Kaj to pomeni? To pomeni, da se v primeru, da je naš RRP naš produkt, naš program, ki se financira; to pomeni, da mi vršimo vse razpise, seveda v sodelovanju z ministrstvi. To naj bi pomenilo, da mi poskrbimo za razdeljevanje tega denarja. Tako, da če se ta aktivnost prestavi na regionalno raven, čeprav mislim, da se s samimi pokrajinami to ne bo izboljšalo. Vprašanje je bolj, ali imamo dovolj institucij, oseb, ki poznajo to problematiko in da začnemo RRA izvajati vlogo promotorjev. To pomeni, da bomo mi tisti, ki bomo spodbujali prijavitelje za prijave na razpise in jih pripravljali na to. V tej

smeri že delamo in pripravljamo usposabljanja. Pod drugo pa RRA dobijo tudi vlogo upravičencev za posamezne sklade oz. vsaj dele ali posamezne ukrepe ali programe. S tem se lahko ti postopki skrajšajo. Naj navedem primer, ki se nam je zgodil na letošnjem razpisu iz domačega proračuna. Javni razpis je bil zaključen 31. marca 2006, zadnje pogodbe pa so se sklepale oktobra in to ni sprejemljivo. To je primer, kaj se lahko daljša. Če pa dobimo regije, je pa lahko manj čakanja. S tem seveda prevzemaš odgovornost, vendar to tako ali tako prevzemaš, saj si že sedaj vključen v sistem razpisov, ne glede na kateri ravni si, nacionalni ali regionalni. Sami postopki se težko skrajšajo, saj jih zakoni determinirajo, sami procesi pa se lahko skrajšajo. Vprašanje vmesnih kontrol, ali se bodo skrajšale, drugače končni upravičenci ne bodo sredstva dobili nič prej, ker je sistem pač tak.

4. Kako vlogo bo pri tem odigrala napovedana uvedba 14 regij oz. pokrajin, ki naj bi po mnenju strokovnjakov olajšale in spodbudile črpanje sredstev? Se s tem strinjate in zakaj?

Pokrajine sigurno olajšajo zadeve. Kaj to pomeni? Olajšanje v smislu samega programiranja, saj imaš pokrajino kot nižji rang enote in posledično lažje ovrednotiš prioritete. Pri nas niti ni tega problema, ko so v regiji le tri občine in smo prioritete, ki se bodo financirale, lažje določili. To bo kasneje pomenilo še bolj natančno opredeljen program in formalne vire. Pri skladih moramo biti pozorni na sofinanciranje, kdo je naročnik. In če bodo pokrajine dobile sorazmeren del sredstev, to pomeni, da se bo del regionalnih investicij lahko izvajal. Sedaj moramo za vsak tak projekt dobiti soglasje pri državi. Če bo to pristojnost regije, bo lahko ta sama o tem odločala in financirala, kar pomeni, da bo izvedla pomembne investicije v svojem okolju. Sedaj se zgodi, da si vključen v investicije, ki niso smiselne. Tipičen primer je ESS, ki ima nabor nekih ukrepov in naša regija npr. potrebuje bistveno večji input pri zaposlovanju mladih. Na državni ravni se naredijo kvote in potem si neumen, če ne vzameš še štiri dodatne kvote drugje, čeprav jih ne potrebuješ toliko. V programskem smislu so regije oz. pokrajine zelo pomembne, da se definira potrebe. V izvedbenem smislu pa tudi, če se skladi decentralizirajo, to pomeni, da so končni upravičenci na ravni regije in ob pogoju, da se sam sistem poenostavi. Na lokalni ravni niso problem le kadri, ampak tudi viri. Sistem je tako zahteven, da se manjše višine sredstev ne splača vzeti, saj je upravljanje teh sredstev predrago. Vprašanje je, kako sposobne so majhne občine na svojem področju

pripeljati in financirati velike projekte. Logika torej je, ali združevanje ali pa da lokalna skupnost na razpolago zemljišče, privatni sektor pa izpelje celoten projekt. Problem ni, da nimajo kadrov, saj so le-ti na trgu dela in ti lahko izbereš tiste, ki jih potrebuješ. Bolj je problem, da ti kadri niti ne razumejo sistema. To pa se ne bo rešilo, tudi če bodo pokrajine. Problem je koncept občin, ki se same verjetno ne bodo pojavljale, ampak morajo sodelovati v regijskih projektih. Majhne občine pa dejansko ne morejo priti zraven.

PRILOGA D: Intervju s Kristijanom Dolinškom, vodjo oddelka za finance, gospodarstvo in družbene dejavnosti na Občini Trbovlje, opravljen 1. decembra 2006 ob 8. 00 v prostorih Občine Trbovlje v Trbovljah

1. Koliko časa se ukvarjate s projekti, s katerimi črpate tudi sredstva iz evropskih skladov? Kakšna je narava teh projektov (na katerem področju in iz katerega sklada prihajajo sredstva)? Kateri projekti v občini so bili narejeni tudi s pomočjo sredstev iz EU skladov?

