

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Števanec

**Regionalna politika in pridobivanje nepovratnih sredstev
iz skladov EU s strani pomurskih občin**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anita Števanec

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

**Regionalna politika in pridobivanje nepovratnih sredstev
iz skladov EU s strani pomurskih občin**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za strokovno pomoč,
ter intervjuvanemu direktorju RRA Mura Danilu Krapcu za posredovane podatke.

Hvala tudi staršem in prijateljem, ki ste mi na študijski poti stali ob strani.

REGIONALNA POLITIKA IN PRIDOBIVANJE NEPOVRATNIH SREDSTEV IZ SKLADOV EU S STRANI POMURSKIH OBČIN

Pomurje je po velikosti sedma slovenska regija, ki leži v skrajnem severovzhodnem delu Slovenije in je najmanj razvita regija v Sloveniji, ki se sooča z globokimi strukturnimi problemi. Za reševanje problema regionalnih razvojnih zaostankov pomurske regije, je bila ključna državna regionalna politika in kohezijska politika EU kot njeno dopolnilo. Ker v Sloveniji niso bile ustanovljene pokrajine kot upravno politične enote, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja, je bilo 27 pomurskih občin, ključnih za spodbujanje regionalnega razvoja, ter reševanje strukturnih problemov regije. Je pa država s sprejetjem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja leta 1999 omogočila vzpostavitev regionalnih razvojnih agencij, ki so bile nadomestna raven med občino in državo. Ključno vprašanje diplomske naloge je tako bilo, kako so se občine spoprijemale z pridobivanjem dodatnih nepovratnih sredstev, ali so bile pri tem uspešne in kakšno je bilo njihovo sodelovanje z RRA Mura. Ugotovili smo, da so občine uspešnejše pri realizaciji neposrednih regionalnih spodbud, ki se dodeljujejo programsko. Izvedenih projektov preko posrednih regionalnih spodbud pa je bilo bolj malo. Sodelovanje občin z RRA Muro je sicer bilo dobro, glede na uspešnost skupnih izvedenih projektov, je pa velikokrat prihajalo tudi do raznih razprtij in konfliktnih interesov.

Ključne besede: regija, občine, Regionalna razvojna agencija, regionalna politika, kohezijska politika

REGIONAL POLITICS AND THE ACQUIREMENT OF GRANTS FROM EU FUNDS BY THE POMURJE MUNICIPALITIES

Pomurje is the seventh largest Slovene region lying in the north-easternmost part of Slovenia and is the least developed region in Slovenia, facing severe structural problems. National regional policies supplemented by the cohesion policies of the EU have been instrumental for the salvation of the regional development problems of the Pomurje region. Because Slovenia has not established regions as administrative and political units, which would ensure regional development, the 27 municipalities in Pomurje were instrumental in ensuring it, as well as in solving the structural problems of the region. The state, by adopting the Promotion of Balanced Regional Development Act in 1999, has enabled the establishment of regional development agencies, which acted as the substitute level between the municipalities and the state. The key question of this diploma has been finding out how the municipalities were coping with acquiring additional grants, what was their rate of success in this, and what was their level of cooperation with the Regional Development Agency Mura. We have found that the municipalities were more successful in carrying out direct regional initiatives, which were defined by programmes. However, the number of carried out indirect regional initiatives was smaller. The cooperation of municipalities with the Regional Development Agency Mura was good, considering the success rate of projects, which were carried out cooperatively. However, there were several instances of discord and conflicts of interest.

Key words: region, municipalities, Regional Development Agency, regional policy, cohesion policy

KAZALO VSEBINE

1	UVOD	10
1.1	CILJI IN PREDMET DIPLOMSKEGA DELA	11
1.2	STRUKTURNA ANALIZA IN METODOLOŠKI OKVIR.....	12
1.3	HIPOTEZE	13
2	LOKALNA SAMOUPRAVA IN SLOVENSKA REGIONALNA POLITIKA	14
2.1	OBČINA KOT TEMELJNA OBLIKA LOKALNE SAMOUPRAVE	14
2.1.1	Organi občine in organizacijska struktura.....	15
2.1.2	Premoženje in financiranje občine	16
2.1.3	Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi	18
2.2	USTANOVITEV DRUGE RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE (REGIJE) IN RAZVOJ REGIONALNE POLITIKE	19
2.2.1	Vloga regionalizacije in regionalizma.....	19
2.2.2	Proces regionalizacije v Sloveniji	22
2.2.2.1	Problematika ustavne zasnove druge ravni lokalne samouprave.....	22
2.2.2.2	Nadomestna vmesna raven med občinami in državo ter skladen regionalni razvoj.....	26
2.2.2.2.1	Vloga regionalnih razvojnih agencij.....	30
2.2.2.2.2	Dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj	33
3	EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	37
3.1	RAZLOGI ZA KOHEZIJSKO POLITIKO EU	37
3.2	CILJI IN NAČELA IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU	39
3.2.1	Cilji.....	39
3.2.2	Načela.....	41
3.3	INSTRUMENTI FINANČNE POMOČI EU	43
3.3.1	Strukturni skladi	43
3.3.1.1	Evropski sklad za regionalni razvoj	44
3.3.1.2	Evropski socialni sklad	46
3.3.1.3	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.....	47
3.3.1.4	Finančni instrument za usmerjanje ribištva	48
3.3.2	Kohezijski sklad	49
3.3.3	Druge oblike pomoči	50

4	IZHODIŠČA ZA PRIDOBIVANJE DODATNIH SREDSTEV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2004–2006.....	53
4.1	PROGRAMSKI IN INSTITUCIONALNI OKVIR RS ZA ČRPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE	53
4.1.1	Institucionalna struktura izvajanja kohezijske politike	54
4.1.2	Državna programska Struktura izvajanja kohezijske politike.....	57
4.1.3	Regionalni razvojni program, Pomurje 2000 +	64
5	ANALIZA PRIDOBIVANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV V POMURSKIH OBČINAH.....	66
5.1	USPEŠNOST ČRPANJA SREDSTEV IZ SKLADOV EU S STRANI POMURSKIH OBČIN	66
5.1.1	Neposredne regionalne spodbude.....	70
5.1.2	Posredne regionalne spodbude	76
5.1.3	Kohezijski sklad	81
5.2	SODELOVANJE POMURSKIH OBČIN Z RRA MURA.....	84
6	ZAKLJUČEK.....	87
7	LITERATURA.....	91
8	PRILOGA.....	100
	PRILOGA A: INTERVJU Z DANILOM KRAPCEM, DIREKTORJEM RRA MURA..	100
	PRILOGA B: PRIKAZ ORGANIZACIJSKE STRUKTURE OBČINE.....	107
	PRILOGA C: PROGRAMSKI IN FINANČNI NAČRT RRP	108
	PRILOGA D: PRIKAZ PROJEKTOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG III A SLO-HU-CRO.....	111

KAZALO TABEL

TABELA 4.1: RAZDELANI UKREPI PO POSAMEZNIH SKLADIH, TER PREDNOSTNIH NALOGAH/PODROČJIH	58
TABELA 4.2: PROGRAMSKI IN FINANČNI NAČRT RRP	65
TABELA 5.1: NAČRTOVANI PROJEKTI ZA IZVAJANJE V LETU 2004, RAZPOREJENI PO FINANČNIH VIRIH.....	67
TABELA 5.2: PROJEKTI SOFINANCIRANI IZ NASLOVA NRS V LETU 2004.....	70
TABELA 5.3: PROJEKTI SOFINANCIRANI IZ NASLOVA NRS V LETU 2005.....	71
TABELA 5.4: PROJEKTI SOFINANCIRANI IZ NASLOVA NRS V LETU 2006.....	72
TABELA 5.5: PROGRAMI ESS PO POMURSKIH OBČINAH	78
TABELA 5.6: PROJEKTI IZ ESRR.....	80
TABELA 5.7: PROJEKTI KOHEZIJSKEGA SKLADA.....	82
TABELA 5.8: REALNO ČRPANJE NRS SREDSTEV V POSAMEZNIH LETIH	85

KAZALO GRAFOV

GRAF 5.1: RAZMERJE MED OPREDELJENIMI SREDSTVI V IZVEDBENEM PROGRAMU IN DEJANSKI PORABI SREDSTEV	74
GRAF 5.2: RAZMERJE MED OPREDELJENIMI SREDSTVI V RRP, IZVEDBENEM PROGRAMU IN DEJANSKI PORABI SREDSTEV (NRS).....	75

KAZALO SLIK

SLIKA 4.1: INSTITUCIONALNA STRUKTURA IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITE PRI KOHEZIJSKEM SKLADU	56
---	----

SEZNAM OKRAJŠAV

ARR	Agencija za regionalni razvoj
BDP	Bruto domači proizvod
BNP	Bruto nacionalni proizvod
DRP	Državni razvojni program
DZ	Državni zbor
EIB	Evropska investicijska banka
EIS	Evropski investicijski sklad
EK	Evropska komisija
ES	Evropska skupnost
EIS	Evropski investicijski sklad
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EMU	Evropska monetarna unija
EP	Evropski parlament
EPD	Enotni programski dokument
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
JARR	Javna agencija RS za regionalni razvoj
MELLS	Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MK	Ministrstvo za kulturo
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MZ	Ministrstvo za zdravje
NRS	Neposredne regionalne spodbude
NUTS	Statistična klasifikacija teritorialnih enot
OP	Operativni program
ORA	Območna razvojna agencija
PD	Programsko dopolnilo
PRS	Posredne regionalne spodbude

RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RS	Republika Slovenija
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SKTE	Statistična klasifikacija teritorialnih enot
SR	Statistična regija
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
SVSP	Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj
UL	Uradni list
ZFO-UPB1	Zakon o financiranju občin (2006)
ZLS-UPB2	Zakon o lokalni samoupravi (2007)
ZRSZ	Zavod RS za zaposlovanje
ZSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (1999)
ZSRR-1	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (2005)

1 UVOD

Pomurje je po velikosti sedma slovenska regija, ki leži v skrajnem severovzhodnem delu Slovenije. Obsega 6,6% površine Slovenije, ter meji na Avstrijo, Madžarsko in Hrvaško. Njeno gravitacijsko središče, Murska Sobota, je približno enako oddaljeno od Ljubljane, Dunaja, Budimpešte in Zagreba (ca. 200 km) (RRA Mura 2007b, 29). Na njenem območju živi okrog 6,5 odstotka (približno 125.000) prebivalstva, s pretežnim delom madžarske manjšine v Sloveniji, ter številno Romsko skupnostjo (RRA Mura 2003, 9).

Pomurje je najmanj razvita regija v Sloveniji, z globokimi strukturnimi problemi.

Indeks BDP je komaj 69 v primerjavi s slovenskim povprečjem (SVLR 2007a, 47). Gospodarska slika regije kaže na dva ključna strukturna problema regije, in sicer neprestrukturirano kmetijstvo, ki ima nadpovprečen delež v gospodarskem delovanju regije ter predelovalno industrijo (tekstil, agroživilstvo), ki dosega podpovprečen delež dodane vrednosti regije. Problem predstavlja tudi podpovprečna zastopanost malih in srednjih podjetij v regiji, ter nizko število novo nastajajočih podjetij. Druga vrsta ključnih problemov regije, ki se pa nanašajo in so tudi posledice gospodarske slike regije, zajema področje človeških virov. Regija se tako sooča s problemi povezanimi s strukturno brezposelnostjo, velikim deležem nizko izobražene delovne sile, stalnim odlivom visoko izobražene delovne sile iz regije, nadpovprečnim indeksom staranja prebivalstva in nadpovprečno zdravstveno ogroženostjo prebivalstva (RRA Mura in MG 2004, 9).

Na ravni SKTE 4 = NUTS 4¹ Pomurje obsega štiri upravne enote (M. Sobota, Lendava, Ljutomer in Gornja Radgona), na najnižji ravni (SKTE 5 = NUTS 5) pa sedemindvajset občin.

Ker v Sloveniji niso bile ustanovljene pokrajine kot upravno politične enote, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja, je teh 27 pomurskih občin, ki samostojno urejajo tako zadeve lokalnega javnega pomena, kot prenesene državne naloge, ključnih za spodbujanje regionalnega razvoja, ter reševanje strukturnih problemov regije. S sprejetjem Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja leta 1999, je sicer država kot nadomestno raven med občinami in državo omogočila vzpostavitev regionalnih razvojnih agencij, ki so bile normativno opredeljene kot nosilke in izvajalke regionalne strukturne politike v Sloveniji.

¹ Podrobno obrazložitev SKTE, NUTS glej na strani 29.

Tako je bila občinam omogočena pomoč pri urejanju regijske in strukturne politike, kar pa ni zmanjšalo odgovornost občin do razvoja svojega lokalnega okolja, ter s tem tudi regijskega razvoja.

Vse bolj pa je postajalo pomembno zavedanje (tako države kot občin), da država pri skladnem regionalnem razvoju ni odvisna sama od sebe, temveč da je, predvsem po vstopu v EU, upravičena do sredstev iz skladov EU. Evropska unija je namreč z namenom zmanjšanja regionalnih razvojnih razlik tako znotraj EU kot znotraj držav članic EU, razvila skupno kohezijsko politiko, katere namen je razvojno selektivno nuditi pomoč tistim, ki naj bi bili sposobni dolgoročno spremeniti neprimerno gospodarsko regionalno sestavo in se nato uspešno, enakopravno, brez nadaljnje pomoči države, spoprijeti z mednarodno in medregionalno konkurenčnostjo. Z ukrepi regionalne politike želi Evropska unija prispevati k uravnoteženemu razvoju celotnega ozemlja, ter posledično s tem vplivati na gospodarsko rast EU kot celote. V kakšno pomoč so bila ta sredstva državi, ter kako so se pomurske občine soočile z možnim dopolnilnim virom financiranja bomo raziskali v nalogi.

1.1 CILJI IN PREDMET DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo zajema dva vidika spodbujanja regionalnega razvoja, in sicer tako državno regionalno politiko kot evropsko kohezijsko/regionalno² politiko. Namen diplomske naloge je tako ugotoviti, kako se ta dva dela prepletata in dopolnjujeta. Prav tako pa želimo raziskati, kakšna je vloga in kako uspešne so pomurske občine pri izboljševanju regijskega razvoja, ter doseganju državne povprečne razvitosti, ter kakšno je bilo sodelovanje občin z Regionalno razvojno agencijo Mura.

Zaradi obsežnosti tematike, ter številnih sprememb, tako v regionalni politiki kot tudi v evropski kohezijski politiki, ki se je spremenila z novo finančno perspektivo, bomo podrobneje proučevali prejšnjo finančno obdobje 2004–2006, bomo pa nakazali tudi spremembe, ki so se pojavile v novem finančnem obdobju 2007–2013.

² V povezavi s kohezijsko politiko EU se poleg tega izraza pogosto uporabljata tudi izraza strukturna politika in regionalna politika. Kadar se uporabljajo v kontekstu skupnih evropskih politik, vsi trije izrazi govorijo o isti politiki, ki zasleduje iste cilje, a zanjo različni avtorji uporabljajo različna imena (Pospeh 2008, 46).

1.2 STRUKTURNA ANALIZA IN METODOLOŠKI OKVIR

Začetni del diplomske naloge zajema teoretični okvir naloge in je razdeljen na dva dela, in sicer lokalno samoupravo in slovensko regionalno politiko, ter evropsko kohezijsko politiko. V prvem delu teoretičnega dela bo predstavljena lokalna samouprava, občina kot temeljna oblika lokalne samouprave, njeni organi, ter predvsem financiranje občin. Nadalje bomo poskušali prikazati, kakšna je vloga regionalizacije in regionalizma, ter proces regionalizacije Slovenije. V drugem delu bomo predstavili kohezijsko politiko EU. Opredelili bomo predvsem cilje in načela implementacije kohezijske politike, ter opisali instrumente finančne pomoči EU, pri čemer bomo izpostavili značilnosti finančnih instrumentov za programsko obdobje 2000–2006, ter opisali spremembe, ki so se pojavile s finančno perspektivo 2007–2013. Uporabljali bomo metodo analize primarnih in sekundarnih virov.

V nadaljevanju bomo predstavili izhodišča za pridobivanje nepovratnih sredstev v programskem obdobju 2004–2006. Predstavljen bo tako programski kot institucionalni okvir RS za črpanje sredstev kohezijske politike, državna programska struktura izvajanja kohezijske politike (EPD), ter Regionalni razvojni program Pomurje 2000+. Pri analizi slednjega poglavja bomo podatke pridobili tako iz primarnih, kot tudi iz sekundarnih virov.

V zadnjem delu pa bomo predstavili rezultate analize pridobivanja sredstev iz skladov EU s strani pomurskih občin. Ob tem bomo uporabili metodo intervjuja (z direktorjem RRA Mura), ter analizo pridobljenih podatkov.

V zaključku bomo podali sklepne ugotovitve kot rezultat analize podatkov in teorije, predstavljene v diplomskem delu.