Občina Trbovlje se je poleti leta 2004 prvič prijavila na razpis Ministrstva za gospodarstvo in strukturne sklade EU za izvedbo projekta komunalne ureditve obrtno-industrijske cone (OIC) Nasipi spodnji plato. To je bil prvi projekt, ki smo ga lansko leto, leta 2005, bolj ali manj zaključili. Z omenjenega naslova smo iz EU in ministrstva prejeli nekaj več kot 200 milijonov tolarjev, projekt pa je bil sofinanciran tudi iz Zakona o postopnem zapiranju Rudnika Trbovlje-Hrastnik (RTH). To je bil prvi projekt. Drugi projekt, ki smo ga prijavili lansko leto poleti (2005), pa je bil za urejanje projektne dokumentacije za revitalizacijo območja Orodjarna in Strojna tovarna Trbovlje, severnega dela spodnjega platoja OIC Nasipi. Tu smo prijavili višino projekta 37 milijonov tolarjev. S tem, da nam je država dala 90 % vseh potrebnih sredstev, kolikor smo želeli. In letos, nekaj dni nazaj, smo projekt tudi zaključili, oddali zaključno poročilo in pripravili tiskovno konferenco. Imeli smo že revizijo obeh projektov. Ta dva projekta sta takšna, ki sta povezana z EU. Prvi je sofinanciran iz ESRR, drugi pa iz programa PHARE.

2. Mi lahko opišete enega izmed projektov v Trbovljah, ki je bil sofinanciran iz evropskih skladov (npr. OIC Nasipi)? Kako je potekal celoten postopek in kje ste

sodelovali z RCR Zasavje? Kako je vaše sodelovanje z RCR Zasavje na področju črpanja sredstev?

Tisti prvi projekt (OIC Nasipi), kot sem že rekel, smo prijavi junija 2004. Pri sami prijavi nam je RCR pomagal, sodelovali so pri pripravi vsebine prijave. Mi smo sicer naročili zunanjo strokovno pomoč za pripravo dokumentacije, vendar so nam pomagali tudi na RCR. Nato smo preko RCR kot dodeljevalca sredstev iz Zakona o postopnem zapiranju RTH, dobili neposredno sofinancirano, se pravi iz vseh teh virov. Tako, da v sami fazi priprave projekta, je RCR sodeloval. Ko pa se je projekt enkrat začel izvajati, pri reviziji in poročilih pa njihove vloge ni bilo. Vsebina tega projekta je bila, da smo mi dejansko izvedli komunalno ureditev tega spodnjega platoja, kar pomeni elektro, telekom, in komunalni vodi, urejeni so 3 platoji za nove investitorje. Vsega skupaj smo pridobili 30 000 kvadratnih metrov površin. Asfaltirana je bila dovozna cesta, urejen uvoz z glavne ceste in nova dovozna pot na zgornje platoje. Cela zadeva, se pravi od priprave dokumentacije pa do izvedbe, je stala približno 600 milijonov tolarjev. 208 milijonov tolarjev je bilo iz EU skladov oz. pristojnega ministrstva, približno 100 milijonov iz Zakona o postopnem zapiranju RTH. Sedaj so platoji pripravljene za začetek gradnje, po terminskem planu naj bi investitorji začeli v letu 2007 in dokončali investicije leta 2008, ko naj bi se tu zaposlilo vsaj 60 novih ljudi oz. bi se odprlo vsaj toliko novih delovnih mest.

3. Slovenija ima določene težave pri črpanju evropskih sredstev. Kje se po vašem mnenju v RS pojavljajo težave pri črpanju evropskih sredstev (zakonodajna, strateška, programska, institucionalna ali nadzora raven)?

Bistveni problem je ta, da Slovenija nima dovolj absorpcijske možnosti, da črpa sredstva. Mislim, da v Sloveniji ni dovolj oz. vsaj nekaj vnaprej pripravljenih projektov, s katerimi bi lahko evropska sredstva črpali. To je prvi problem, drugi problem pa je, da imamo še vedno preveč administrativnih ovir pri sami izvedbi in poročanju o projektih. Ker problem se ni prijaviti na evropski razpis, to je pri celi zadevi še najmanj; problem je dejansko, ko sredstva dobiš. Tu se začnejo problemi, da zadeve spremljaš, da jih ustrezno dokumentiraš po zakonodaji. Neke manjše firme in ustanove, če lahko temu tako rečem, vsekakor niso sposobne tega početi. Zato imajo do tega odpor in se bojijo v smislu, kaj pa če naredimo napake in bomo morali posledično vračati sredstva, saj so

določila v pogodbah resna. Če se ti zgodi napaka, ki jo revizija ugotovi, vrneš vsa prejeta sredstva od dneva dokazila z zamudnimi obrestmi, kar pomeni kar eno lepo številko. V tej prvi finančni perspektivi je poraba Slovenije dejansko slaba, v zadnjih dveh letih se stanje nekoliko izboljšuje tudi iz razloga, da so na pristojnih ministrstvih dobili nekaj več ljudi, ki se s temi stvarmi ukvarjajo. Kjer pa takih ljudi nimajo, tam pa se najema zunanje svetovalne službe, ki nato del njihovih nalog opravijo. Treba je počakati do leta 2008, da se bo videlo, koliko je iz prve perspektive dobila Slovenija, saj tu velja pravilo $n + 2$, kar pomeni, da imajo vsi projekti, ki so bili odobreni do leta 2006, čas, da se zaključijo in pokažejo rezultate ter revizije do leta 2008. Če bodo revizije pokazale, da nismo bili uspešni, bodo sredstva vračali. Šele leta 2008 bomo imeli jasno sliko o črpanju v obdobju 2001-2006. Pri naslednji finančni perspektivi, če ne bodo pripravljene skupni projekti, bomo ob neuspehu že neto vplačniki v EU. Že sedaj smo na meji. Sam nadzor je problematičen. Pri projektu OIC Nasipi smo imeli že 2 ali 3 revizije iz ministrstva, kjer so vsi delali iste stvari, kopirali iste dokumente. Domač nadzor je neučinkovit. Če pa pride do revizije iz EU, bomo pa videli, če je bilo vse prav ali ne. Potrebne bi bile le 1-2 reviziji in to bi bilo to.

4. Kaki so razlogi za tako oceno? Kaj je potrebno spremeniti in kdo mora za to poskrbeti? Če država, kaj bi morala po vašem mnenju le-ta narediti za večjo uspešnost in učinkovitost?

Uporabniki teh sredstev so ministrstva in če jih oni ne koristijo, potem jim to nič ne koristi. Vsako ministrstvo se bori, da bi sredstva, ki so jih posamezna ministrstva prejela, bila tudi porabljena in država bo lahko ta sredstva porabila le v primeru, če bodo dejansko vnaprej določeni projekti na posameznih področjih, ki bodo tako veliki, da bodo sposobni črpati sredstva iz EU. To je en vidik. Istočasno pa se zavedamo, da za manjše projekte, tudi občine in podjetja, ki so zainteresirani za pridobitev teh sredstev, da mogoče za njih ne bo več prostora. Danes imamo v Sloveniji veliko marketinga, ki se nanaša na EU sredstva. Lahko rečem, da lahko vsakih 14 dni dobiš seminar o EU sredstvih, ampak tudi to ni dovolj. Tudi manjše občine in firme bi morale gledati naprej in tu je problem imeti pregled nad vsemi možnimi razpisi – aktualnimi, tistimi, ki se pripravljajo (in na kak način se pripravljajo in kdo bodo potencialni upravičenci). Danes drugače, kot da manjše občine in podjetja najemajo zunanje svetovalce, mislim, da ne bo šlo. Strošek zunanjega svetovanja na tem področju se hitro povrne, če si uspešen na

razpisu. V to smer moramo vsi skupaj delati, da bomo pripravljeni, ko pridejo razpisi. Proračuni občin so namreč zelo neelastični. Ker če ti v proračunu za nek projekt nimaš namenjenih sredstev, ga ne boš dobil iz drugih postavk. Ustvarjanje nekega centra z vsemi informacijami o razpisih ne bi bilo mogoče, ker bodo ministrstva še vedno sama objavljala razpise za svoja področja, saj gre za tako različna področja. Vprašanje je, kdo in na kak način informira potencialne porabnike teh sredstev, to je stvar posamezne organizacije. Če si sami ne bomo 'pomagali' oz. iskali informacije ter samo čakali, da nam jih nekdo servira, potem bomo ostali brez sredstev.

5. Kako vlogo bo pri tem odigrala napovedana uvedba 14 regij oz. pokrajin, ki naj bi po mnenju strokovnjakov olajšale in spodbudile črpanje sredstev? Se s tem strinjate in zakaj? Kaj lahko vaša občina pridobi/izgubi z uvedbo pokrajin?

Sam ne spremljam toliko dogodkov okoli pokrajin. Kar se tiče Zasavja, vse zadeve naj še ne bi bile dorečene, kdo naj bi bil v tej pokrajini in kdo ne. Sedaj, če je pomen pokrajin, da določen del nalog prevzamejo od države, potem upam, da bodo tu pozitivne spremembe, v nasprotnem primeru ne vidim pomena ustanovitve pokrajin in verjetno bodo s tem povezani tudi določeni stroški ustanavljanja in delovanja pokrajin. Jaz lahko samo upam, da bo ta projekt zaživel tako, kot so si ga nekateri zamislili in da bomo vsi skupaj od tega nekaj imeli. Država se ne bo več ukvarjala z določenimi nalogami, občinam pa bodo določene stvari približane.

6. Kako uspešna je bila občina Trbovlje pri črpanju sredstev do sedaj?

Pri prvem projektu (OIC) smo dobili nekaj več kot 200 milijonov tolarjev EU sredstev, pri drugem projektu (dokumentacija) 27-28 milijonov. Torej približno 235 milijonov iz EU v treh letih. Pozabil sem omeniti, da se sedaj začneja največji projekt, ki je vezan na EU sredstva in to je izgradnja čistilne naprave. Razpis je že bil, ponudbe za izvedbo so že prišle na občino Trbovlje in komisija je ponudbe že odprla. Nekako pričakujemo, da bi bila do konca tega leta oz. v začetku leta 2007 podpisana pogodba z izvajalcem. Celotna ocenjena vrednost z všteto dokumentacijo je približno milijarda in 600 milijonov tolarjev in od tega je občinski delež 10 % (160 milijonov tolarjev), ostalo iz evropskih skladov, Ministrstva za okolje, prostor in energijo ter od taks za onesnaževanje oz. za odpadne vode. Pričakujemo 20, 70, 70 dinamiko v milijonih

tolarjev zagotavljanja lastnih sredstev in dinamiko evropskih sredstev. Projekt naj bi bil zaključen v letu 2008/2009 in potem sledi še eno leto poskusnega obratovanja.