1.3 HIPOTEZE

Pomurska regija je po podatkih iz OP krepitve razvojnih regionalnih potencialov za obdobje 2007-2013 še zmeraj razvojno najbolj ogrožena regija³, prav tako pa Pomurje po podatkih iz leta 2006 po stopnji registrirane brezposelnosti daleč zaostaja za vsemi drugimi regijami. Iz tega razloga lahko razvijemo hipotezo:

H1: Pomurske občine v prejšnjem programskem obdobju 2004–2006 niso v zadostni meri prispevale k večji razvitosti Pomurja in so tako bile neuspešne in neučinkovite pri pridobivanju nepovratnih sredstev.

Na Fakulteti za družbene vede je bila leta 2007 v okviru predmeta Primerjalni federalizem in regionalizem izvedena empirična raziskava o delovanju in izkušnjah, ki so jih regionalne razvojne agencije pridobile v okviru svojega delovanja. Pozornost je vzbudil odgovor, da so občine le redko sodelovale z RRA, saj naj ne bi poznale njihovega delovanja (100% odgovor). Nadalje so sicer ugotovili, da je zanimanje za sodelovanje med občinami in RRA obstajalo, saj sodelovale so, vendar očitno samo na tistih področjih in pri projektih, o katerih so imele občine zbranih dovolj informacij oziroma so jih dovolj dobro poznale (Haček in drugi 2008, 115). Ker pa so pomurske občine že po razmišljanju in naravi bolj zaprte v sebe, poleg tega pa tudi ekonomski kazalci kažejo, da je Pomurje še vedno daleč najbolj nerazvita regija, lahko iz tega izpeljemo hipotezo:

H2: Pomurske občine so v prejšnjem programskem obdobju 2004-2006 pri spodbujanju regionalnega razvoja in pridobivanju nepovratnih sredstev neuspešno sodelovale z Regionalno razvojno agencijo Mura.

³»Indeks razvojne ogroženosti je izračunan z otežitvijo kazalcev gospodarske razvitosti (BDP na prebivalca, bruto osnova za dohodnino na prebivalca, število delovnih mest na delovno aktivno prebivalstvo v regiji in bruto dodana vrednost gospodarskih družb na zaposlenega), trga dela (stopnja registrirane brezposelnosti in stopnja registrirane zaposlenosti), prebivalstva (indeks staranja prebivalstva), izobrazbe (povprečno število let šolanja) in okolja (delež prebivalstva priključenega na javno kanalizacijo, delež površine območij Natura 2000 in kazalec poseljenosti)« (SVLR 2007a, 48).

2 LOKALNA SAMOUPRAVA IN SLOVENSKA REGIONALNA POLITIKA

Lokalna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti, da samostojno urejajo in opravljajo v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njihovem območju. Po Evropski listini lokalne samouprave⁴ (Mells, 3. člen) je lokalna samouprava opredeljena kot »pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva«. To pravico uresničujejo lokalni organi in prebivalci na zboru državljanov z neposrednimi oblikami odločanja. Ob tem se omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Gre torej za samoupraven položaj lokalne skupnosti, ki omogoča prebivalcem lokalne skupnosti, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami (Grad 1998, 13–14).

Običajno se šteje, da je za lokalno samoupravo značilno, da vsebuje teritorialni element (lokalno skupnost), funkcionalni element (svoje lastno delovno področje), organizacijski element (opravljanje nalog neposredno ali po svojih organih), materialno-finančni element (lastna materialna in finančna sredstva) in pravni element (lastnost pravne osebe) (Grad 1998, 14).

Po ustavi RS (138. člen) uresničujejo prebivalci lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Druga raven lokalne samouprave (pokrajine) pa se v Sloveniji še ni vzpostavila.

2.1 OBČINA KOT TEMELJNA OBLIKA LOKALNE SAMOUPRAVE

Temeljna oblika lokalne samouprave v Sloveniji, oziroma temeljna samoupravna lokalna skupnost, je občina, za katero naj bi bilo značilno, da je oblikovana v okviru naravne, zgodovinsko nastale lokalne skupnosti kot so naselje, oziroma več naselij, povezanih s skupnimi interesi, kar določa tudi slovenska ustava (Žagar 2003, 8).

⁴ Evropska listina lokalne samouprave, je postala sestavni del pravnega reda Republike Slovenije z ratifikacijo listine, ki je bila opravljena leta 1996. Listina je v Sloveniji začela veljati marca 1997. Od takrat dalje velja, da morajo biti z načeli zapisanimi v listini v skladu vsi zakoni, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanjo nanašajo (SVLR 2009c).

Občina izvaja javne naloge iz lastne pristojnosti, ter tiste, ki jih dobi kot prenesene s strani države. V okvir izvirnih pristojnosti občin sodijo naloge, ki si jih občine same določijo z statutom in drugimi akti in predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, lokalne javne službe) in lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Prenesene naloge pa so tiste, ki jih država s soglasjem občine prenese v izvajanje občini. Občina te naloge opravlja za državo. Za izvajanje teh nalog mora država zagotoviti finančna sredstva, velja pa tudi strožji režim nadzora (Žagar 2003, 23).

2.1.1 Organi občine in organizacijska struktura

Lokalni samoupravni organi imajo javnopravni status, kar pomeni, da opravljajo zadeve v svojem imenu in na podlagi lastnih odgovornosti. Organi imajo tudi ustrezno samostojnost pri sprejemanju svojih pravnih aktov v skladu z ustavnimi in zakonskimi okviri ter omejeno finančno samostojnost pri zagotavljanju in porabi sredstev za delovanje (Grafenauer 2000, 37). Pri tem so omejeni z državnim nadzorom Računskega sodišča Republike Slovenije ter Ministrstva za finance Republike Slovenije.

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2, 28. člen) določa naslednje organe občine: občinski svet, župan in nadzorni odbor.

Neposredno voljena občinska organa v ureditvi lokalne samouprave sta občinski svet in župan. **Občinski (/mestni) svet** je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. V tem okviru ima občinski svet⁵ predvsem urejevalno, volilno in nadzorno funkcijo ter funkcijo odločanja o konkretnih zadevah. **Župan**⁶ je individualni organ, katerega glavna naloga je, da vodi občinsko upravo ter predstavlja in zastopa občino kot pravno osebo. Poleg tega je župan tudi varuh zakonitosti delovanja občinske samouprave. Poseben občinski

⁵ V okviru *urejevalne funkcije* občinski svet sprejema splošne pravne akte občine, torej zlasti statut občine, odloke in druge občinske akte, prostorske in druge plane razvoja, proračun in zaključni račun. V okviru *volilne funkcije* občinski svet voli oziroma imenuje različne občinske funkcionarje in jih razrešuje (podžupana, člane nadzornega odbora, predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote, člane svetov za varstvo uporabnikov javnih dobrin). V okviru *nadzorne funkcije* nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave, glede uresničevanja odločitev občinskega sveta. Pri odločanju o konkretnih zadevah občinski svet zlasti odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja (če ni za to pooblaščen župan) (Grad 2001, 47–55). Občinski svet lahko tudi ustanovi komisije in odbore občinskega sveta, kot svoja delovna telesa

⁶ Po zakonu o lokalni samoupravi župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun in zaključni račun proračuna občine, odloke in druge akte. Poleg tega župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine.

organ, ki nadzoruje finančno poslovanje občine pa je **nadzorni odbor**⁷. Pri tem zlasti nadzira razpolaganje s premoženjem občine, smotrnost porabe proračunskih sredstev in finančno poslovanje porabnikov občinskih proračunskih sredstev (Grad 2001, 49).

Upravne naloge občin, kot so opravljanja strokovnega in administrativnega dela za potrebe občinskega sveta in za delo nadzornega odbora ter odločanje o upravnih stvareh iz občinske pristojnosti izvaja **občinska uprava**. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, neposredno pa vodi njihovo delo tajnik občine, ki lahko na podlagi 49. člena ZLS-UPB2 nosi naziv direktorja občinske uprave (Žagar 2003, 34).

2.1.2 Premoženje in financiranje občine

Premoženje občine se lahko pojavlja v vseh oblikah, tako kot ga poznamo pri drugih poslovnih subjektih ali fizičnih osebah, iz ekonomskega vidika pa lahko premoženje delimo na finančno premoženje in stvarno premoženje. Finančno premoženje zajema denar, pravice, kapitalske naložbe lokalne skupnosti in se v glavnem pretaka skozi občinski proračun. Stvarno premoženje pa sestavljajo občinske premičnine (zaloga, oprema, vozni park...) in nepremičnine. Posebej pomembne so nepremičnine, ki zajemajo stavbna zemljišča, stanovanja in poslovne zgradbe, lokalne ceste in javne površine, kanalizacijsko omrežje, vodovod, objekte javne športne infrastrukture, šole, vrtce, zdravstvene domove, kulturne objekte javnega pomena itd. (glej prilogo B). Občina mora svoje premoženje upravljati kot dober gospodar, ker je to premoženje dobila v last kot oseba javnega prava, izrecno zaradi uresničevanja svojih temeljnih nalog (Milunovič 2001, 83).

Lokalne zadeve javnega pomena financira občina iz lastnih virov, sredstev države in iz zadolžitve (ZLS-UPB2, 52. člen).

Med lastne vire občine sodijo naslednji prihodki: *davki in dajatve*⁸ (davek od premoženja, davek na dediščine in darila, davek na dobitke od iger na srečo, davek na promet nepremičnin,

⁷ Člani nadzornega odbora opravljajo svojo nalogo nepoklicno, imenuje jih občinski svet, pri čemer ne morejo biti imenovani člani občinskega sveta, niti občinski uradniki, niti drugi javni uslužbenci ali člani poslovdstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev (Vlaj 2001, 55).

⁸ Med davčnimi viri občin je po izdatnosti najpomembnejši delež dohodnine. Pri vseh zgoraj navedenih vrstah davkov občina praktično nima pristojnosti določati njihovo višino, ker je le ta že določena z zakonom. Med dajatve, ki jih občina lahko samostojno predpiše in oblikuje njihovo višino, lahko uvrstimo le nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalne takse (Milunovič 2005, 113).

drugi davki, določeni z zakonom, delež dohodnine določen z zakonom (35%)), *dohodki od premoženja občine* (dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina, dohodki od vlaganj kapitala, dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila, dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij) in *prihodki od prodaje premoženja* (ZLS-UPB2, 53.–54. člen).

Sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto. Primerna poraba na prebivalca se določi kot povprečni znesek sredstev na prebivalca v Republiki Sloveniji (ZFO-UPB1, 20. člen). Znesek primerne porabe za posamezno občino se določi tako, da se primerna poraba na prebivalca korigira z razmerjem površine, dolžine lokalnih cest, številom prebivalcev mlajših od 15 let in številom prebivalcev starejših od 65 let, glede na populacijo posamezne občine in povprečjem v državi (ZFO-UPB1, 20.a člen).

Občini, ki z lastnimi prihodki ne more zagotoviti svoje primerne porabe, izračunane na podlagi 20.a člena tega zakona, se zagotovijo sredstva za finančno izravnavo v državnem proračunu.

Zakonodaja tudi dopušča, da občina za izvajanje svojih nalog, predvsem pa za financiranje razvoja, pridobiva sredstva z zadolževanjem. Občina se lahko zadolžuje samo za financiranje naložb v infrastrukturo in za stanovanjsko gradnjo, ne pa za tekoče poslovanje. O zadolžitvi občine odloča občinski svet s potrditvijo obsega in pogojev zadolževanja za konkreten naložbeni projekt⁹ (Milunovič 2001, 89).

⁹

Občina se lahko zadolžuje le v obsegu, ki skupaj z obstoječim stanjem dolgov ne presega 20% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja brez prejetih donacij in transfernih prihodkov iz državnega proračuna za investicije in če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu odplačila ne preseže 5% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov proračuna v letu pred letom zadolževanja, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije. Ne glede na omejitev iz prejšnjega odstavka se lahko občina zadolžuje za financiranje investicij na področju osnovnega šolstva, stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo in javne infrastrukture za ravnanje z odpadno vodo ter investicij, ki so **sofinancirane iz sredstev skladov Evropske unije**, če odplačilo glavnice in obresti v posameznem letu ne preseže dodatnih 3% realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov sprejetega proračuna, zmanjšanih za prejete donacije in transferne prihodke iz državnega proračuna za investicije in če doba odplačevanja ni daljša od ekonomske življenjske dobe investicije (ZFO-UPB1, 17. člen).

Temeljni finančni instrument s katerim občina opredeljuje opravljanje svojih nalog pa je občinski proračun. S proračunom organi občine (župan in občinski svet) opredelijo izvajanje svojih političnih ciljev, s tem, da jim dajo prednost pri uvrstitvi v proračunski dokument. Sprejet proračun uporablja župan kot orodje za načrtovanje in izvajanje nalog ter zagotavlja organizacijsko funkcijo (Milunovič 2001, 90–91).

Ob koncu je treba omeniti še, da obstaja posebna možnost pridobivanja dodatnih sredstev iz Evropske unije, ki so namenjena razvojnim projektom lokalnih sredin in projektom medregijskega sodelovanja. Evropska unija v okviru strukturnih skladov in drugih specializiranih programov zagotavlja različne oblike sistematične pomoči, ki zajema finančne in druge ukrepe (Milunovič 2005, 127).

2.1.3 Razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi

Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena, ki so določene z ZLS, s področnimi zakoni ter s splošnimi akti občine (statutom, odloki) kot tudi državne naloge, ki jih država prenese nanje z njihovim soglasjem ter z zagotovitvijo sredstev za njihovo uresničevanje (Vlaj 2006, 136).

Osnovno merilo za določitev, kaj je občinska pristojnost in kaj spada v pristojnost države, je ustavna določba, da so to vse lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine. To so predvsem tiste zadeve, ki so pretežno usmerjene v določanje oziroma zagotovitev normalnih življenjskih razmer. Obveznost zagotoviti skupne potrebe in interese prebivalcev, ki je hkrati tudi pogoj za ustanovitev nove občine v smislu 13. člena ZLS, je merilo za določanje izvirnih nalog občin. Pomembne izvirne pristojnosti občine so že oziroma se še razmejujejo oziroma določajo z materialnimi zakoni, ki urejajo posamezna področja družbenega življenja (urejanje prostora, področje cest, komunalne dejavnosti, javne službe, varstvo okolja, socialno skrbstvo, kultura, šport itd.). Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti – občina naj opravlja vse naloge, za katere je zmožna in usposobljena (Vlaj 2006, 137).

Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine, ali pa gre za splošne javne

koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati tako država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi (Vlaj 2006, 137).

2.2 USTANOVITEV DRUGE RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE (REGIJE) IN RAZVOJ REGIONALNE POLITIKE

2.2.1 Vloga regionalizacije in regionalizma

Gulič (1998, 52) opredeljuje pojem regionalizacije kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legitimizacijo regionalizma, ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Predstavlja sredstva za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalnopравnih in organizacijskih pogojev za:

- optimalno teritorialno delitev dela v skladu s vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami;
- funkcionalno posredovanje države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
- samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov;
- tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali.

Težnja po regionalizaciji je vsesplošna, čeprav pokriva tako široko različico oblik, da še vedno ni mogoče dognati identitete koncepta regije, ki bi ga sprejemale vse evropske države ali vsaj vse članice Evropske unije. Edina mogoča definicija je splošne narave, ki popolnoma skrije specifični institucionalni status regij. V dokumentih skupščine evropskih regij je najti definicijo, ki ustreza kriterijem, ki so bili sprejeti v EU in Svetu Evrope. Ta definicija pravi, da so regije lokalne oblasti, ki so takoj pod ravnijo osrednje oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini, če pa te ni, pa jo lahko nadomešča skupina, ki se konstituira na regionalni ravni ali telo lokalnih oblasti. Ta definicija je opisna in pomanjkljiva, ker pokriva tako različne entitete, kot so nemške dežele, nizozemske province, francoske departmaje, švedska okrožja itd. (Vlaj 1998, 96).

Koncept regionalizacije se na splošno razume v institucionalnem smislu in je nasprotje regionalizma, ki je politično in ideološko gibanje. Regionalizacija se običajno razume kot

stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer se lahko nove institucije močno razlikujejo v smislu organov, odgovornosti in oblasti, so pa vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami (Haček 2005, 88). Obstajajo trije različni tipi regionalizacije; regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, regionalna decentralizacija in politična regionalizacija (ali institucionalni regionalizem). Vsak od teh tipov ustreza različnim koncepcijam regije, vendar lahko različne oblike regij soobstajajo tudi znotraj ene države. *Regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni* je najbolj pogosta v Evropi, kjer obstajajo institucije, ki so usmerjene k regionalizaciji.¹⁰ *Regionalna decentralizacija* je vpeljava nove lokalne oblasti na regionalni ravni. Pri tem regija nima višjega pravnega okvira od obstoječih lokalnih skupnosti, temveč ima širši geografski okvir. Njene naloge so v glavnem gospodarske narave. Takšna narave regije se sklada z ustavnim sistemom unitarne države, pri čemer je regija teritorialna oblast, ki nima ustavnega jamstva za svoj obstoj. *Politična regionalizacija* pa pokriva široko lestvico, ki jo je v Evropi najpopolneje uvedla Španija. Sedemnajst avtonomnih regionalnih skupnosti je v Španiji politično samoupravnih tako, da njihov ustavni položaj uveljavlja njihovo organizacijo in pristojnosti znotraj okvirov, ki jih določa ustava (Vlaj 1998, 98–99).

Regionalizacija je torej proces, katerega cilj je oblikovati regije (Gajšek v Haček 2005, 89). Pri regiji gre torej za vmesni prostor med osrednjo ravni in lokalnimi skupnostmi, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe, kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo itd., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo težave, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena (Haček 2005, 89). Ta prostor lahko označimo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime dobi, če ji država prizna določen upravnosistemski položaj (Čokert 1998, 151). Regija je vmesno območje, ki je večje od tistega, ki pokriva zgolj lokalne zadeve, in manjše od državnega oziroma nacionalnega območja (Haček 2005, 89).

Razprava o regionalizaciji je povezana tudi z uresničevanjem načela subsidiarnosti, saj politični prostor EU temelji na odločanju o politikah na več ravneh in na skupnem odločanju »neodvisnih« nadnacionalnih institucijah, pri čemer je zmanjšana suverenost nacionalnih vlad držav članic. Tako vlade na meddržavnem nivoju ne morejo več nadzorovati aktivnosti domačih igralcev (Bache 1998, 22). Evropska integracija je torej proces oblikovanja politik,

¹⁰ Najbolj značilen primer je Velika Britanija, kjer so leta 1994 ustanovili vladne urade za regije, ki pokrivajo regionalne oddelke štirih ministrstev. Ti uradi morajo sodelovati z lokalnim prebivalstvom, da bi razvili tekmovalnost, razvoj in kakovost življenja v regijah, vendar so regionalni direktorji odgovorni posameznim ministrstvom, odgovornim za programe, ki jih uresničujejo regionalni oddelki (Vlaj 1998, 98).

pri katerem se viri moči in poskusov vplivanja na politike delijo med vse ravni vladanja subnacionalno, nacionalno in nadnacionalno (Marks v Bache 1998, 22).

Regionalizem pa Odum opredeli kot filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja in iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za prerazporeditev bogastva in izenačevanja razvojnih možnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da bogastvo ustvarja in ga ohranja z dobro uravnovešenimi programi proizvodnje in porabe (Odum v Haček 2005, 90). Harrop (2000, 166) trdi, da obstajajo različne oblike regionalizmov, vendar pa je potrebna taka politika, ki bo spodbujala ponovno ustanovitev podjetij in drugih aktivnosti javnega sektorja v šibkih, nerazvitih regijah. Kar pa hkrati pomeni, da se more brzdati širjenje in razvoj v preveč razvitih deželah. Moussis (2000, 150) ob tem dodaja, da je od leta 1960 vsaka država članica EU izpeljala svojo regionalno politiko, ki s prenosom sredstev iz najuspešnejših regij spodbuja razvoj manj razvitih regij. Primarna naloga nacionalnih oblasti je tako rešitev problema manj razvitih regij, z pospeševanjem infrastrukture ali z dodeljevanjem spodbud podjetnikom, in s tem privabljanjem njihovih investicij v nerazvite regije.

Vlaj pa nadalje razume regionalizem kot pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – nastanku regij. Opredeli, da regionalizmu ustreza opredelitev regije kot skupine človeških, kulturnih, jezikovnih in drugih posebnosti, ki opravičujejo nastanek telesa, ki ima večjo ali manjšo stopnjo politične avtonomije (Vlaj v Haček 2005, 90).

Najpogostejše uporabljeni utemeljitvi regionalizma sta politično-participativna in kulturno-zgodovinska. Prva poudarja politične prednosti decentralizirano upravljane družbe (regionalizem kot sredstvo zблиževanja med državo na eni ter (ožjimi in širšimi) lokalnimi skupnostmi (interesi) na drugi strani), druga utemeljitev pa izhaja iz pomembnosti globljih kulturno-zgodovinskih vezi, ki naj bi povezovale in združevale prebivalce različnih regij v državi (Haček 2005, 90).

Evropske izkušnje kažejo, da so manjše in med seboj nepovezane občine praviloma lahek plen centralističnih teženj države in ekonomsko preskromen partner čezmejno zasnovanega sodelovanja, ter vse bolj prisotnega tekmovanja med evropskimi regijami. Tudi iz navedenega razloga se je skoraj v vseh evropskih državah uveljavljene parlamentarne demokracije oblikovala druga stopnja lokalne samouprave, kjer prebivalci načrtujejo in urejajo življenjsko

pomembne zadeve regionalnega pomena (regionalna industrijska in turistična politika, skupni prostorski načrti, vodna oskrba...) (Plut 1998, 38).

2.2.2 Proces regionalizacije v Sloveniji

2.2.2.1 Problematika ustavne zasnove druge ravni lokalne samouprave

Proces regionalizacije Slovenije se je začel že takoj po osamosvojitvi, čeprav je bila pozornost sprva usmerjena izključno na ožje lokalne samoupravne skupnosti.

Reforma lokalne samouprave je že na samem začetku ob ustanovitvi občin predvidevala tudi ustanovitev pokrajin kot drugega nivoja lokalne samouprave oziroma vmesne stopnje med občinami in državo. Vendar pa je bila problematika slovenskih regij, oziroma pokrajin, od vsega začetka sporna, in sicer zaradi »znamenitega« 143. člena¹¹ Ustave RS, ki je zahteval, da se občine v pokrajine povezujejo prostovoljno. Na tej podlagi ni bila ustanovljena nobena pokrajina, zato so z leti razmišljanja vse bolj šla v smeri, da mora pokrajine ustanoviti država z zakonom, ne pa občine z medsebojnim povezovanjem.

Po mnenju Šmidovnika (1998, 145–146) pa takrat ni bil problematičen le 143. člen ustave, ampak tudi 121. člen¹², ki je določal, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Problematičen pa je bil tudi 140. člen ustave¹³, ki je opredeljeval delovno področje samoupravnih lokalnih skupnosti. Tudi s tema dvema členoma je bila narejena prepreka za decentralizacijo¹⁴ in dekoncentracijo¹⁵.

¹¹ »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon« (Ustava RS, 143 člen).

¹² »Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave« (Ustava RS, 121 člen).

¹³ »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Po predhodnem soglasju občine ali širše samoupravne lokalne skupnosti lahko država z zakonom prenese na občino ali širšo samoupravno lokalno skupnost opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela« (Ustava RS, 140 člen).

¹⁴ Prenašanje pristojnosti na občine in pokrajine.

¹⁵ Prenos državnih nalog na lastne (državne) teritorialne enote na terenu.

Med vzroki, ki so zavirali nastanek pokrajin, se je predvsem v prvih letih po začetku reforme lokalne samouprave omenjalo proces oblikovanja novih občin, saj se je njihovo število iz 147 povečalo za 45 v letu 1998 in v letu 2006 doseglo številko 210 (Združenje občin Slovenije 2009).

Prizadevanja za pripravo ustreznih normativnih okvirov za ustanovitev pokrajin so na področju lokalne samouprave zaznamovala več mandatov. Pod okriljem službe za reformo lokalne samouprave se je v letu 1996 začelo s pripravami posebnega sistemskega zakona o pokrajinah. V naslednjem mandatu je bil pripravljen predlog zakona o pokrajinah s tezami, o čemer je potekala tudi razprava v državnem zboru. Ob tem je vse bolj prevladovalo stališče, da bo predhodno potrebno spremeniti 143. člen ustave. Oviro za ustanovitev pokrajin je v tem členu videla tudi skupina 33-ih poslancev s prvopodpisanim Cirilom Ribičičem, ki je leta 1999 v DZ vložila predlog za črtanje tega člena. V parlamentarni ustavni komisiji je začela delovati skupina strokovnjakov, ki pa se je v svojem poročilu ob izteku mandata bolj kot za črtanje spornega ustavnega člena zavzela za njegovo vsebinsko preoblikovanje. Po volitvah jeseni 2000 je vlada pristopila k pripravi izhodišč za ustavne spremembe na več področjih, med njimi tudi na področju lokalne samouprave. V državni zbor je pobudo za začetek ustavnorevizijskega postopka poslala julija 2001. Predlagala je spremembo 121. in 140. člena ter najpomembnejšega 143., v katerem bi po novem določili obvezno, zakonsko ustanovitev pokrajin kot širših lokalnih skupnosti za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena in za opravljanje z zakonom določenih zadev regionalnega pomena. Postopek za spremembo ustave je v državnem zboru sicer stekel, a se je v juniju 2004 neuspešno končal, saj je za potrditev stališča ustavne komisije za spremembo 143. člena ustave glasoval poslanec premalo. Omenjene tri ustavne člene je državni zbor spremenil dve leti kasneje, junija 2006 (Združenje občin Slovenije 2009).

K temu, da se je po petnajstih letih nesoglasij v sferi politike končno doseglo soglasje (razen SNS), da se ustava spremeni, je največ pripomogla okoliščina, da so stranke na volitvah leta 2004 zamenjale svoje vloge na oblasti. Ker bivše vladne stranke niso mogle spremeniti stališč glede pokrajin, nove vladne stranke pa niso mogle vztrajati na dosedanjih stališčih, je bila s tem podana politična klima, ki je pripeljala do soglasja med strankami glede predloga za spremembo ustave v 121., 140. in 143. členu, ki je bil nato z zadostno večino glasov sprejet v DZ (Šmidovnik 2006, 6).

Po novem 143. členu¹⁶ ustave je pokrajina posebna samoupravna lokalna skupnost v vmesnem prostoru med občino in državo, je torej na drugem nivoju lokalne samouprave in opravlja zadeve, ki so aktualne v tem vmesnem prostoru. Pokrajine so tako kot občine stvaritev države, ustanavlja jih država z zakonom, ker jim samo država lahko zagotavlja pravno sistemske lastnosti samoupravne lokalne skupnosti, ki so garancija za njihov obstoj in za njihovo delovanje v skladu z njihovimi funkcijami, ki naj jih opravljajo v sistemu (Šmidovnik 2006, 7–8).

Pokrajine bodo po novem ustavnem besedilu opravljale lokalne zadeve širšega pomena, z zakonom določene zadeve regionalnega pomena in naloge iz državne pristojnosti, ki jim jih država z zakonom prenese v izvrševanje (prenesene naloge). Zaradi teh nalog so bile s tem ustavnim zakonom spremenjene tudi določbe 121.¹⁷ in 140.¹⁸ člena ustave, ki so predstavljale oviro za vsak prenos državnih nalog v izvajanje na pokrajine, pa tudi na občine. V besedilu 121. člena je zato bil črtan prvi odstavek, ki se je glasil: »Naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva«. Predvideva se, da bo velik del nalog, ki so jih doslej opravljala ministrstva preko terenskih upravnih enot, prenesen v izvajanje pokrajinam. S tem naj bi se tudi pri nas odprle poti za decentralizacijo državne uprave in za uveljavitev načela subsidiarnosti. S istim ciljem je bilo spremenjeno tudi besedilo drugega odstavka 140. člena, v katerem je bilo predpisano soglasje občine ali širše lokalne samoupravne skupnosti, kar pomeni tudi pokrajine, zato, da država lahko z zakonom prinese na te skupnosti opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti. Z novim besedilom je to soglasje odpravljeno tako za pokrajino kakor tudi za občine. To soglasje je v praksi preprečevalo doslej vsak prenos te vrste nalog na lokalne skupnosti. Predvideva se sicer, da bo glavni tok decentralizacije oziroma prenosa nalog od države na lokalne skupnosti tekel na pokrajine in ne na občine. S

¹⁶ »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva« (Ustava RS, 143. člen).

¹⁷ »Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave« (Ustava RS, 121. člen).

¹⁸ »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih je na organe lokalne skupnosti prenesla država, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela« (Ustava RS, 140. člen).

tem bi v vmesnem prostoru med občinami in državo prišlo do nove razmejitve nalog med državo in lokalno samoupravo, kar bo povzročilo tudi novo organizacijo državne uprave na terenu (Šmidovnik 2006, 8).

Vendar pa regionalizacija Slovenija s tem nikakor ni bila rešena, saj gre pri regionalizaciji Slovenije za dokaj težko nalogo. Naravno in družbeno – geografsko zelo pestro in neenotno slovensko ozemlje sicer po eni strani naravnost vodi k členitvi na pokrajine, po drugi strani pa se ob tem zastavljajo mnoga vprašanja in pomisleki, tako da noben dosednji primer regionalizacije Slovenije ni bil povsem ustrezen in ni dobil vsestranske javne in strokovne podpore (Vrišer 1998, 131).¹⁹

In zakaj je ustanovitev pokrajin za Slovenijo tako pomembna?

Razlogi za oblikovanje širše ravni lokalne samouprave so tako notranji kot zunanji. Kot najpomembnejši notranji razlog so razvojne razlike med slovenskimi pokrajinami, ki so se od osamosvojitve naprej samo še poglobile. Močno nadpovprečno rast in hiter razvoj kaže osrednja regija z Ljubljano kot glavnim mestom, tej regiji do določene mere sledi še obalno območje in nekatera regionalna središča, v razvoju zaostala območja pa tvorijo več kot 70% slovenskega ozemlja. Sloveniji tako grozijo velike razlike v stopnji razvitosti in kakovost življenja prebivalcev v njenih različnih delih, ki bodo po eni strani poglobljale razlike med regijami, po drugi strani pa krepile odpor do njenega središča. Za uspešen razvoj Slovenije je ključno to, da se proces marginalizacije vsega, kar ni okolica državnega središča, ne nadaljuje. Eden od mogočih načinov boja proti neenakomernemu razvoju je ustanovitev pokrajin, na

¹⁹ Zadnji predlog je predvideval delitev države na 14 pokrajin (Celjsko, Dolenjsko-belokranjsko, Gorenjsko, Goriško, Istrsko-kraško, Kamniško-zasavsko, Koroško, Ljubljansko, Notranjsko, Posavsko, Prekmursko-oromoško, Savinsko-šaleško, Štajersko). Vlada je v začetku februarja 2008 pripravila predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, vendar pa predlog v državnem zboru ni dobil potrebne dvotretjinske podpore. Očitki poslanskih skupin so se nanašali predvsem na to, da je pokrajin preveč, da niso finančno samozadostne in da bi lahko imele bistveno več pristojnosti. 22. junija je tako potekal posvetovalni referendum, kjer je vladna koalicija predložila novo delitev Slovenije, tokrat na dvanajst pokrajin plus eno dodatno, in sicer Mestno občino Ljubljana (Notranjska in Kamniško-zasavska pokrajina združeni v Osrednjeslovensko). Na podlagi posvetovalnega referenduma je vlada pripravila in julija 2008 poslala v DZ nov predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, kjer pa predlagani pokrajinski zemljevid ni dosti odstopal od tistega, ki je bil podlaga za odločanje na referendumu, ter prvotnega predloga. Osrednjeslovenska pokrajina, kjer so predlog na referendumu zavrnili, se je razdelila na dve manjši (Kamniško-Zasavsko in Notranjsko-Dolensko), tako je bilo spet predvidenih 14 pokrajin. Prav tako naj bi bili ustanovljeni Severnoprimska in Južnoprimska pokrajina in ne Goriška ter Obalno-kraška. V severovzhodnem delu države pa bi pokrajine poimenovali Osrednještajerska, Vzhodnoštajerska ter Pomurska ne glede na alternativne predloge Mariborska, Ptujsko-oromoška in Prekmursko-prleška. Po napovedih naj bi DZ pokrajinske zakone obravnaval na izredni seji konec avgusta 2008, a se to ni zgodilo in tako je bila zgodba o pokrajinah začasno končana. Je pa nova ministrica za lokalno samoupravo in regionalno politiko Zlata Ploštajner napovedala, da bo ustanovitev pokrajin ena prednostnih nalog tudi v tem mandatu.

katere pa bo treba prenesti tudi pomemben del ekonomske moči in pomemben del pristoynosti, ki so v rokah države (Haček 2005, 93).

Pogosteje kot notranji pa se v strokovnih razpravah navajajo zunanji razlogi, ki jih lahko strnemo v ugotovitev, da so pokrajine v Sloveniji potrebne zaradi primerljivosti z drugimi članicami Evropske unije in možnosti prenosa sredstev za skladnejši regionalni razvoj. Že na prvi pogled pa je namreč jasno, da bi z ustanovitvijo regij izboljšali možnosti konkuriranja za sredstva strukturnih regionalnih in drugih skladov Evropske unije (Haček 2005, 93).