PRILOGA E: Intervju z Ivom Piryem, vodjo sektorja za mednarodno sodelovanje Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, opravljen 20. decembra 2006 ob 9.00 v prostorih Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko v Ljubljani

1. Kako bi ocenili črpanje evropskih sredstev v obdobju 2004-2006, odkar je Slovenija polnopravna članica EU? Zakaj po vašem mnenju prihaja do določenih težav pri črpanju (intervjuvanci iz regionalne in lokalne ravni izpostavljajo predvsem preveliko število revizij, preveč administracije, probleme pri izvedbi itd.)?

Splošna ocena je, da smo dosegli prag, kjer lahko rečemo, da smo dobro črpali sredstva na državni ravni. Ocena je bila tudi že večkrat dana v medije, točnih podatkov vam ne morem citirati na pamet, pogledjte na naše spletne strani. Če se mogoče malo vrnem na začetek tega obdobja. Vedeti je namreč treba, da se je RS skozi predpristopno obdobje in *PHARE* pripravljala na črpanje vseh teh sredstev, da so bili postopki že takrat zapleteni, mogoče celo bolj kot so danes v samih postopkih za črpanje strukturnih sredstev. Na nek način je bila določena struktura na državni ravni, tu mislim našo službo SLSRP in nekatera ministrstva, zadovoljivo pripravljena na to, kako celoten projekt peljati. Vendar se je zataknilo pri določenih vstopnih pogojih, ki so bili na začetku, tam se je malo zamujalo. Tisto, kar je pri nas in drugod napaka, je to, da se vedno čaka. Ko so znani vsi roki in pogoji, takrat se začne z določenimi aktivnostmi in to predvsem na strani končnih upravičencev za sredstva. Kasneje se pokaže, da nosilci idejnih projektov in samih projektov pogosto niti sami nimajo vse razčiščeno oz. kaj vse v bistvu potrebujejo za to, da lahko tak projekt steče in tako naprej. To so lahko čisto banalne stvari, npr. neka dovoljenja, neki viri ali karkoli ter v posameznih primerih tudi slabše pripravljene sami projekti, kjer je nato težko ugotavljati skladnost z vsemi cilji in kriteriji. Menim pa, da se je v teh treh letih vzpostavila tudi ta struktura. To pomeni, da so nosilci projektov, investitorji, poleg tega, da so se sami usposobili, uspeli dobiti tudi pomoč, bodisi na trgu ali pa preko RRA in pri drugih lokalnih institucijah, kjer so jim pomagali pri pripravi projektov. Jasno je, da ima vsak projekt svoje značilnosti in odvisno od tega, koliko je usposobljen nosilec oz. kakšne svetovalce ima, potem teče

zadeva bolj ali manj uspešno. Tam, kjer so občine nosilci, to je področje, na katerem smo mi največ delali. Naša služba je naslednica nekdanje Službe za strukturne politike in regionalni razvoj in ta prejšnja služba je bila naslednica Ministrstva za gospodarstvo, ki je imelo znotraj sektorja za regionalni razvoj in ARR, ki sta bili ti instituciji. Zanimivo je, da se je v tem segmentu upravljalo z zelo malo sredstvi, dobesedno, v smislu, da bi se jih dodeljevalo. Pri nas se je delalo samo za segment javnega sektorja, kjer so občine dostopale do sredstev, kjer so občine konkurirale za sredstva Ukrepa 1 za konkurenčnost oz. Prioritete 1 za konkurenčnost gospodarstva, kjer so se opremljale industrijske cone. Iz tega lahko povem kakšno bolj konkretno izkušnjo, ker sem bil prej vodja sektorja za regionalni razvoj in tam je bil eden od sodelavcev odgovoren za to zadevo. Videlo se je, da imajo občine, ki kandidirajo za ta sredstva, prvič pogosto premalo znanja ali pa so kadrovske šibke, da bi lahko te zahtevne projekte v rokih izpeljali do konca. Včasih se zdi, da je to neznanje, vedno tudi ne, a to je težko dokazljivo, da se ti postopki javnega naročanja, ki so pri nas relativno zelo zapleteni, mogoče celo bolj, kot bi bilo potrebno, ker se pač spreminja ta zakonodaja, in tu so nastajale zadrege. Iz tega razloga, ker so bila kršena neka določila, so po tem vprašljivi tisti stroški, ki so nastali v teh okvirih. To me je malo zbadlo, ko ste rekli, da se jim na terenu zdi, da imamo preveč kontrole in revizij. Obratno pa tako naše institucije, npr. v Ministrstvu za finance je urad za nadzor proračuna in Računsko sodišče, pa ugotavljata, da je pri nas še premalo tega notranjega nadzora, kljub temu da so posebne službe za finančno kontrolo. Vse se mora vsaj dvakrat kontrolirati in kljub temu so določene stvari ušle mimo. To pomeni, da je Ministrstvo za finance kot plačilni organ šele na koncu, ko pregleda še enkrat določene stvari, še vedno ugotavlja pomanjkljivosti. To pa je nerodno, saj v tistem primeru potem ne pride do vpoklica evropskih sredstev in sam nosiš stroške. To pa je malo nerodno. V celem bi težko ocenjeval, kako je s temi sredstvi s področja ESS, ker podrobnih podatkov nimam, ampak za ukrep, o katerem sva govorila, o opremljanju industrijskih con; tu je realizacija 88 %, sedaj se čaka še na nekaj plačil, ki bodo izplačana in realizirana po novem letu. Lahko, če bodo vsi stroški upravičeni, da bo ta odstotek celo višji, kar pa je po mojem vedenju izredno visok odstotek. Tudi stare države članice so težko dosegale tako visoke odstotke porabe sredstev. Za RS je značilno, da smo se v predpristopnem obdobju razvadili, ker smo imeli zelo visoke stopnje porabe, to je bilo tudi stalno izpostavljeno. Sedaj pa, če se ti začnejo te stopnje zmanjševati oz. postajajo normalne, kot bi rekel, da velja za ostalo EU. Pri nas pa takoj nastane nek alarm, ki se rad še potencira. Čeprav je res, da je imela