2.2.2.2 Nadomestna vmesna raven med občinami in državo ter skladen regionalni razvoj

V Sloveniji niso bile ustanovljene pokrajine kot upravno-politične enote, ki bi lahko bile nosilke regionalnega razvoja, kar bi omogočilo ureditev slovenske regionalne politike po zgledu strukturne politike EU. Zato so zakonodajalci morali najti drugačen način zapolnitve vmesne ravni.

Slovenska vlada je formalno sprožila reformo regionalne politike, ko je sredi julija 1999 sprejela Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, s katerim je postavila novo pravno podlago za regionalni razvoj države. Da je bil regionalni vidik v Sloveniji že od začetka vzpostavljanja lokalne samouprave zapostavljen, je potrjevalo tudi dejstvo, da je bil ZSRR vložen v parlamentarno proceduro že leta 1994, vendar je bil nato sprejet šele leta 1999. V slovenskem pravnem redu je torej ZSRR iz leta 1999 krovni zakon na področju politike regionalnega razvoja (Lajh 2006, 141–144).

Po ZSRR je spodbujanje skladnega regionalnega razvoja sestavina strukturne politike²⁰. Določeno pa je bilo, da je do ustanovitve pokrajin enota za izvajanje regionalne strukturne politike statistična regija (na slovenskem ozemlju je bilo z zakonom ustanovljenih 12 statističnih regij).

2. člen ZSRR-ja je tako opredelil, da spodbujanje skladnega regionalnega razvoja temelji na spodbujanju uravnoveženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja;

²⁰ Regionalna strukturna politika so razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR, 4. člen).

zmanjševanju razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja; preprečevanju nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi; ohranjevanju poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ob upoštevanju policentričnega sistema poselitve; in pospeševanju razvoja okolju prijaznega gospodarstva ter varovanju naravnih dobrin, naravne in kulturne dediščine ter drugega javnega dobra.

Prav tako pa je ZSRR (3. člen) določil načela, na katerih naj bi temeljilo spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, in sicer na:

- celovitemu izvajanju regionalne strukturne politike na celotnem ozemlju Republike Slovenije;
- partnerstvu v obliki sodelovanja med državo in lokalnimi skupnostmi ter sodelovanju javnega in zasebnega sektorja;
- usklajevanju med posameznimi državnimi resorji in lokalnimi skupnostmi pri načrtovanju spodbud za skladni regionalni razvoj v okviru državnega proračuna;
- subsidiarnosti, ki pri pripravi, izvajanju, nadzoru in vrednotenju programov določa, da višja teritorialna raven opravlja le tiste naloge, ki jih ne morejo učinkovito opraviti nižje ravni;
- programskemu usmerjanju razvojnih spodbud za namene, utemeljene v usklajenih regionalnih razvojnih programih in projektih;
- vrednotenju učinkov razvojnih spodbud z nadzorom zakonitosti postopkov njihovega dodeljevanja in trošenja, ter ugotavljanja njihove uspešnosti po primerljivih evropskih statističnih metodah;
- sofinanciranju skladnega regionalnega razvoja iz občinskih proračunov, državnega proračuna, zasebnih in drugih virov.

ZSRR pa je bil v slovenski regionalni politiki prelomen zaradi določitve nove organizacije spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. ZSRR je namreč prvič določil nosilce spodbujanja skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji in tako naredil prve popravke institucionalne strukture na področju regionalnega razvoja (Lajh 2006, 261). Zaradi odsotnosti pokrajin so zakonodajalci za izvajanje regionalne politike v Sloveniji ustanovili kot nosilce regionalne strukturne politike:

- Svet za strukturno politiko,

- Agencijo za regionalni razvoj,
- Sklad za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja,
- regionalne razvojne agencije in ministrstva, ki delijo spodbude, pomembne za razvoj.

ZSRR je torej bil, zaradi vzpostavitve temeljnega institucionalnega okvira za implementacijo pravnega reda EU, prelomen na področju kohezijske politike EU, saj so bila tako sprejeta prilagojena pravila igre EU pri upravljanju in izvajanju programov kohezijskega in strukturnih skladov. Lajh namreč pravi, da je bilo področje regionalnega razvoja eno najbolj kompleksnih vprašanj v pogajanjih z EU. Bistvenega pomena je, da države članice na splošno spoštujejo pravni red EU na področju kohezijske in strukturne politike (na primer pravila, ki zadevajo spoštovanje javnih razpisov in tekmovanja pri izbiri, ter finančnega nadzora pri implementaciji projektov), prav tako pa je nujno, da imajo države članice vzpostavljeno ustrezno institucionalno strukturo, ki zagotavlja učinkovito upravljanje in izvajanje regionalnih projektov (Lajh 2006, 144–157).

ZSRR je veljal štiri leta, leta 2003 pa so bili sprejeti njegovi prvi popravki. Popravki so bili deloma rezultat poznejših ocen evropske komisije o izpolnjenih obveznostih s strani držav pristopnic EU na področju regionalne politike in koordinacije strukturnih skladov, deloma pa rezultat slovenskih notranjepolitičnih teženj. Nova sprememba zakona na splošno ni prinesla večjih sprememb na področju ciljev in načel spodbujanja regionalnega razvoja, je pa prinesla spremembo na področju enega izmed nosilcev regionalne politike. Slovenska oblast je namreč ocenila, da formalni/politični položaj ARR v strukturi državne uprave, odgovoren za razvoj, prešibak, da bi lahko opravljal funkcijo upravljanja. ARR je tako nehal delovati. Na novo pa sta bili ustanovljena Javna agencija RS za regionalni razvoj (ki je od prejšnje prevzela vse kadre ter materialna in finančna sredstva, z obveznostmi vred), in Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVSP), na katero se je preneslo usklajevanje priprave razvojnih programskih dokumentov, kot sta DRP in EPD (Lajh 2006, 164–167).

Ker pa so se tudi s spremenjenim zakonom začele pojavljati operativne in konceptualne težave (predvsem zaradi določil o organizaciji in izvajanju regionalne strukturne politike, ter neustreznih določitvah prednostnih območij delovanja regionalne politike), je v letu 2005 državni zbor sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Prejšnji zakon

je bil vsebinsko spremenjen v tolikšni meri²¹, da ni bilo mogoče vnesti le popravkov zakona, temveč je bilo treba oblikovati nov zakon.

Novi Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je v primerjavi z preteklima zakonoma iz leta 1999 in 2003 uvedel naslednje novosti:

- Razširil je cilje zakona, ki se sedaj nanašajo na širšo opredelitev termina policentričnosti, ter dodal cilj ustvarjanja gospodarske osnove za razvoj obeh avtohtonih narodnih manjšin in romske skupnosti v Sloveniji, ter spodbujanja gospodarskega sodelovanja z zamejskimi Slovenci in Slovenci po svetu (Kušar 2005, 219).
- Načelo celovitosti izvajanja regionalne politike je dopolnil tako, da je politika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja obveznost nosilcev odločanja na vseh ravneh odločanja. To načelo je dopolnjeno z načelom čezmejnega delovanja regionalne politike (Kušar 2005, 219).
- Spremenil je tudi prostorski okvir izvajanja regionalne politike. Vpeljane so razvojne regije (namesto statističnih), ki so prostorsko identične statističnim regijam na ravni NUTS²² 3 (po slovenski razdelitvi SKTE²³ 3), ter predstavljajo začasno rešitev do ustanovitve pokrajin.
- Največjih sprememb je bila deležna institucionalna ureditev spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Zakon je namreč opustil JARR, izvajanje njenih nalog pa se je preneslo v okvir notranje organizacijske enote SVLR. V vsaki razvojni regiji se bo po novem ustanovila zveza občin, svet regij in regionalni razvojni svet. RRA pa naj bi po

²¹ Število členov povečanih iz 30 na 81.

²² Eurostat (statistični urad v EU) poskuša statistično zajemati upravnopolitično hierhijo v državah članicah EU, ker so razlike med posameznimi državami zelo velike. Zaradi tega je uvedel »The Nomenclature of the territorial Units for Statistics«, poznan s kratico NUTS. Tako naj bi bilo 5 stopenj: NUTS 0 bi zajemal države (npr. Francija, Italija), v NUTS 1 naj bi bile večje pokrajine (Bavarska, Normandija), v NUTS 2 večje (temeljne) upravne enote (okrožje, departmaji, province, grofije, distrikti), v NUTS 3 naj bi bile manjše upravne enote (distrikti, okraji), NUTS 4 bi zajemal najmanjše (izjemne) upravne enote, NUTS 5 pa občine (Vrišer v Vlaj 2004, 24).

²³ Po statistični klasifikaciji teritorialnih enot je ozemlje Slovenije razdeljeno na 11 ravni. Ravni SKTE-0 in SKTE-1 predstavlja država v celoti, na ravni SKTE-2 sta opredeljeni Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija, na ravni SKTE-3 pa je opredeljenih dvanajst regij (Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška in Obalno-kraška). Raven SKTE-4 predstavlja 58 upravnih enot, raven SKTE-5 pa 192 občin. Nižje teritorialne enote služijo za posebne statistične in geoinformacijske potrebe (MG 2001, 4).

novem služila kot tehnična, strokovna ali administrativna podpora svetu in regionalnemu razvojnemu svetu.

- Regionalne spodbude se dodeljujejo vsem razvojnim regijam, upoštevaje prioritete, izhajajoče iz njihovih regionalnih razvojnih programov. Proračunski uporabniki upoštevajo prednostna območja dodeljevanja spodbud pri pripravi svojih programov in v razpisnih merilih javnih razpisov. Pri programskem financiranju dodelijo prednostnim območjem ustrezno večji obseg sredstev oziroma pripravijo posebne ukrepe in sheme državnih pomoči za posamezna prednostna območja (ZSRR, 34. člen).

2.2.2.2.1 Vloga regionalnih razvojnih agencij

S sprejetjem ZSRR leta 1999 so bile Regionalne razvojne agencije prvič ustanovljene in normativno opredeljene kot nosilke in izvajalke regionalne strukturne politike v Sloveniji. Ustanovljena je bila mreža dvanajstih RRA²⁴, ki so sovpadale z ustanovljenimi dvanajstimi statističnimi regijami (Lajh 2006, 163–164).

ZSRR je takrat določal, da lahko občine in osebe javnega in zasebnega prava ustanovijo regionalno razvojno agencijo, za pripravo regionalnih razvojnih programov ter drugih dogovorjenih nalog s področja regionalne strukturne politike, RRA pa lahko opravlja tudi izvajalske naloge s področja regionalne strukturne politike (ZSRR, 17. člen). Natančneje je delovanje RRA urejal Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Ur. l. RS št. 52/2000), ki pa od 7. oktobra 2006 ne velja več.

Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju: pravilnik) je v 2. členu določal, da lahko RRA opravlja razvojne naloge za območje ene ali več statističnih regij, ustanovile so jih občine in osebe javnega in zasebnega prava, delovale pa so tudi na podlagi pogodbene povezave dveh ali več lokalnih razvojnih organizacij v okviru statistične regije. Po pravilniku (3. člen) so bile razvojne naloge RRA:

Priprava regionalnih in skupnih razvojnih programov; koordiniranje dela lokalnih razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in izvajanju regionalnega razvojnega

²⁴ Pomurska, Posavska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška, Obalno-kraška regija in Jugovzhodna Slovenija.

programa; spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja regionalnih razvojnih programov; svetovanje in prijava projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih razvojnih spodbud; organiziranje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne strukturne politike; sodelovanje pri pripravi državnih dokumentov razvojnega načrtovanja, strategije regionalnega razvoja Slovenije in državnega razvojnega programa (Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije, 3. člen).

8. člen pravilnika je določal, da se RRA financirajo iz sredstev ustanoviteljev in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter ostalih sredstev zainteresiranih naročnikov, lahko pa pridobivajo sredstva iz državnega proračuna s predložitvijo štiriletnega okvirnega programa dela in letnega podrobnega finančnega načrta.

Po spremembah pravilnika leta 2001 (Ur. l. RS št. 44/2001) pa so RRA lahko opravljale tudi druge dogovorjene naloge v imenu občin, ki so zagotavljale dostop do finančnih virov za podjetnike, razvoj regionalne podjetniške infrastrukture, oblikovanje različnih regijskih skladov, pripravo programov čezmejnega sodelovanja in drugih nalog, za katere so jih pooblastile občine. Ponovna sprememba pravilnika leta 2003 (Ur. l. RS št. 59/2003) pa je dodala še tri področja delovanja, in sicer administrativne, strokovne in tehnične naloge pri pripravi in izvedbi skupnih razvojnih projektov iz regionalnih razvojnih programov, ter tehnično podporo programskemu odboru regije. Prav tako pa so lahko upravljale regijske mikrokreditne sheme, regijske garancijske sheme in regijske štipendijske sheme. Sprememba pravilnika leta 2004 (Ur. l. RS št. 110/2004) pa je dodala še 4 naloge: svetovanje in pomoč pri prijavi projektov na razpise za dodeljevanje regionalnih spodbud; administrativne, strokovne in tehnične naloge pri pripravi in izvedbi skupnih razvojnih projektov iz regionalnih razvojnih programov, ter izvajanje razpisov za projekte iz izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa.

Z novim ZSRR-1 leta 2005 pa so bile na teritorialni ravni namesto statističnih regij na novo uvedene razvojne regije, največjih sprememb pa so bili deležni nosilci regionalne strukturne politike. Novi zakon določa, da občine ustanovijo zvezo občin, katere naloge so med drugim tudi sprejemanje regionalnega razvojnega programa in potrjevanje izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa. Organ odločanja zveze je svet regije, ki ga občine lahko

ustanovijo tudi neposredno (če ne ustanovijo zvezo) in ga sestavljajo župani občin v regiji. Prav tako novi ZSRR v 24. členu določa, da zveza občin oz. neposredno (člani zveze) ustanovijo Regionalni razvojni svet²⁵. Zaradi procesa regionalizacije, ki se bo zaključil z oblikovanjem pokrajin, je bilo potrebno v proces odločanja na regionalni ravni vključiti tudi politična telesa.

Naloge regionalnega razvojnega sveta so: »Sprejemanje sklepov o pripravi regionalnega razvojnega programa ter drugih odločitev v postopku njegove priprave, priprava predloga izvedbenega načrta regionalnega razvojnega programa, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa, imenovanje predstavnikov v razvojni svet kohezijske regije, sodelovanje v programskih svetih za pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja na območju razvojne regije, ter obravnava drugih zadev regionalnega pomena« (ZSRR-1, 24. člen). Regionalni razvojni svet pa se pojavi že leta 2004 v spremembi pravilnika, kjer zamenja programski odbor.

RRA je v novem zakonu neposredno omenjena le v 76. členu, ki opredeljuje delovanje regionalnih agencij v predhodnem obdobju. Le ta določa, da do ustanovitve subjektov iz 29. člena tega zakona (Zveza, Svet) regionalne razvojne agencije nadaljujejo z izvajanjem nalog spodbujanja regionalnega razvoja na regionalni ravni. Lastniški deleži države in javnih skladov v regionalnih razvojnih agencijah se v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona prenesejo občinam v razvojni regiji.

Po novem ZSRR-1 so tako regionalne razvojne agencije zadolžene za izvajanje splošnih razvojnih pospeševalnih nalog v regiji in zagotavljajo strokovne, tehnične in administrativne podpore v delovanju sveta regije in regionalnega razvojnega sveta (ZSRR-1, 29. člen). Nalog RRA tako po novem podrobneje ne predpisuje več pravilnik, ampak je njihova vrsta in število prepuščeno pogodbi s svetom regije. Novi Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni (Ur. l. RS št. 103/2006) pa v 5. členu določa, da mora vsebovati pogodba med subjekti: naziv in naslov zveze občin in sveta regije ter ime in naslov RRA; opredelitev območja razvojne regije, podrobnejšo opredelitev razvojnih nalog, ki jih bo opravljal subjekt;

²⁵ Člani regionalnega razvojnega sveta so: predstavniki zveze ali občin razvojne regije, predstavniki združenj gospodarstva na ravni razvojne regije, predstavniki sindikatov, nevladnih organizacij in predstavniki drugih partnerjev na ravni razvojne regije, prav tako pa po en predstavnik upravljalcev zavarovanih območij narave in po en predstavnik italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti in romske skupnosti v razvojnih regijah, v katerih živijo te skupnosti (ZSRR-1, 25. člen).

opredelitev višine, načina in terminskega načrta financiranja; način nadzora nad namensko porabo sredstev, ter opredelitev načina in časovnega okvira poročanja svetu regije in regionalnemu razvojnemu svetu. Ker je torej zakonski okvir glede vloge RRA dokaj široko opredeljen, lahko RRA v vsaki regiji opravlja različno vrsto in število nalog. Le to je odvisno od pogodbe s svetom regije, oziroma od medsebojnega dogovora.

2.2.2.2.2 Dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj

Dodeljevanje spodbud pomembnih za skladni regionalni razvoj za večji del prejšnje finančne perspektive opredeljuje Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj iz leta 2004 (Ur. l. RS št. 110/2004), ki nadomešča uredbo o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj iz leta 2000 in 2001 (Ur. l. RS št. 59/2000, 60/2001).

Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj iz leta 2004 (v nadaljevanju: UPPM) določa pogoje in merila ter postopek za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj.

»Spodbude, pomembne za skladni regionalni razvoj« so po uredbi UPPM (2. člen) povratna in nepovratna sredstva ministrstev ter javnih skladov in javnih agencij, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so namenjene sofinanciranju regionalnih razvojnih programov.

Neposredne spodbude so spodbude, katerih primarni cilj je zmanjševanje regionalnih razvojnih razlik in se namenjajo za vzpostavljanje decentralizirane razvojne funkcije države, razvoj regijskih razvojnih instrumentov in shem, ter financiranje priprave projektov in posebnih ukrepov regionalne politike v prednostnih območjih regionalne politike, ki najbolj zaostajajo v razvoju ali se soočajo z velikimi strukturnimi problemi. Neposredne spodbude se prioritarno usmerjajo v prednostna območja regionalne politike. Proračunski uporabniki jih praviloma namenjajo za sofinanciranje regionalnih razvojnih projektov s posredovanjem Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju: javna agencija) in Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (UPPM, 3. člen).

Posredne spodbude po UPPM (4. člen) pa so: »Spodbude, katerih primarni cilj je sektorski ali področni, obenem pa imajo tudi pomemben vpliv na regionalni razvoj in jih proračunski uporabniki namenjajo za sofinanciranje izvedbenih načrtov RRP«.

UPPM v 5. členu določa: »Indikativni obseg spodbud po posameznih regijah določi javna agencija v sodelovanju s pristojnimi proračunskimi uporabniki, upošteva skupna razpoložljiva sredstva. Javna agencija izračuna indikativni obseg spodbud z uporabo formule $((\text{ŠP} + \text{PO}) / 2) * (\text{IRO} / 100)$, ki upošteva število prebivalstva regije (ŠP, izraženo kot odstotek vsega prebivalstva), površino regije (PO, izraženo kot odstotek površine Slovenije) ter indeks razvojne ogroženosti regije (IRO)«.

UPPM (8. člen) določa, da se spodbude za sofinanciranje priprave RRP in drugih razvojnih nalog regionalnih razvojnih agencij, dodeljujejo kot neposredne spodbude. Podrobnejše pogoje in merila za dodeljevanje teh spodbud določi minister, pristojen za regionalni razvoj.

Spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP, ki nimajo značaja državnih pomoči, se dodeljujejo za namene, opredeljene v RRP na podlagi ciljev posameznih pristojnih ministrstev. Projekti morajo izkazati regionalni pomen in vpliv na ustvarjanje novih delovnih mest ali izboljšanje stanja okolja. Spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP se dodeljujejo v obliki nepovratnih sredstev, ugodnih posojil in prenosa državnega premoženja v last ali upravljanje samoupravnih lokalnih skupnosti z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte. Spodbude za sofinanciranje izvedbe RRP, katerih prejemniki so samoupravne lokalne skupnosti, se lahko dodeljujejo neposredno na podlagi letnega programa sofinanciranja RRP, ki ga sprejme vlada Republike Slovenije. V primeru, ko je prejemnik sredstev regionalna razvojna agencija, le-ta nastopa v vlogi posrednika pri dodeljevanju državnih sredstev. Vendar pa regionalna razvojna agencija lahko pridobiva sredstva le, če je s strani regionalnega razvojnega sveta pooblaščen za izvajanje teh nalog. Pri izvajanju teh nalog mora regionalna razvojna agencija upoštevati predpise, ki urejajo javna naročila, izvrševanje proračuna in nadzor nad državnimi pomočmi. Višina javnega sofinanciranja posameznega projekta lahko doseže 100% upravičenih stroškov, pri čemer se davek na dodano vrednost ne šteje za upravičeni strošek. Projektom iz prednostnih območij iz 6. člena te uredbe se določi relativno višji odstotek javnega sofinanciranja (UPPM, 9. člen).

Za programsko dodeljevanje spodbud za sofinanciranje izvedbe RRP, pripravi javna agencija v sodelovanju z ministrstvi, ki dodeljujejo spodbude in regionalnimi razvojnimi agencijami regij, ki so prejemnice spodbud, letni program sofinanciranja RRP. Javna agencija pristopi k pripravi letnega programa sofinanciranja RRP skladno z roki za pripravo državnega proračuna. Vlada Republike Slovenije tako sprejme program priprave letnega programa sofinanciranja RRP. Javna agencija pa oceni indikativni obseg spodbud posameznih ministrstev za posamezno regijo, upošteva državni razvojni program, programske dokumente za EU, ocene pristojnih ministrstev ter že prevzete pogodbene obveznosti iz preteklih let in ga sporoči regionalni razvojni agenciji. V pozivu regionalni razvojni agenciji za predložitev projektov določi javna agencija tudi roke priprave, obvezno obliko predlogov projektov in zahtevano dokumentacijo, ter višino sofinanciranja projektov glede na namen in regijo. Regionalne razvojne agencije preko regionalnih razvojnih svetov uskladijo prioritete in predložijo javni agenciji seznam prioriternih regionalnih projektov za sofinanciranje v skupni višini sporočenega indikativnega zneska. Usklajevanje z regionalnimi razvojnimi agencijami in ministrstvi, na katerih delovno področje se nanašajo predloženi projekti, izvede javna agencija. Projekti, ki se uvrščajo v letni program sofinanciranja RRP, morajo biti pripravljeni za začetek izvajanja takoj po odobritvi sredstev, ter morajo izpolnjevati kriterije, ki jih določijo pristojna ministrstva. Letni program sofinanciranja RRP sprejme Vlada Republike Slovenije (UPPM, 10. člen).

Na podlagi sprejetega letnega programa sofinanciranja RRP izdajo pristojni proračunski uporabniki najkasneje v 30 dneh po njegovem sprejemu sklep, v katerem navedejo prejemnika sredstev, naziv projekta, aktivnosti, ki so predmet sofinanciranja, višino sofinanciranja in dokumentacijo, ki jo mora prejemnik predložiti pred podpisom pogodbe. Na podlagi izdanih sklepov sklenejo pristojni proračunski uporabniki pogodbo o dodelitvi spodbude s prejemnikom sredstev in pristojno regionalno razvojno agencijo. V pogodbi se podrobneje opredelita način in oblika poročanja prejemnika o poteku izvajanja projekta, za katerega je bila dodeljena spodbuda ter postopek nadzora nad porabo sredstev. Prejemnik sredstev je dolžan pristojnemu proračunskemu uporabniku omogočiti nadzor nad porabo sredstev tako, da je vsak čas možna kontrola ter vpogled v poslovno dokumentacijo (UPPM, 11. člen).

Programski pristop je bil uveden leta 2003 in je nadomestil dotedanjo prakso, ko so občine čakale na objave javnih razpisov, nato pripravljale projekte, ki so imeli možnost pridobiti sredstva in si med sabo konkurirale za sredstva. RRA so bile leta 2003 pozvane k pripravi

prioritetnih projektov za doseganje ciljev RRP v okviru znane kvote sredstev za sofinanciranje. Prvo leto (2003) so bila sredstva namenjena le občinam, ki so sredstva usmerjale predvsem v projekte izboljšanja prometne dostopnosti, preskrbe s pitno vodo in stanja okolja. Leta 2004 pa so bile predlagateljice projektov tudi RRA, ki so se usmerile predvsem v projekte za podporo gospodarskega razvoja v regiji in razvoja človeških virov (Mihajlović 2005).

3 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

3.1 RAZLOGI ZA KOHEZIJSKO POLITIKO EU

Evropska unija je eno od ekonomskih področij z največjim potencialom na svetu, vendar če primerjamo 250 evropskih regij, so gospodarske in socialne razlike med njenimi članicami precejšnje. Da bi lahko medsebojno primerjali posamezne regije in razlike med njimi, moramo najprej pogledati relativno bogastvo vsake države, ki ga odraža njen bruto domači proizvod (BDP). Bruto domači proizvod desetih najbolj uspešnih regij v EU je skoraj trikrat višji od tistega v desetih najmanj razvitih regijah. Iz tega lahko sklepamo, da vsi prebivalci Evrope nimajo enakih prednosti in možnosti za uspeh v dobi globalizacije. Precej je namreč odvisno od tega, kje živijo, v perspektivni ali revnejši regiji, na področju, ki je dinamično ali zamira, v mestu ali na podeželju, na obrobju EU ali v enem od njenih ekonomskih centrov (European Commission 2008).

Možnost zaposlovanja, ustvarjanje in spodbujanje konkurence ter investicije v sodobno tehnologijo so primarno sicer naloge nacionalnih in regionalnih oblasti, vendar pa odgovornost ne leži samo na njihovih plečih. Že v preambuli Amsterdamske pogodbe je zapisano, da si bodo države članice prizadevale za čim večjo solidarnost med prebivalci EU, ekonomski in socialni napredek ter krepitev kohezije. Izrecno zavezo držav članic najdemo tudi v 158. členu pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki kot enega od ciljev vzpostavlja zmanjševanje razlik med stopnjami razvoja posameznih regij in zaostalost manj razvitih regij ali otokov, vključno s podeželjem. Na podlagi določil tega člena države članice izvajajo evropsko regionalno politiko, ki je financirana s strani različnih evropskih skladov in odraža solidarnost med prebivalci EU (Mrak 2004, 29–30).

Z namenom zmanjševanja regionalnih razvojnih razlik tako znotraj EU (med državami članicami) kot znotraj držav članic EU, se je tako razvila skupna kohezijska politika. Posledično se kohezijska politika imenuje tudi »instrument solidarnosti«. Ta politika ne pomeni nadomestila za regionalne politike držav članic EU, temveč je njihovo dopolnilo (Lajh 2006, 101). Naloga Skupnosti je tako usklajevati regionalne politike držav članic, in sicer z oblikovanjem smernic in določenih načel, s katerimi se med državami članicami prepreči tekmovanje za sredstva pomoči. Usklajevati mora tudi različne politike in finančne

instrumente EU in jim dati »regionalno dimenzijo« ter s tem večji učinek za regije, ki pomoč najbolj potrebujejo (Moussis 1999, 155).

Regionalna politika tako ne podpira neuspešnih območij in podjetij ter jih ne ščiti pred konkurenco. Razvojno selektivno nudi pomoč tistim, ki naj bi bili sposobni dolgoročno spremeniti neprimerno gospodarsko regionalno sestavo in se nato uspešno, enakopravno, brez nadaljnje pomoči države, spoprijeti z mednarodno in medregionalno konkurenčnostjo. Z ukrepi regionalne politike, finančno solidno podprte z strukturnimi skladi, želi Evropska unija prispevati uravnoteženemu razvoju celotnega ozemlja. S sredstvi strukturnih skladov podpira izboljšanje prometne, telekomunikacijske, vodooskrbne in energetske infrastrukture na razvojno šibkih območjih, na katerih podpira tudi investicije v zasebno industrijo in storitve. Z uvajanjem svetovalne mreže razvojnih regionalnih agencij pa poudarja pomen infrastrukture in povezovanja industrijskih, kmetijskih, okoljskih, infrastrukturnih, prebivalstvenih in socialnih politik v celoto posamezne regije. Bistvo je torej zmanjševanje zunanje odvisnosti regij in povečevanje uporabe ter pomena lastnih regionalnih virov (Plut 1998, 38–39).

Kot pravi Moussis (2000, 150), tržna politika deluje v prid bogatim regijam, saj se tuji prevzemi večinoma dogajajo v regijah, v katerih je infrastruktura najbolj razvita, delovna sila najbolj kvalificirana in kjer je ekonomsko okolje najbolj prilagojeno dejavnosti prevzemnika. Želeni enotni trg bi brez regionalne politike torej le še poglobljajal obstoječe neenakosti v porazdeljenosti gospodarskih aktivnosti in s tem poglobljajal razlike med regijami.

Barnes in Barnes izpostavita tri vzroke za obstoj skupne kohezijske politike: socialne, politične in gospodarske. Kot socialne vzroke navajata, da morajo imeti vsi državljani držav članic EU občutek, da jim povezovanje koristi oziroma, da so udeleženi pri nekih koristih, ki naj bi jih prinašalo poglobljanje evropske integracije. Iz politične perspektive je skupna kohezijska politika spodbuda, oziroma nekakšna izravnava za tiste države, ki bi na kakršnikoli način izgubile na drugih javnopolitičnih področjih. Bistveni gospodarski vzroki pa se nanašajo na predpostavke, da obstoj slabše razvitih regij lahko škodi gospodarski rasti EU kot celoti, saj lahko npr. prevelike regionalne razlike v ceni delovne sile in proizvodnih stroških ovirajo konkurenčnost in normalno delovanje skupnega trga (Barnes in Barnes v Lajh 2006, 103).

Vloga EU torej ni omejena zgolj na finančno sodelovanje. Preko kohezijske politike EU uveljavlja svoje poglede na načrtovan razvoj na lokalni ravni, zastavljeni cilji in prizadevanja na tem področju pa nadalje dopolnjujejo tudi prizadevanja, povezana z doseganjem ciljev skupnega trga ter ekonomske in monetarne unije (Mrak 2004, 30).

3.2 CILJI IN NAČELA IMPLEMENTACIJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU

3.2.1 Cilji

Prednostni cilji odražajo prioritete v regionalni politiki EU in hkrati služijo kot izhodišče za razdeljevanje največjega dela sredstev. Do njihovega oblikovanja je prvič prišlo po sprejetju Enotne Evropske listine. Potreba po racionalizaciji delovanja strukturnih skladov in poenotenju kriterijev je vodila do oblikovanja smernic, ki bi jih Skladi lahko uporabili kot osnovo za odločanje o tem, katere projekte naj podprejo in jim nudijo finančno pomoč. Za potrebe racionalizacije je Svet EU za obdobje 1992–1999 oblikoval pet ciljev, ki pa so bili z Uredbo Sveta št. 1260/99 za programsko obdobje 2000–2006, z namenom povečanja učinkovitosti strukturnih sredstev, zmanjšani na vsega skupaj tri cilje :

- Cilj 1 – je spodbujal razvoj in strukturno prilagajanje regij, ki so zaostajale v razvoju. Šlo je za regije, katerih BDP na prebivalca po pariteti kupne moči ni presegal 75 odstotkov povprečja EU (Wostner 2005, 273). Ta cilj je poleg najmanj razvitih regij pokrival tudi obrobna področja Evropske unije, ki so bodisi bila zelo oddaljena (prekomorska ozemlja) bodisi redko poseljena (Mrak 2005, 49–51). Cilj 1 se je financiral iz sredstev iz vseh 4 skladov, torej ESRR, ESS, EKUJS in FIUR.
- Cilj 2 – gospodarska in socialna preobrazba regij, ki so se soočale z strukturnimi problemi, vendar niso bile upravičene do sredstev pod Ciljem 1. Cilj 2 je pokrival področja, ki so se nahajala v procesu gospodarskih in socialnih sprememb, podeželskega področja v upadu, področja v upadu, odvisna od ribištva in urbana področja v težavah. Ta cilj se je financiral iz ESS in ESRR
- Cilj 3 – razvoj človeških virov v regijah, ki niso bile upravičene do sredstev pod Ciljem 1. V okviru tega cilja je šlo za razvoj človeških virov in nudenje pomoči ranljivim družbenim

skupinam, natančneje ljudem, ki so se soočali s problemi na trgu delovne sile (Mrak 2004, 48-49). Cilj 3 se je financiral iz ESS.

Proračunska sredstva za prevzem obveznosti iz skladov, tj. 195 milijard EUR, so bila v obdobju 2000–2006 po ciljih razporejena tako, da so bila pretežno skoncentrirana na regije iz Cilja 1. Tako je bilo 69,7% sredstev dodeljenih Cilju 1, 11,5% Cilju 2 in 12,3% Cilju 3. Komisija je nato po državah članicah določila okvirno razporeditev odobrenih pravic (Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, 7. čl.). Potrebno je poudariti, da je Slovenija prejela pomoč iz Cilja 1.

Za razliko od strukturnih skladov, Kohezijski sklad v programskem obdobju ni sofinanciral programov, ampak projekte, ki so bili že od samega začetka jasno identificirani, ter zato niso zajeti v ciljih.

Od 1. januarja 2000 so skupna razpoložljiva sredstva Kohezijskega sklada za prevzem obveznosti v obdobju 2000 do 2006 znašala 18 milijard evrov. Okvirna razporeditev celotnih sredstev sklada se je izvedla na podlagi natančnih in objektivnih meril, predvsem prebivalstva, BNP na prebivalca, ob upoštevanju izboljšanja nacionalne blaginje, ki je bila dosežena v preteklem obdobju, in površine; upoštevali so se tudi drugi socialnoekonomski dejavniki, kot so pomanjkljivosti prometne infrastrukture (Uredba Sveta (ES) št. 1264/1999, 4–5.čl.).