celotna zgodba veliko problematičnih trenutkov, če tako pogledam. Z vidika regionalnega razvoja je bilo ponesrečeno, ko je to vodilo še Ministrstvo za gospodarstvo in je bil regijam dan poziv, da pripravijo projekte, ki bodo lahko kandidirali za strukturna sredstva. Potem pa ta lista projektov ni bila konkretno uporabljena, čeprav je v obdobju do leta 2006 veljalo načelo, da se sredstva dodeljujejo s ponderjem. To se pravi, da 60 % vseh sredstev naj bi šlo prednostno v manj razvite regije. Tu bi morali upoštevati vse te stvari, omenjena akcija Ministrstva za gospodarstvo bi morala imeti nek kasnejši vpliv, vendar ga ni imela. Take stvari so bile moteče. Vsi so mislili, da so sedaj nekaj naredili, da imajo nekaj želez v ognju, potem pa se je to pozabilo. To se pravi, da so se posamezni ukrepi in prioritete segmentirali in potem so posamezna ministrstva imela svoje principe. Tako smo z Ministrstvom za gospodarstvo, ko smo bili kot vladna služba na svojem, zelo dobro sodelovali na področju turizma, vlaganja v turistično infrastrukturo ter menedžment turističnih destinacij, kjer so dejansko bili upoštevani regionalni kriteriji. Drugje pa so bile z različnimi postopki dosežene podobne zadeve. V celem lahko rečem, da bo ocena črpanja, počakati moramo sicer na uradni konec obdobja do leta 2008, bo najbrž stopnja t. i. 'commitment trade', to je stopnja sklenjenih pogodb, da bo preko 90 %. Kako pa bo potem z dejansko porabo, bomo pa videli. Dolžni smo narediti tudi vse te evalvacije, najbrž se bo v določenem delu delalo prvič tudi vrednotenje učinkov tega programa financiranja iz strukturnih skladov. Šele takrat bo lahko dan celoten odgovor na to vaše vprašanje. Zanimivo je, kakor ste vi zastavili svojo tezo, bi lahko to bilo tudi eno izmed vprašanj znotraj vrednotenja – kaj bi pomenilo drugačno okolje za to črpanje. Gre za to, da razdrobljenost, spet govorim za javni sektor, kjer je veliko malih subjektov. Za razliko od javnega sektorja se je gospodarstvo dokaj hitro prilagodilo in je uspelo tudi pri velikih investicijah pridobiti ustrezno pomoč, da so bili njihovi projekti kvalitetno pripravljene in da tu ni bilo nekih težav. Težave so bile tam, če vzameva primer Tehnološkega parka Ljubljana, kjer niti razpolaganje z zemljišči ni bilo zagotovljeno, kar je seveda oviralo podpis pogodbe. Tukaj v tem segmentu, ko sodelujemo z javno sfero, je po svoje majhna fizična zmogljivost občin lahko ovira. Tu je vaša teza provokativna in zanimiva, bi pa bilo potrebno soočiti, ali v tistih okoljih, kjer so občine vseskozi sodelovale z RRA, ali so dosegle višjo učinkovitost. Zato bi bilo mogoče zanimivo za naprej s primerjavo različnih regij v RS o tem, da je to dejansko bila ovira. Takrat, ko se je v RS peljal poseben program za strukturne sklade v okviru *PHARE*, ko je Komisija dala neka sredstva vsem 10 kandidatkam in je v vseh tekeli t. i. SPP –

poseben pripravljalni program. V tem programu smo mi takrat na ARR na koncu naredili s pomočjo tujih strokovnjakov preliminarno oceno absorpcijskih možnosti. Tam se je pokazalo, na kar so nas tujci že prej opozarjali, da so razdrobljenost in vse te male občine, ki težko oblikujejo neke večje skupne projekte, lahko ovira. To so nas že takrat opozarjali, saj je narava strukturnih skladov usmerjena v neke večje zadeve, še posebej zato, ker se je cel mehanizem spremenil do leta 2000. Do takrat so tedanje države članice imele možnost za t. i. 'global grants'. Posameznim območjem so dodelile nek denar, ki se je potem črpal z različno množico projektov. Tega po letu 2000 ni bilo več, nameni pa so morali biti zelo jasni. Komisija je te stvari zelo izostrila, kar pomeni, da moraš sedaj imeti zelo jasne cilje, merljivost, indikatorje itd. Ne moreš neko vsoto denarja nekam dati in ga potem prepustiti v smislu, 'kar bo, pač bo'.