V finančnem obdobju 2007–2013 so cilji regionalne politike tudi trije, vendar se formalno ne imenujejo več s številkami:

- **Konvergenca** (financiranje iz ESRR, ESS, Kohezijski sklad) – cilj je zelo podoben Cilju 1 in je: »Usmerjen v pospeševanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljšanja kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti« (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 3. člen).
- **Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje** (financiranje iz ESRR, ESS) – je izven najmanj razvitih regij usmerjena v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regije ter zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb, vključno s spremembami, povezanimi s sprostitev trgovine, s pomočjo povečevanja in izboljševanja kakovosti naložb v človeški kapital, inovacij in spodbujanja na znanju temelječe družbe,

podjetništva, varovanja in izboljšanja okolja, izboljšanja dostopnosti, prilagodljivostjo delavcev in podjetij ter razvoja skupnih trgov dela (Uredba Sveta št. 1083/2006, 3. člen).

V cilj Regionalna konkurenčnost je tako v primerjavi z Ciljem 2 vključen še en pristop, in sicer zaposlovanje in naložbe v človeške vire, kar je v programskem obdobju 2000–2006 vključeno pod Cilj 3, ki se zato popolnoma razlikuje od cilja »evropsko ozemeljsko sodelovanje«.

- **Evropsko ozemeljsko sodelovanje** (financiranje iz ESRR) – cilj se je v primerjavi z Ciljem 3 popolnoma spremenil. Usmerjen v krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo lokalnih in regionalnih skupnih pobud, transnacionalnega sodelovanja s pomočjo ukrepov za spodbujanje integriranega teritorialnega razvoja, povezanega s prednostnimi nalogami Skupnosti, ter krepitev medregionalnega sodelovanja in izmenjave izkušenj na ustrezni teritorialni ravni (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 3. člen). Ta cilj tako nadomešča pobudo Skupnosti Interreg.

V novem programskem obdobju je na voljo veliko več sredstev, in sicer 308 milijard EUR, od katerih je 81,54% dodeljenih cilju Konvergenca, 15,95% cilju regionalna konkurenčnost in zaposlovanje in 2,52% cilju evropsko teritorialno sodelovanje (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 18.–21. čl.).

3.2.2 Načela

Z namenom doseganja zastavljenih ciljev kohezijska politika EU temelji na šestih temeljnih načelih izvajanja:

1. **Načelo koncentracije** – Načelo koncentracije naj bi zagotavljalo, da predvidena sredstva za skupno kohezijsko politiko primerno in učinkovito prispevajo k reševanju problemov na področju regionalnega razvoja (Lajh 2006, 120). Zato se skladno z načelom koncentracije sredstva kohezijske politike osredotočajo na regije, gospodarske sektorje ali skupine prebivalstva, ki se ubadajo z največjimi zaostanki v razvoju (Bache 1998, 71). V finančnem pogledu se uporaba strukturnih skladov osredotoči na spodbujanje regionalnih ciljev in na različne stopnje udeležbe, pri čemer se upošteva opredelitev družbenoekonomskih okoliščin v državah članicah in določenih regijah. Glede na to, da se strukturni skladi pri programih držav članic udeležujejo le s sofinanciranjem, je za določanje obsega nacionalnih javnih sredstev

bistvena višina stopnje udeležbe EU (Lajh 2006, 120–121). Praviloma je v veljavi načelo, čim manj razvite so regije, tem višja je udeležba EU in ustrezno nižji je finančni delež iz nacionalnih virov za ukrepe politike regionalnega razvoja (Petzold in drugi 2000, 50). Zato je načelo koncentracije pogosto vir napetosti med EK in državami članicami. Po eni strani EK teži k čedalje večji koncentraciji sredstev na najbolj ogrožena in zaostala področja, posamezne države članice pa si prizadevajo za pridobitev in ohranitev čim večjega deleža sredstev iz strukturnih skladov (Allen v Lajh 2006, 121).

2. **Načelo dodatnosti** - sredstva iz strukturnih skladov ne smejo biti nadomestilo za javne in druge enakovredne strukturne izdatke države članice (Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006, 15. člen). Evropska sredstva morajo torej biti le dopolnilo nacionalnih sredstev, namenjenih regionalnemu razvoju.
3. **Načelo programiranja** – pomeni, da se sredstva skladov dodeljujejo na podlagi razvojnih programov in da je njihovo usmerjanje načrtovano ter programirano. To namreč omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih neravnovesij. Razvojne programe države članice predstavijo komisiji in nato v sodelovanju z njo dokončno odločijo, koliko sredstev bo odobrenih in za katere namene (Mrak 2004, 62).
4. **Načelo partnerstva** – pomeni najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določa država članica v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev. Po želji države članice so lahko v sodelovanje vključene regionalne in lokalne oblasti, ekonomski in socialni partnerji ter druge interesne skupine v različnih fazah programiranja (priprava, ocenjevanje, izvrševanje, nadzorovanje in vrednotenje operacij). To sodelovanje ali partnerstvo se lahko razširi tudi na ostale partnerje iz gospodarske ali socialne sfere, v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev v posamezni državi članici (Mrak 2004, 62).
5. **Načelo učinkovitosti** – predvideva spremljanje in vrednotenje učinkovitosti upravljanja in (u)porabe sredstev iz strukturnih skladov (Petzold in drugi 2000, 51).
6. **Načelo subsidiarnosti** – določa, da se določena aktivnost izvaja na višji administrativni ravni samo v primeru, ko je ni mogoče učinkovito oziroma zadovoljivo izvajati na nižji (Wostner 2005, 279).

3.3 INSTRUMENTI FINANČNE POMOČI EU

Uredba Sveta št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih, ki je temeljna za programsko obdobje 2000–2006, v 1. členu določa, da se dejavnosti Skupnosti, ki podpirajo uresničevanje splošnih ciljev za krepitev ekonomske in socialne kohezije, financirajo prek strukturnih skladov, Kohezijskega sklada, Evropske investicijske banke in drugih finančnih instrumentov (zlasti pobud Skupnosti, Evropskega investicijskega sklada itd.).

3.3.1 Strukturni skladi

V EU imajo strukturni skladi, kot osrednji finančni instrument regionalne politike EU, zelo pomemben delež evropskega proračuna in predstavljajo sredstva za financiranje razvojnih programov v posameznih članicah. Ustanovljeni so bili z namenom pospeševanja razvoja in zmanjševanja razlik med regijami in državami v EU.

Financiranje projektov strukturnih skladov poteka s sodelovanjem lokalni oblasti in države članice tako, da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnega izvajanja regionalne politike članic. Finančna pomoč strukturnih skladov je mišljena v več različnih oblikah, hkrati pa naj bi bila odločitev razdeljena glede na težo problema po posameznih regionalnih in socialnih področjih, finančno sposobnost države članice, glede na njeno blagostanje, težo pomembnosti ukrepov za celotno EU, težo ukrepov, glede na regionalni vidik in na posebne značilnosti predlaganih ukrepov (Pospeh 2008, 56).

V **obdobju 2000–2006** se je kohezijska politika izvajala v okviru štirih strukturnih skladov:

- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR),
- Evropski socialni sklad (ESS),
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS),
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR).

V **obdobju 2007–2013** pa se kohezijska politika izvaja v okviru dveh strukturnih skladov, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Dosedanja EKUJS in FIUR v programskem obdobju 2007–2013 ne sodita več med strukturne sklade,

temveč ju nadomestita Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo (Lajh 2006, 130).

3.3.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj je bil ustanovljen leta 1975 kot odziv na neenakost življenjskega standarda med posameznimi regijami znotraj Evropske gospodarske skupnosti (Mrak 2004, 38). Na začetku delovanja je predstavljal zgolj nek kompenzacijski mehanizem državam, ki so nadpovprečno prispevale v poračun evropske skupnosti (Horvat 1999, 141). Sedanji glavni namen sklada je krepitev ekonomske in socialne kohezije ter pomoč pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti. Gre za regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujoče industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami, kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije (SVLR 2008a).

Njegovo uporabo in delovanje za **programsko obdobje 2000-2006** je določala **Uredba EP in Sveta št. 1783/1999**. Skladno s to uredbo je bil temeljni namen ESRR spodbujanje ekonomske in socialne kohezije z odpravljanjem poglobljenih regionalnih neravnovesij ter sodelovanje pri razvoju in preobrazbi regij (Lajh 2006, 112). 2. člen Uredbe EP in Sveta št. 1783/1999 je tako konkretno določal, da so bila sredstva iz ESRR namenjena financiranju naslednjih področij:

a) *donosnim naložbam*, ki so omogočale ustvarjanje in ohranjanje trajnih delovnih mest;

b) *naložbam v infrastrukturo*:

- 1) ki so v regijah, zajetih v Cilj 1, prispevale k povečevanju ekonomske zmogljivosti, k razvoju, strukturnemu prilagajanju, ustvarjanju ali ohranjanju trajnih delovnih mest v teh regijah, vključno s tistimi naložbami v infrastrukturo, ki so prispevale k vzpostavitvi in razvoju vseevropskih omrežij na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture, pri čemer se je upoštevala potreba po povezavi otoških, neobalnih in obrobnihih regij z osrednjimi regijami Skupnosti;
- 2) ki so se v regijah in območjih, zajetih v Cilj 1 in Cilj 2 ali pobudah Skupnosti iz člena 20(1)(a) in (b) Uredbe (ES) št. 1260/1999, nanašale na diverzifikacijo gospodarskih lokacij in nazadujočih industrijskih območij, prenovo urbanih območij v težavah ter revitalizacijo in boljšo dostopnost podeželskih območij in območij, odvisnih od ribištva; naložbah v infrastrukturo, katere posodobitev ali obnavljanje je

bil predpogoj za nastajanje ali razvoj gospodarskih aktivnosti, ki so ustvarjale delovna mesta, vključno z infrastrukturnimi povezavami, od katerih je bil odvisen razvoj takih aktivnosti;

c) razvoju *endogenega potenciala z ukrepi*, ki je spodbujal in podpiral lokalni razvoj ter zaposlovalne pobude in dejavnosti malih in srednje velikih podjetij (pomoč, namenjeno službam na področjih upravljanja, tržnih raziskav ter raziskav in storitev, ki so bile skupne več podjetjem; financiranje prenosa tehnologije ter financiranje izvajanja inovacij v podjetjih, skupne organizacije med podjetji in raziskovalnimi ustanovami, itd.);

d) ukrepom *tehnične pomoči* za vlaganje v izobraževanje in zdravstvo, ki sta bila pomembna za strukturno prilagajanje regij.

Z novim **programskim obdobjem 2007–2013** je bila Uredba EP in Sveta št. 1783/1999 razveljavljena in na novo izdana **Uredba (ES) št. 1080/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj**, katera določa naloge Evropskega sklada za regionalni razvoj, glede na cilje regionalne politike. Uredba prinese kar nekaj novosti, predvsem znotraj cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, prav tako pa se v uredbi podrobneje opredeli transnacionalno, čezmejno in medregionalno sodelovanje znotraj cilja evropsko teritorialno sodelovanje.

Cilj »**regionalna konkurenčnost in zaposlovanje**« osredotoča svojo pomoč zlasti na 3 nove prednostne naloge: 1) inovacije in ekonomije znanja, tudi s pomočjo oblikovanja in krepitev učinkovitih regionalnih inovacijskih ekonomij, sistemskih odnosov med zasebnim in javnim sektorjem, univerz ter tehnoloških centrov, ki upoštevajo lokalne potrebe; 2) vlaganje v okolje in preprečevanje tveganj; 3) dostop do transportnih in telekomunikacijskih storitev splošnega gospodarskega interesa (Uredba (ES) št. 1080/2006 EP in Sveta, 5. člen).

Znotraj cilja »**evropsko teritorialno sodelovanje**« pa je pomoč osredotočena na: 1) razvoj čezmejnih ekonomskih, socialnih in okoljskih dejavnosti, in sicer s skupnimi strategijami za trajnostni teritorialni razvoj; 2) oblikovanje in razvoj transnacionalnega sodelovanja, ki vodi v teritorialni razvoj; 3) okrepitev učinkovitosti regionalne politike s spodbujanjem medregionalnega sodelovanja (osredotočenega na inovacije in ekonomijo znanja), izmenjavo izkušenj v zvezi z identifikacijo, prenosom in razširjanjem najboljših praks, ter ukrepe, ki vključujejo študije in analizo razvojnih trendov v Skupnosti (Uredba (ES) št. 1080/2006 EP in Sveta, 6. člen).

3.3.1.2 Evropski socialni sklad

V strukturne sklade, ki so glavni finančni mehanizem razvojne politike EU za zmanjšanje razlik med posameznimi regijami, je vključen tudi Evropski socialni sklad. Med strukturnimi skladi ima Evropski socialni sklad najdaljšo tradicijo, saj je bil ustanovljen (leta 1958) na podlagi 123. člena Rimske pogodbe z namenom izboljšanja zaposlitvenih možnosti s pospeševanjem zaposlovanja in povečanjem prostorske in delovne mobilnosti zaposlenih (Wostner 2005, 43).

Njegovo rabo in delovanje za **programsko obdobje 2004–2006** je določala **Uredba EP in Sveta št. 1784/1999**. Skladno s to uredbo je ESS podpiral in dopolnjeval tiste dejavnosti držav članic, katerih cilj je bil razvoj trga dela in človeških virov, pri čemer se je pomoč osredotočila na naslednjih pet področij delovanja:

- (a) razvoj in spodbujanje aktivnih politik trga dela za boj proti brezposelnosti in za njeno preprečevanje, za preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti žensk in moških, za lažje ponovno vključevanje dolgotrajno brezposelnih na trg dela ter za pomoč pri poklicnem vključevanju mladih in oseb, ki se po obdobju odsotnosti vračajo na trg dela;
- (b) spodbujanje enakih možnosti pri dostopu do trga dela za vse, s posebnim poudarkom na osebah, ki jim grozi socialna izključenost;
- (c) spodbujanje in izboljševanje: poklicnega usposabljanja izobraževanja in svetovanja v okviru politike vseživljenjskega učenja;
- (d) spodbujanje izučene, usposobljene in prilagodljive delovne sile, inovativnosti in prilagodljivosti na ravni organizacije dela, razvoja podjetništva in pogojev, ki lajšajo odpiranje delovnih mest, ter povečevanje usposobljenosti in krepitev človeških potencialov na področju raziskovanja, znanosti in tehnologije;
- (e) posebni ukrepi za izboljšanje dostopa in udeležbe žensk na trgu dela, ter zmanjšanje vertikalne in horizontalne segregacije glede na spol na trgu dela (Uredba (ES) št. 1784/1999 EP in Sveta, 2. člen).

Države članice so same določale prioriteta področja, na katera bodo usmerjala sredstva ESS, vendar so morala pri tem dati prednost višjim kvalifikacijam, strokovnosti in uresničevanju načela enakih možnosti (Mrak 2004, 40).

S programskim obdobjem 2007–2013 je bila Uredba EP in Sveta št. 1784/1999 razveljavljena in na novo izdana **Uredba (ES) EP in Sveta št. 1081/2006 o Evropskem socialnem skladu**, le ta prinese nekaj novosti.

V okviru cilja »**konvergenca**« in »**regionalna konkurenčnost in zaposlovanje**« se pojavijo naslednji ukrepi, ki niso bili zajeti v prejšnjem obdobju:

- okrepitev socialne vključenosti prikrajšanih ljudi, z namenom njihove trajnostne vključitve v zaposlitev in boj proti kakršnikoli diskriminaciji na trgu dela;
- krepitev človeškega kapitala, zlasti s spodbujanjem: oblikovanja in uvajanja reform v sisteme izobraževanja in usposabljanja, z namenom izboljšanja zaposljivosti, ter mrežnih aktivnosti med visokošolskimi zavodi, raziskovalnimi in tehnološkimi centri ter podjetji;
- spodbujanje partnerstev, paktov in pobud s pomočjo mrežnega povezovanja ustreznih interesnih skupin, kot so socialni partnerji in nevladne organizacije, na transnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni z namenom sprožitve reform na področju zaposlovanja in vključenosti na trg dela (Uredba (ES) št. 1081/2006 EP in Sveta, 3. člen).

V okviru cilja »**konvergenca**« ESS pa je nov predvsem ukrep krepitev institucionalne usposobljenosti in učinkovitosti javne uprave in javnih služb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter, kjer je to ustrezno, socialnih partnerjev in nevladnih organizacij z ozirom na reforme, boljše reguliranosti in dobrega upravljanja, posebno na gospodarskem področju, na področju zaposlovanja, izobraževanja, na socialnem, okoljskem in pravosodnem področju (Uredba (ES) št. 1081/2006 EP in Sveta, 3. člen).

3.3.1.3 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

Kot drugi strukturni sklad je bil leta 1962 ustanovljen **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad**. Njegovo rabo in delovanje pa je v **programskem obdobju 2004–2006** določala Uredba Sveta št. 1257/1999.

Glavne naloge sklada so bile podpiranje povezanosti kmetijstva in podeželja, izboljševanje konkurenčnosti kmetijstva, gospodarsko prestrukturiranje in ohranjanje poseljenosti

podeželskih območij, ustvarjanje pogojev za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva, varovanje okolja in ohranjanje naravne ter kulturne dediščine podeželja (SVLR 2008b).

EKUJS je bil torej namenjen podpori ukrepom EU za trajnostni razvoj podeželja. Ti ukrepi so spremljali in dopolnjevali druge instrumente skupne kmetijske politike in so a) bili zajeti v ukrepe za spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju (Cilj 1), ter b) spremljali ukrepe, ki podpirajo ekonomsko in socialno preobrazbo območij s strukturnimi težavami (Cilj 2) (Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999, 1. člen).

Z novo **finančno perspektivo 2007–2013** se je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) v skladu z **Uredbo Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP)** preoblikoval v **Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)**. Reforma Strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 pa je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) ne samo preimenovala, ampak izpod okrilja Strukturnih skladov prenesla pod okrilje skupne kmetijske politike (izven kohezije) (Urad vlade za komuniciranje 2008a).

3.3.1.4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva

Kot zadnji strukturni sklad je bil ustanovljen **Finančni instrument za usmerjanje ribištva – FIUR**. Ta finančni instrument je prvotno deloval v okviru EKUJS, leta 1993 pa je postal samostojni instrument za ribištvo in ribogojstvo in je imel kot tak pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja. Njegovo uporabo in delovanje je v **obdobju 2004-2006** določala **Uredba Sveta št. 1263/1999** (Lajh 2006, 113).

Glavni cilji sklada so bili doseganje trajnostnega ravnotežja med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, krepitev konkurenčnosti gospodarskih struktur in razvoj ekonomsko uspešnih podjetij v sektorju, izboljšanje preskrbe trga in zvišanje dodane vrednosti ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, ter prispevanje k revitalizaciji območij, odvisnih od ribištva in ribogojstva (Uredbe sveta (ES) št. 1263/1999, 1. člen).

Z novo **finančno perspektivo 2007–2013** se je Finančni instrument za usmerjanje ribištva v skladu z **Uredbo Sveta (ES) št. 1198/2006 o Evropskem skladu za ribištvo** preoblikoval v **Evropski sklad za ribištvo**. Reforma Strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 je Finančni instrument za usmerjanje ribištva ne samo preimenovala, ampak izpod okrilja strukturnih skladov prenesla pod okrilje skupne ribiške politike (Urad vlade za komuniciranje 2008b).

3.3.2 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1994 z Uredbo Sveta (ES) št. 1164/1994²⁶ na podlagi Maastrichtske pogodbe in odločitve o vzpostavitvi EMU kot rezultat pogajanj med Svetom in Špansko vlado²⁷ (Lajh 2006, 114).

Po Uredbi Sveta (ES) št. 1164/94 je do sredstev Kohezijskega sklada upravičena država članica, katere bruto domači proizvod (BDP), merjen na osnovi kupne moči, znaša manj kot 90% povprečja Skupnosti, in ima program za izpolnjevanje pogojev ekonomske konvergence, kot je bila opredeljena v členu 104c Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (izogibanje čezmernega javnofinančnega primanjkljaja). Če bi katera od članic presegla ta kriterij, bi izgubila pomoč kohezijskega sklada, saj je financiranje, ki se odobri državi članici, mogoče preklicati. Prav tako ni mogoče odobriti novih projektov, dokler se naraščanje primanjkljaja ne ustavi (Evropska Komisija 2008b).

Kohezijski sklad je namenjen za sofinanciranje tistih, praviloma dragih investicijskih nacionalnih programov in strategij na področju prometa in okolja, ki jih revnejše države že izvajajo, vendar jih finančno močno obremenjujejo. Pri tem mora biti poraba sredstev enakomerno porazdeljena med promet in okolje²⁸. Kohezijski sklad pa financira le projekte, pri katerih nastajajo javni in drugi enakovredni izdatki za javne organizacije, všteti izdatke organizacij, katerih dejavnosti potekajo v upravnem ali pravnem okviru, glede na katerega jih je mogoče šteti za enakovredne javnim organizacijam. Stopnja dodeljene pomoči iz sklada lahko v splošnem znaša vse do 85 odstotkov javnih ali drugih enakovrednih izdatkov, vendar

²⁶ Kasneje dopolnjen z Uredbo Sveta (ES) št. 1264/1999 in Uredbo Sveta (ES) št. 1265/1999.

²⁷ Med pogajanjimi o Maastrichtski pogodbi je španska vlada izrazila zahteve po uvedbi novega kompenzacijskega mehanizma kot dodatka k strukturnim skladom, ki bi prispeval k zmanjšanju vedno večjih regionalnih razlik. Španija s svojim predlogom ni bila deležna širše podpore, je pa našla zaveznike med takrat najmanj razvitimi državami članicami EU – Irsko, Portugalsko in Grčijo. Soočen, z grožnjo španske vlade, da bo vložila veto na sprejem Maastrichtske pogodbe, je Svet pristal na ustanovitev kohezijskega sklada (Bache 1998, 88–89).

²⁸ Enakomerna razdelitev ne pomeni točne razdelitve zneska za vsako leto, temveč, da je cilj dodelitev približno enakih zneskov obema sektorjema, pri čemer se odstopanja med posameznimi leti zanemarijo (Wostner 2005, 90).

je ta stopnja nižja pri nekaterih projektih, ki ustvarjajo dohodek (uporabnina, cestnina) (Woster 2005, 90).

Pravica do črpanja sredstev za **programsko obdobje 2004–2006** je bila opredeljena v Uredbi Sveta (ES) št. 1164/94, ki je bila dopolnjena z Uredbama Sveta (ES) št. 1264/1999 in 1265/1999. Uredba Sveta (ES) št. 1164/94 je v 3. členu opredeljevala, da sklad lahko zagotavlja pomoč za a) okoljevarstvene projekte in projekte, ki so podpirali razvoj politike okolja; b) projekte prometne infrastrukture; c) predhodne študije, ki so se navezovala na projekte in izvedbo le-teh; d) pripravljalne projekte, ki so analizirali stroške in prihodke ter tehnično podporo projektov.

Za finančno perspektivo 2007–2013 pa Kohezijski sklad ustanavlja **Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006**. Uredba je izdana na podlagi splošne *Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006* o splošnih odločbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu. Uredba prinese nekaj novosti, in sicer v 2. členu obseg pomoči razširi še na področja, povezana s trajnostnim razvojem, ki so v očitno korist okolju, in sicer na področje učinkovite rabe energije in obnovljive energije, v prometnem sektorju, izven vseevropskih omrežij, pa na področja železniškega, rečnega in morskega prometa, intermodalnih prometnih sistemov in njihove medobratovalnosti, upravljanja cestnega, morskega in zračnega prometa, čistega mestnega prometa in javnega prevoza.

Na koncu je potrebno izpostaviti temeljno razliko v delovanju strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Kohezijski sklad je namenjen najmanj razvitim državam članicam EU in ne regijam. V nasprotju s strukturnimi skladi so torej v primeru Kohezijskega sklada enote, upravičene do pomoči, države članice in ne regije (Bache 1998, 90).

V primeru Kohezijskega sklada pa se ne financirajo več projekti, kot je bilo značilno za programsko obdobje 2004–2006, saj Kohezijski sklad prehaja od projektnega pristopa k programskemu, torej k enakemu pristopu, kot velja za strukturne sklade.

3.3.3 Druge oblike pomoči

Strukturne sklade EU, so dopolnjevale tudi nekatere druge oblike pomoči. Med temi so pomembne t.i. **POBUDE SKUPNOSTI**, ki so bile tehtno dopolnilo prioriteta strukturnih skladov v ožjem smislu. V tem pogledu smo lahko pobude Skupnosti obravnavali kot del

strukturnih skladov, saj so posamezne pobude ne nazadnje bile tudi financirane s strani posameznih strukturnih skladov. V finančni perspektivi 1993–1999 je bilo teh ponudb trinajst, Agenda 2000 za programsko obdobje 2000–2006 pa je število pobud zmanjšala na štiri (Aljančič in Horvat v Lajh 2006, 115).

V programskem obdobju 2000–2006 je EU za štiri pobude namenila 5,35 odstotka vseh sredstev iz strukturnih skladov. Z vidika posameznih programov pobud v državah članicah pa je EU sofinancirala 50 do 75 odstotkov programa, in sicer glede na stopnjo razvitosti regije, v kateri se je program izvajal, preostali del pa je sofinancirala državna, lokalna ali regionalna administracija ter partnerji iz zasebnega sektorja (Wostner 2005, 95,96).

Vir za sofinanciranje štirih pobud v obdobju 2000–2006 so bili torej trije skladi. **INTERREG III**²⁹, je bil namenjen čezmejnemu (INTERREG III A: Slovenija/Avstija, Slovenija/Italija in Slovenija/Madžarska/Hrvaška), transnacionalnemu (INTERREG III B: CADSES, Območje Alp) in medregionalnemu (INTERREG III C: cona vzhod) sodelovanju ter je bil financiran iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Iz istega sklada je bila financirana tudi pobuda **URBAN II**, katere cilj sta bila obnova in oživljanje urbanih območij v krizi. Del Evropskega socialnega sklada je podpiral pobudo **EQUAL**, ki je bila namenjena boju proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela. Pobuda **LEADER**, ki je podpirala razvoj podeželja, pa se je financirala iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (Wostner 2005, 96).

V finančnem obdobju 2007–2013 pa tudi pobude niso več predvidene, saj se omenjene razsežnosti, ki so opredeljevale vsebino pobud, bolj ali manj vključujejo v cilje strukturnih in Kohezijskega sklada.

29

- ❖ Članstvo Slovenije v EU je omogočilo sodelovanje v vseh treh sklopih pobude skupnosti INTERREG III in horizontalnih programih ESPON in INTERACT, ki sta bila namenjena prostorskim analizam in izmenjavi izkušenj (Wostner 2005, 99).
- ❖ Sloveniji je bilo zagotovljeno financiranje pobude Skupnosti INTERREG III iz ESRR v višini 23,6 milijona evrov za obdobje 2004-2006. Ta sredstva je Slovenija razdelila; 18,9 milijona za sodelovanje v programu A (80 odstotkov), 3,3 milijona evrov za sodelovanje v delu programa B in ESPON (14 odstotkov) in 1,4 milijona evrov za sodelovanje v okviru dela programa C in INTERACT (6 odstotkov) (Wostner 2005, 100).
- ❖ V okviru pobude INTERREG III A so bile opravičene do javnih sredstev domače neprofitne osebe javnega in zasebnega prava, ki so delovale v javnem ali v splošno korist interesu, denimo občine, lokalne skupnosti, regionalne in lokalne razvojne agencije, šole, univerze itd. V delu B so bili upravičenci širše opredeljeni, saj so lahko poleg nepridobitnih organizacij in lokalnih skupnosti sredstva pridobivala tudi podjetja, kadar so se vključila v širše projekte, usmerjene k ciljem programa. Pobuda C pa je bila namenjena regionalnim oblastem in institucijam, ki so bile enakovredne javnim institucijam (Wostner 2005, 101).

V finančnem obdobju 2000–2006 pa so obstajali tudi trije finančni instrumenti za pomoč vključitve držav Srednje in Vzhodne Evrope v evropske povezovalne procese EU. **Predpristopna pomoč** je obstajala v okviru programov: 1) PHARE, katerega namen je bil izboljšanje institucij administracije in javnih organov, da bi se zagotovila pravilna uporaba in izvajanje prava Skupnosti, ter pomoč pri novih investicijah v socialni in ekonomski sektor; 2) ISPA, ki je nudil pomoč pri financiranju konstrukcije večjih projektov na področju varstva okolja ter transporta; 3) SAPARD, ki je podpiral prizadevanje držav kandidatk na področju skupne kmetijske politike (ukrepi za razvoj podeželja, prilagajanje kmetijskega sektorja, kvaliteta živil ter zaščita potrošnika, varstvo in zaščita okolja ter tehnična pomoč) (Mrak 2004, 44–45). V Finančnem obdobju 2007–2013 pa je predpristopni instrument vključen v cilj »Evropsko ozemeljsko sodelovanje«, in se izvaja preko Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Ob koncu je potrebno omeniti še pomen **Evropske investicijske banke** (EIB) in drugih finančnih instrumentov (**EUROTOM, EIS**). Bistvena razlika med strukturnimi skladi in Kohezijskim skladom na eni strani, ter EIB in ostalimi finančnimi instrumenti na drugi strani je v tem, da strukturni skladi in Kohezijski sklad delujejo po načelu solidarnosti in manj razvitim regijam oziroma državam nudijo nepovratna sredstva, medtem ko EIB in ostali finančni instrumenti regijam in državam nudijo pomoč zlasti v obliki ugodnih posojil. Evropska investicijska banka je torej finančna institucija, ki s kreditiranjem spodbuja ekonomsko in socialno kohezijo in trajnostni razvoj. Finančno pomoč daje v obliki (1) posojil in delnega financiranja investicijskih projektov, (2) globalnih posojil, (3) garancij in (4) delnega financiranja tehnične pomoči in študij za pripravo projektov (Mrak 2004, 35).

Podobno pa tudi Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM) in Evropski investicijski sklad (EIS) spodbujata ekonomsko in socialno kohezijo prek posojil in jamstev (Mrak 2004, 35).

4 IZHODIŠČA ZA PRIDOBIVANJE DODATNIH SREDSTEV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2004–2006

4.1 PROGRAMSKI IN INSTITUCIONALNI OKVIR RS ZA ČRPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE

Programiranje pomeni organiziranje, odločanje in financiranje večstopenjskega in večletnega procesa, kamor sta vključeni tako država članica kot tudi Komisija. Sredstva skladov so tako nepovratna sredstva, ki se dodeljujejo na osnovi razvojnih programov, dogovorjenih med komisijo in posamezno državo članico, ter sodelovanjem ostalih organov in teles.

Preden se država članica loti oblikovanja posameznih dokumentov, je treba določiti vrsto postopka. Če gre za programe v okviru Cilja 1, potem načrtovanje običajno poteka v obliki okvira podpore Skupnosti (v Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013) oziroma se uporabi postopek enotnega programskega dokumenta (v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006), če naj bi udeležba EU znašala manj kot milijardo evrov (je pa tak postopek predviden tudi za programe v okviru Cilja 2 in Cilja 3). Ko se določi vrsta postopka, država članica na osnovi smernic Komisije oblikuje svoje predloge za razvoj področij, ki se soočajo s težavami, ali pomoč ranljivim socialnim skupinam. Ti predlogi so zbrani v posebnem dokumentu, imenovanem Razvojni načrt, v katerem posamezna država članica skupaj z regionalnimi in lokalnimi oblastmi določi nacionalne in regionalne prioritete za dolgoročno razvojno načrtovanje. V oblikovanje predlogov, ki sestavljajo razvojni načrt, so poleg lokalnih, regionalnih in nacionalnih oblasti pritegnjeni tudi gospodarski in socialni partnerji. Ko Komisija pregleda in oceni prejete razvojne načrte, se začnejo pogovori s posamezno državo članico glede vsebine teh dokumentov. Poleg uskladitev vsebine razvojnega načrta s prednostnimi cilji kohezijske politike EU, se država članica in Komisija dogovorita še o primernih nacionalnih virih in sredstvih Skupnosti oziroma virih, ki naj bi se uporabili za izvedbo predlaganih načrtov. V roku petih mesecev je po oddaji državnega razvojnega programa in opravljenih usklajevanjih potrebno izdelati in sprejeti končni načrt in program – okvir podpore skupnosti ali enotni programski dokument. Sprejem teh dokumentov odraža uspešna pogajanja in usklajevanja nacionalnih prioritet s prioritetami EU (Mrak 2004, 69–71). Okvir podpore skupnosti oziroma enotni programski dokument določata višino finančne udeležbe EU. Okvir podpore skupnosti se kasneje razdeli v operativne programe. Enotni

programski dokument pa združuje tako informacije, vsebovane v okviru podpore Skupnosti kot tudi v operativnem programu. V njem se navedejo prioritete za razvoj celotnega ozemlja in v primerjavi z okvirom podpore Skupnosti ni razdeljen na sektorske oziroma operativne programe. Vsakemu enotnemu programskemu dokumentu mora slediti priprava programskega dopolnila, ki predstavlja najbolj konkretno stopnjo načrtovanja, saj vsebuje podrobne elemente o izvajanju prednostnih nalog na ravni ukrepa. Komisija v postopku oblikovanja in sprejemanja programskega dopolnila ne sodeluje, mora pa biti o tem obveščena. Programsko dopolnilo mora biti predloženo Komisiji v vednost najkasneje 3 mesece po sprejemu EPD oz OP (Mrak 2004, 68–77).