2. *Kaj po vašem mnenju še manjka Sloveniji, da bomo lahko rekli, da je naše črpanje sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada EU uspešno in da bomo tudi v prihajajoči finančni perspektivi neto prejemniki?*

RS se je odločila, ko je presojala vse te razmere in ko se je tehtalo v pogajanjih, ali se razdelimo na dve regiji. Ravno zaradi tega, ker se ni vedelo glede na prag razvitosti, ki smo jo dosegli, in povprečje, ki omogoča popolno pomoč, smo tehtali razdelitev. Takrat se je pokazalo, da tudi ocene absorpcijske sposobnosti ali pa sploh učinkovitosti črpanja v bodoče so zagotovljene, če ostanemo ena regija. Prvič s tem sledimo cilj, da pokrivamo horizontalno celo državo po sektorjih, po drugi strani pa glede na število kadrov, ki smo jih morali v to vključiti ter bistveno povečan obseg sredstev. To je pa treba vedeti, da gre tu za blazno razliko v primerjavi s tem triletnim obdobjem. Da je to bila racionalna odločitev, da se ne uvaja nekih novih struktur, ki bi omogočale neki približek decentraliziranim oblikam vodenja. Se pa to dogaja načrtno tudi pri nas in tudi naša služba, kot organ upravljanja, se sedaj reorganizira in bo imela v prihodnje poseben sektor oz. ekipo, ki bo delala v Mariboru. Še danes imamo, kar je dediščina nekdanje ARR, dve pisarni, in sicer eno v Mariboru in eno v Štanjelu. Mariborska naj bi se okrepila in bo odgovorna za programe znotraj *Cilja 3*, to je čezmejno sodelovanje med Avstrijo, Madžarsko in drugimi državami. To bo neka kompletna struktura, ki bo decentralizirano izvajala manjši segment. Vi poznate, kako je trenutno sestavljen predviden nacionalni strateški referenčni okvir in kateri operativni programi bodo. Videli boste, da smo za ta segment znotraj *Cilja 1* uspeli pridobiti vlogo organa

upravljanja. Morate vedeti, da je to tudi konkurenčna zadeva med državami, ki so upravičene v teh čezmejnih programih, da postavijo skupne strukture in potem se tudi sredstva zbirajo na skupnem računu ter preko tega organa tečejo vse zadeve. To pa pomeni tudi veliko odgovornost. Hkrati pa je to še vedno obvladljiv obseg, po našem mnenju, tako z organizacijskega kot nadzornega stališča. Hkrati pa je to priložnost, da se iz te ekipe vzpostavi samostojna struktura, saj računamo, da po letu 2013 RS ne bo več v celoti upravičena do pomoči. Vi veste, da je Eurostat že sprejel delitev RS na dve kohezijski regiji in v tem primeru sem prepričan, da Vzhodna Slovenija ne bo preseгла tega praga 75 % in bo zato v celoti kot območje upravičena do najugodnejšega režima in največ sredstev. In zato bo tam ta posebna struktura, ki bo to vodila in ta se sedaj počasi vzpostavlja. Ta zavest, da je treba zelo pravočasno in postopoma kadre pripraviti, saj je znotraj tega segmenta evropskih programov fluktuacija kar velika, ker ljudje, kot ste vi, ko pridejo mladi, ki delajo pripravništvo, delajo leto ali dve, se naučijo določenih stvari in postanejo na trgu dela zelo zanimivi tudi za druge državne resorje. Le-ti namreč obvladajo postopke in potem začnejo v sistemu krožiti. Zato je potrebno začeti zelo zgodaj, da se ta kritična masa določenega števila kadrov usposobi. Če bi rekel, da težko ocenjujem, kako bo projekt uvedbe pokrajin deloval na te zadeve. Glede na to, kake pristojnosti naj bi imele, je nedvomno, da bodo sposobne oblikovati večje projekte in da ne bo več toliko debate, ali bodo občine sodelovale ali ne. To se pravi, pri danem današnjem primeru, če želijo občine delati nek večji projekt npr. odlagališče odpadkov in se pogovarjajo, kje bo, je tu že toliko pregovarjanj in iskanja konsenza, da se lahko ti postopki izjemno dolgotrajni in nepredvidljivi do zadnjega trenutka. V primeru pokrajin bo to znotraj pokrajin na svetu odločeno in tako tudi bo. To se pravi, da bo iz tega vidika lažje dobiti absorpcijske sposobnosti za neke večje projekte. To je glede na velikost RS v tem javnem sektorju pogost problem. Npr. vi naredite industrijsko cono, manjšo, v rangi 2-4 milijone evrov. To z vidika evropskih virov ni noben denar in potem obstaja tudi problem, da ko imaš na voljo veliko denarja, narediti te stvari, da imaš malo projektov, ki pa so učinkoviti v širšem okolju. Mislim, da zna biti uvedba pokrajin premik na bolje, zlasti ker se bo zadeva koncentrirala.

3. *Kakšen vpliv bo po vašem mnenju imela uvedba 14 pokrajin na učinkovitost in uspešnost pri črpanju evropskih sredstev (npr. prenos upravljanja EU sredstev na pokrajine, decentralizacija, vključitev v morebitne evroregije itd.)?*

Prenos sredstev na pokrajine se ne bo zgodil, ker je potrebno vedeti, da odgovornost ostaja na strani Komisije in je država dobitnica dolžna stvari organizirati tako, da so organi upravljanja oz. plačilni organi ustrezno usposobljeni. Včasih smo govorili o akreditaciji. Če pa izpolnjujemo vse te pogoje, pa se ve, kaj moramo do takrat vzpostaviti in bi bilo v bistvu neracionalno vzpostavljati vse te organe v vsaki pokrajini, ker si tega ne bi mogli privoščiti. Razdrobitev na 14 pokrajin je še vedno premalo koncentrirana, da bi tu dosegli neko sinergijo. Če pogledava za primer sosede Furlanijo Julijsko krajino. Kot dežela upravlja vse strukturne sklade, province nimajo nobene vloge v celi zgodbi, pa so relativno velike npr. Tržaška, Goriška, Videmska itd. V našem primeru bi bilo to zelo neracionalno, če bi šli v ta proces, da bi skušali vse to spustiti na nižjo raven. Je pa res, da bodo pokrajine znotraj svojega nabora nalog odgovorne za regionalno politiko, pa bodo bistveno vplivale na to. S tem, kar bodo načrtovale, bodo pomembno pospešile porabo sredstev. Mislim, da bodo morale okrepiti tudi nadzorstvene funkcije, kar pa sicer še ni čisto jasno.

4. Kakšni so obeti za novo finančno perspektivo 2007-2013? Kaj bi bilo potrebno po vašem mnenju konkretno izboljšati za večjo učinkovitost in uspešnost v prihodnosti, poleg nekaterih sprejetih ukrepov slovenske vlade (osrednji organ upravljanja, priprava projektov nacionalnega pomena, vlaganje v kadre in boljšo administrativno usposobljenost itd.)?

Ja, našteji ste že vse, kar je vlada sprejela. Vidim, da ste dobro naštudirali vse te stvari. Mislim, da so to tudi ključne stvari. Poleg tega je vlada sprejela sklep o zaposlitvi oz. možnost, zaradi teh evropskih programov zaposlovati na novo, sicer za določen čas, kar pa se mi zdi pametna poteza, saj se je že v predpristopnem obdobju to pokazalo kot dobro. Ko sem sam vodil še enoto za izvajanje *PHARE* programa za čezmejno sodelovanje in smo imeli možnost, da se preko tehnične pomoči zaposli določeno število strokovnjakov in takrat smo take mlade, kot ste vi, ki so bili 2-3 leta po diplomi, zaposlili. Veste, da v državni upravi traja nekaj časa, nekaj let, da vi pridete do nekih pametnih pozicij. Ti ljudje so prišli za 3 leta, kar je relativno malo, a to je tudi princip, ki ga uporablja Komisija pri svojih kadrih in se je pokazal kot izjemno učinkovit. Ti ljudje so takrat šli čez dokaj hiter in učinkovit proces usposabljanja, ki je bil zagotovljen. To se pravi, imeli so voljo in energijo, mladi pripravljene delati čez osem ur. V tem poslu je ključno namreč to, da si posvečen delu, da v tem vidiš cilj. Ker so

imeli to obdobje treh let, so se morali zelo potruditi, da so bili kasneje iskana delovna sila. No, mi smo takrat naredili tako, da smo jih vzeli v državno upravo, kdor je žele. Če bo ta princip uporabljen sedaj, je po mojem mnenju to zelo učinkovit pristop, s tem bosta tudi konkurenčnost in fleksibilnost večji. Druga odločitev o centralizaciji izhaja iz potreb po učinkovitosti, ki jo je lažje zagotavljati na enem mestu, zaradi preglednosti postopkov, uporabe informacijske tehnologije, ki zagotavlja tudi decentralizirano upravljanje, če je potrebno, a v tem trenutku je načrt, kakršen je. Segment plačil je še vedno nemogoče organizirati na drugačen način, ker so s strani Komisije tako ostro postavljena pravila, da si je tu težko predstavljati, da bi še kdo drug igral to vlogo kot Ministrstvo za finance. Vstopamo v novo obdobje, ko bomo imeli na voljo 7 let in je to na nek način lahko uspavajoče, vendar je tabela o dinamiki črpanja dovolj jasna in se bo dalo po njej letno preverjati, ali smo dovolj učinkoviti. Seveda tudi poročanje vladi in vse te zadeve ter način, kako je vse organizirano. Ministri se še posebej usedejo na temo porabe evropskih sredstev in za izvajanje strukturne politike, ne samo na rednih vladnih sejah. Se pač daje neko garancijo, da so znotraj administracije vzpostavljeni neki mehanizmi, ki omogočajo kvalitetno upravljanje s temi sredstvi. Zato jaz računam, da bomo glede na obseg sredstev, ki so na voljo, neto prejemniki pomoči. Da pa bi vam to podpisal sedajle, vam pa seveda ne morem. Je pa res, da se ta situacija spreminja iz leta v leto in glede na vse to vemo, da potrebe so tako velike, da nikoli ne bi bil problem za RS, da pogodbeno veže vsa razpoložljiva sredstva. Bolj je problem, kar se je zgodilo leta 2000, ko se je sedanja finančna perspektiva začinjala. Takrat je bilo toliko zmešnjave že znotraj same EU, da so šele leta 2001 dobro začeli izvajati programe, saj prej Komisija ni uspela potrditi vseh programov pravočasno. V tem primeru bomo videli. RS je že poslala vse dokumente, ki so potrebni za potrditev, sedaj je na potezi Evropska komisija. So pa mehanizmi narejeni tako, da bomo dokončno potrditev operativnih programov dobili junija 2007 s strani Komisije. V tem času lahko nastajajo upravičeni stroški, ki bodo potrjeni znotraj posameznih ukrepov in ti lahko že tečejo, ob potrdilu, da vse teče po pravilih. Mislim, da je cel sistem tako zastavljen, zaradi učinkovite rabe sredstev. Pomanjkljivost, ki jo vidim, pa je slaba odzivnost ravno v tem javnem segmentu, ali pa bi preveč poenostavljeni postopki pomenili možnost za neke kršitve in posledica tega bi lahko bila zavrnitev plačil. A to se dogaja v zelo skromnem obsegu. Je pa to sedaj mogoče, ker je v igri veliko denarja. Ne bi pa želel, ker ne posegam v programe ESS, vendar pa, kakor mi je znano do sedaj, imajo velike težave, saj imajo veliko različnih ukrepov in instrumentov in je to lahko z vidika potreb

prebivalstva, delovne sile zelo v redu, ker lahko tako pokriješ zelo različne primere. Je pa to z vidika upravljanja programov zelo zahtevno in zdi se mi, da bo tu kar nekaj dela. Medtem, ko kohezijski projekti tečejo svojo pot, saj gre za glavne infrastrukturne projekte v prometu in v ekologiji. To pa so tako zahtevni projekti, ki imajo svojo zgodbo in je od same priprave do kandidature vložena toliko dela, da ne sme prihajati do nikakršnih odstopanj.

5. Občine imajo težave pri pripravi in prijavljanju projektov, saj so njihovi proračuni nefleksibilni. Težava je v tem, da ne vedo vnaprej, kateri razpisi se pripravljajo in kdo bodo končni upravičenci? Kaj menite o tem?

Vsi imamo osnoven problem. Ko smo mi usklajevali nacionalni strateški referenčni okvir, je to trajalo, da so vsa ministrstva dala svoja mnenja. Ko so se sedaj operativni programi dokončevali, je bilo vložena veliko dela, da smo prišli do izčiščenega nabora aktivnosti, ki se bodo financirale in upravičenci so bolj ali manj znani. Gre samo za to, da je v tem segmentu za razvoj regij, ki ga sam bolje poznam. Sedaj se je prvič zgodilo, da smo že dobre pol leta govorili o tem, s kakšnimi sredstvi bodo regije razpolagale, t. i. indikativna alokacija. Ne vem, koliko vam je znan dosednji sistem regionalnih spodbud. Mi smo imeli že do sedaj proračunsko postavko, imenovano neposredne regionalne spodbude, ki so se podeljevale glede na razvitost regij (število prebivalstva in druge kazalce) po nekem ključu. In to so bila sredstva, ki so bila regijam dana na voljo, da so znotraj sveta regije same odločijo, za kaj bodo sredstva porabila. In na nek način se isti princip ohranja naprej. Svet regije odloči o RRP, ki so jih sedaj že zaključili, trenutno izvajajo izvedbene načrte, v katerih morajo predložiti seznam projektov za naslednja tri leta. Definirati morajo, kaj bodo izvajali in koliko bo to stalo. Ko bodo te stvari narejene, bo zadeva enostavno tekla v okviru neke prijave na poziv, ki bo dan in se bo le preverjalo, ali so ti projekti skladni ali ne in ali jih je potrebno dopolniti. Skušali smo v teh aktivnostih, ki so upravičene, pokriti cel segment tega, kar se je že sedaj spodbujalo, npr. gradnja infrastrukture za gospodarstvo, inkubatorji, izobraževalna središča, komunalna infrastruktura ter prenova mest, v kar je vključena tudi izboljšava kvalitete življenja, vlaganje v urgentno medicino itd. Vsi ti robni pogoji bodo znani do konca leta ali najkasneje v januarju 2007. Res je, da so občine morale svoje proračune že pripraviti, letos je še posebej specifično leto, ker so bile volitve in se povsod še niso konstituirali sveti. Mi, ki smo načrtovali, smo poskušali zajeti celo

paleto potreb v javnem sektorju in mislim, da občine ne bi smele imeti težav, če bodo projekte dovolj dobro pripravile. Pogosto se ve, kaj bi radi, čakajo pa do zadnjega, da se sredstva zagotovijo in šele nato iščejo še manjkajoči del sredstev, da naredijo pripravo do konca, da uredijo vso dokumentacijo. Del sredstev se še vedno namenja za pripravo dokumentacije. To je ta večni dialog med upravičencem in tistim, ki sredstva upravlja. Občine menijo, da bi morale že včeraj vedeti, kaj se pripravlja. Neposredne spodbude, kjer smo imeli ta mehanizem, se jih je eno leto prej vprašalo, kaj bodo delali. To pomeni, da so se morali npr. sestati predstavniki 20 občin posamezne regije, se dogovoriti o prioritetah. O teh predlogih je nato kar nekaj časa odločala vlada in ko so regije oz. občine prejele sklepe, da je njihov nabor potrjen in da naj začnejo izvajati predpisane aktivnosti, pa so se posamezne regije oz. občine odločile, da tega ne bodo izvedle. To je zahtevna naloga. Tu je prednost novega finančnega obdobja, ker daje daljšo časovno perspektivo in se ve, da je nek projekt kljub zamudi še vseeno podprt in tudi realizira se lahko do konca obdobja. Do sedaj smo imeli enoletno obdobje tudi na državni ravni in če si zamujal, si imel težave v celotnem mehanizmu.