Pred koriščenjem sredstev sklada pa je treba vzpostaviti še inštitucije, ki bodo sodelovale pri koriščenju sredstev, ter se dogovoriti o razdelitvi in poteku izvajanja vseh nalog, od priprav na koriščenje do fizične izvedbe projektov tako, da bodo izpolnjevali stroge pogoje in merila evropske in domače zakonodaje (Wostner 2005, 90).

4.1.1 Institucionalna struktura izvajanja kohezijske politike

Sistem upravljanja in izvajanja postopkov v RS za strukturne sklade je bil opisan v Enotnem programskem dokumentu in Uredbi o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS št. 30/2004), ki je bila spremenjena leta 2004, 2005 in 2006 (Ur. l. RS št. 48/2004, 87/2004, 39/2005, 7/2006).

Po Uredbi o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji iz leta 2004 (Ur. l. RS št. 30/2004) so bili za izvajanje strukturnih skladov v Republiki Sloveniji tako odgovorni naslednji organi in telesa (3. člen):

- **Organ upravljanja** je bila Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj oziroma njena notranja organizacijska enota. Odgovorna je bila za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji iz leta 2006 (Ur. l. RS št. 7/2006) pa je dodala, da funkcijo organa upravljanja izvajajo notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, za katere je tako določeno v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. In je naprej opredelila, da je le za PPS EQUAL notranja organizacijska enota Ministrstvo za delo, družine in socialne zadeve.

- **Posredniško telo** je bilo odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja je vodilo medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na nivoju pristojne prednostne naloge, ki je bila predmet sofinanciranja s strani posameznega strukturnega sklada. Posredniško telo je bila notranja organizacijska enota: 1) Ministrstva za gospodarstvo za ESRR, 2) Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve za ESS, 3) Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za Usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR. Uredba iz leta 2006 (Ur. l. RS št. 7/2006, 3. člen) pa je opredelila, da je pristojnost in odgovornost posredniškega telesa za ESRR in ESS, določeno s to uredbo, izvajal organ upravljanja.
- **Nosilec proračunske postavke** je bil neposredni uporabnik državnega proračuna, ki je imel v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva strukturne politike. Deloval je v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti.
- **Končni upravičenec** v okviru EPD je bil neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra ali ministrice, pristojne za finance, ki je odobril državno pomoč ali izvedel projekt. Končni upravičenec je bil dolžan spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.
- **Končni prejemnik** je bil prejemnik sredstev strukturne politike.
- **Plačilni organ** je bila notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. Odgovorna je bila predvsem za izvrševanje povračil iz naslova sredstev EU strukturnih skladov v proračun.
- **Neodvisni organ za finančni nadzor** je bil Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je bil organ v sestavi Ministrstva za finance in je opravljal naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU.
- **Nosilec horizontalne prednostne naloge** je bilo ministrstvo, ki je pokrivalo posamezno vsebino horizontalne prednostne naloge glede na EPD, in sicer: Ministrstvo za okolje in prostor za trajnostni razvoj; Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za enake možnosti; Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za informacijsko družbo.
- **Nadzorni odbor** je bilo telo, ki je nadziralo vsak okvir podpore Skupnosti ali enotni programski dokument in vsak operativni program³⁰.

³⁰ Nadzorne odbore ustanovi država članica v soglasju z organom upravljanja po posvetovanju s partnerji. Predstavniki Komisije in, kjer je primerno, EIB sodelujejo pri delu nadzornega odbora kot svetovalec. Nadzorni odbor se mora prepričati o uspešnosti in kakovosti izvajanja pomoči; v šestih mesecih od odobritve pomoči

- **Programski svet** je bil medresorski odbor na ravni prednostne naloge EPD, ki ga je moralo ustanoviti posredniško telo.

Vloge udeležencev, vključenih v izvajanje postopkov pri porabi sredstev **kohezijskega sklada EU** pa so bile zapisane v 3. členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS št. 37/2005).

Pri Kohezijskem skladu je bilo v črpanje vključenih manj organov. Plačilni organ, neodvisni organ za finančni nadzor in organ upravljanja (ki je pri kohezijskem skladu le Služba vlade za lokalno samoupravo) so bili isti kot pri strukturnih skladih. Poleg teh pa sta obstajata še: 1) **Posredniško telo**, ki je bilo odgovorno za izdelavo in izvedbo sektorske strategije Referenčnega okvira in za izvedbo nalog, ki mu jih je delegiral organ upravljanja s svojimi navodili. Posredniško telo za področje okolja je bilo Ministrstvo za okolje in prostor, za področje prometa pa Ministrstvo za promet, in sta bila hkrati tudi nosilca proračunske postavke; 2) **Izvajalsko telo**, je bilo odgovorno za pripravo vloge za dodelitev sredstev Kohezijskega sklada EU, za izvedbo kohezijskega projekta na podlagi odločbe o dodelitvi sredstev ter za pripravo javnih razpisov za projekt. Delovalo je na podlagi navodil posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti.

Slika 4.1: Institucionalna struktura izvajanja Kohezijske politike pri Kohezijskem skladu



Vir: MOP (2009).

preuči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo v okviru vsakega ukrepa; periodično preuči napredek pri doseganju specifičnih ciljev pomoči; preveri rezultate izvajanja, zlasti uresničevanje posameznih ciljev, določenih za različne ukrepe itd. (Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999, 35 člen).

Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji in Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji za programsko obdobje 2007–2013 ne veljata več, saj je bila sprejeta Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS št. 41/2007), ki je bila naknadno spremenjena leta 2009 (Ur. l. RS št. 17/2009).

4.1.2 Državna programska Struktura izvajanja kohezijske politike

V programskem obdobju 2004–2006 je bila osnova za črpanje sredstev iz STRUKTURNIH SKLADOV Enotni programski dokument (EPD) 2004-2006 in programsko dopolnilo (PD) kot izvedbeni dokument.

EPD je vsebinsko izhajal iz Državnega razvojnega programa (DRP) RS 2001–2006, ki je predstavljal izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS) kot glavnega strateškega dokumenta države. Za razliko od DRP in SGRS, ki sta indikativnega značaja, je EPD po uskladitvi med RS in Evropsko komisijo dobil status mednarodne pogodbe.

Priprava EPD je potekala v tesnem sodelovanju in posvetovanju med resornimi ministrstvi, nevladnim sektorjem, prav tako so bile v vseh slovenskih regijah (NUTS III) organizirane predstavitve osnutka EPD. Predstavitve in posvetovanja so bila namenjena najširšemu krogu predstavnikov socialnih partnerjev, poklicnih in trgovinskih združenj, nevladnih organizacij, lokalnih oblasti, regionalnih razvojnih agencij in druge zainteresirane javnosti. Regionalnim razvojnim agencijam je bila v tem smislu posvečena posebna pozornost, saj so bile v zadnjem triletnem obdobju odgovorne za pripravo regionalnih razvojnih programov, ki so ravno tako morali biti pripravljeni v skladu z načelom partnerstva. Le ti so bili upoštevani že pri pripravi Državnega razvojnega programa (DRP) 2001–2006 in tako predstavljali strateško osnovo za pripravo EPD.

V skladu s splošno sprejetim pristopom, po katerem naj bi bil EPD osredotočen na omejen nabor prednostnih nalog in ukrepov ob upoštevanju meril za izbiro ukrepov in dejavnosti, je bila pomoč EU usmerjena predvsem na **štiri prednostna področja:**

- ❖ Prednostna naloga št. 1: spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, dejavnosti financirane iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.
- ❖ Prednostna naloga št. 2: znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje, aktivnosti financirane iz Evropskega socialnega sklada.
- ❖ Prednostna naloga št. 3: prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, dejavnosti sofinancirane iz usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in iz finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva (FIUR).
- ❖ prednostna naloga 4: tehnična pomoč.

Pravica do črpanja sredstev iz KOHEZIJSKEGA SKLADA je bila opredeljena v Pristopni pogodbi in se je nanašala na soglasje Evropske komisije k Referenčnemu okvirju za Kohezijski sklad za promet in za okolje za obdobje 2004–2006, ki je bila priloga Enotnega programskega dokumenta (Ministrstvo za promet 2008).

Tabela 4.1: Razdelani ukrepi po posameznih skladih, ter prednostnih nalogah/področjih

ENOTNI PROGRAMSKI DOKUMENT (EPD)				
Prednostna naloga	Sklad	Ukrep	Sredstva EU (V EUR)	Končni prejemnik Občine
Prednostna naloga št. 1: Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti	ESRR	Ukrep 1.1: Spodbujanje razvoja inovacijskega okolja	29.357.228	
		Ukrep 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij	32.223.033	
		Ukrep 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo	24.612.876	
		Ukrep 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve	43.047.027	občina
		Skupaj	129.240.164	
Prednostna naloga št. 2: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje	ESS	Ukrep 2.1.: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela	18.912.773	RRA
		Ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja	6.541.523	RRA
		Ukrep 2.3: Vseživljensko učenje	28.532.273	
		Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	18.687.773	RRA
		Skupaj	72.674.342	
Prednostna naloga št. 3: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva	EKUJS	Ukrep 3.1: Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov	8.564.669	
		Ukrep 3.2: Naložbe v kmetijska gospodarstva-	8.410.352	
		Ukrep 3.3: Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu (alternativni dohodkovni viri)	4.613.927	
		Ukrep 3.4: Investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov -	1.624.389	

		Ukrep 3.5: Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov	355.756	
		Skupaj	23.569.093	
	FIUR	Ukrep 3.6: Posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov	306.119	
		Ukrep 3.7: Ribogojstvo, predelava in trženje	1.474.921,00	
		Skupaj	1.781.040	
Prednostna naloga 4: Tehnična pomoč	ESSR ESS	Učinkovita izvedba celotnega programa	10.244.958	
		Skupaj po vseh ukrepih	237.509.597	
REFERENČNA OKVIRA				
Področje	Sklad	Ukrep		Izvedbeni organ Občine
Okolje	Kohezijski sklad	Ravnanje z odpadki	88.450.557	občina
		Gospodarjenje z vodo		občina
Promet		Cestna infrastruktura	84.204.145	
		Železniška infrastruktura		
		Pomorska infrastruktura		
		Skupaj	172.654.702	

Vir: Vlada RS (2003), Vlada RS (2009) in MOP (2003).

Ker raziskujemo uspešnost črpanja sredstev s strani občin za programsko obdobje 2004–2006, bomo podrobneje proučili le ukrepe, kjer je bila končni prejemnik oziroma izvedbeni organ občina, ter ukrepe, kjer je bila končni prejemnik regionalna razvojna agencija, ter so se občine lahko prijavile kot možen partner pri projektih, saj se je na horizontalni ravni spodbujalo lokalni razvoj.

Tako se bomo osredotočili predvsem na 4. ukrep črpanja iz ESRR, na tri ukrepe iz ESS in področje okolja iz Kohezijskega sklada.

❖ **ESRR: Prednostna naloga št. 1 - Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti:**

Ukrep 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve – splošni cilj ukrepa je bil povečati obseg javnih naložb v infrastrukturo in storitve, z neposrednim ekonomskim učinkom na promocijo projektov, ki so izhajali iz ukrepov 1.1, 1.2 in 1.3. Medtem ko so ukrepi 1.1, 1.2 in 1.3 prve prednostne naloge prispevali k povečanim naložbam na področju podjetništva in inovacij v zasebnem sektorju, je bil ta ukrep usmerjen na javne naložbe, ki so te ukrepe dopolnjevale z zagotavljanjem javne infrastrukture in z njimi povezanih storitev, potrebnih za investiranje, prenos znanja in promocijo podjetništva. Upravičene dejavnosti za dosego ciljev so bile:

- Prenova, obnova, modernizacija in izgradnja prostorov in opreme za javne raziskovalne in razvojne ustanove, javne poslovne objekte in javne turistične objekte (centri odličnosti, poslovne cone, multimedijski centri, centri vseživljenskega učenja, objekti za šport...);
- prenova, obnova, modernizacija, izgradnja javne in komunalne infrastrukture (čiščenje odpadnih vod, vodooskrba, urbani prometni sistemi, ceste, sistem kanalizacije, kolesarske steze, parki, kulturna dediščina...);
- študije in raziskave o ustanovitvi in izboljšavi javnih storitev (Vlada RS 2003, 147–149).

Upravičenci pa bili Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za informacijsko družbo, javni zavodi, javna in neprofitna podjetja ter občine (Vlada RS 2003, 149).

Relativna teža ukrepa v okviru prednostne naloge je bila: 33,30% razpoložljivih sredstev prednostne naloge, ki je bila financirana s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj, kar je predstavljalo 18,12% EU sredstev celotnega EPD (Vlada RS 2009, 35).

❖ **ESS: Prednostna naloga št. 2 - Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje:**

Ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela - splošni cilji so bili povečevanje stopnje zaposlenosti in zmanjševanje stopnje brezposelnosti; posebna pozornost je bila posvečena preprečevanju dolgotrajne brezposelnosti in pomoči brezposelnim na poti do zaposlitve (prek integracijske poti). Upravičene dejavnosti v okviru te poti so lahko vključevale:

- Usposabljanje namenjeno povečanju usposobljenosti brezposelnih oseb. Izvajale naj bi se aktivnosti, ki bi omogočile udeležencem pridobiti znanje, spretnosti in/ali delovne izkušnje, potrebne za izboljšanje njihovih zaposlitvene možnosti in zmanjšanje strukturnih neskladij na trgu dela. Aktivnosti naj bi vključevale (i) programe institucionalnega usposabljanja, (ii) programe usposabljanja na delovnem mestu, integrirane programe usposabljanja in (iii) promocije poklicev;
- Izobraževanje brezposelnih. Brezposelni naj bi bili vključeni v izobraževanje na podlagi individualnega zaposlitvenega načrta (Vlada RS 2003, 156–158).

Končna upravičenca sta bila Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Regionalne razvojne agencije, ciljni upravičenci pa brezposelne osebe (Vlada RS 2003, 158).

Relativna teža ukrepa v okviru prednostne naloge: 26,02 % razpoložljivih sredstev prednostne naloge, ki je bila financirana s strani Evropskega socialnega sklada, kar je predstavljalo 7,96 % EU sredstev celotnega EPD (Vlada RS 2009, 43).

Ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja - splošni cilj tega ukrepa je bil zviševanje udeležbe ljudi s posebnimi potrebami in težavami na trgu dela. V okviru tega ukrepa so se izvajale naslednje vrste dejavnosti:

- *pot do integracije* - informiranje, usmerjanje, svetovanje, usposabljanje in izobraževanje izbranih ciljnih skupin prek postopnega pristopa do vključevanja;
- *pomoč za zaposlovanje* - razvojni programi lokalnega zaposlovanja, namenjeni omogočanju zaposlovanja brezposelnim osebam s težavami, vključno z razvojem novih virov zaposlovanja, zlasti v socialni ekonomiji (Vlada RS 2003, 159–161).

Končni upravičenci so bili Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije, Direktorat za invalide, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Regionalne razvojne agencije. Ciljni upravičenci pa so bili: dolgotrajno brezposelne osebe (preko dveh let); brezposelni invalidi; etnične skupine (Romi); mladi, ki so opustili šolanje; druge prikrajšane skupine kot so: žrtve nasilja, bivši odvisniki, osebe po prestani kazni; in drugi (Vlada RS 2003, 160–161).

Relativna teža ukrepa v okviru prednostne naloge: 9,00 % razpoložljivih sredstev prednostne naloge, ki je bila financirana s strani Evropskega socialnega sklada, kar je predstavljalo 2,75 % EU sredstev celotnega EPD (Vlada RS 2009, 49).

Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti - splošni cilj tega ukrepa je bil izboljšanje usposobljenosti in spretnosti za spodbujanje prilagodljivosti zaposlenih in podjetij ter ustvarjanje novih kakovostnih delovnih mest. V okviru tega ukrepa naj bi se izvajale naslednje široke vrste dejavnosti:

- nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih - panoge v prestrukturiranju (tekstilna, usnjarska, obutvena industrija itd.);
- nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v perspektivnih panogah;
- usposabljanje in pomoč pri ustanavljanju podjetij;
- razvoj novih virov zaposlovanja - zagotavljala naj bi se zagonska podpora za novo ustanovljena podjetja in organizacije s področja profitnega in neprofitnega, ki naj bi oblikovala projekte lokalnega zaposlovanja, namenjene razvoju novih virov zaposlovanja, kar

naj bi pospešilo ustvarjanje novih delovnih mest in okrepilo partnerstvo na lokalni ravni (Vlada RS 2003, 165–166).

Končni upravičenci so bili Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije, Javna agencija RS za podjetništvo in tuje investicije, Regionalne razvojne agencije. Ciljni upravičenci pa zaposlene osebe, delodajalci, potencialni podjetniki, vodstveni delavci (Vlada RS 2003, 166).

Relativna teža ukrepa v okviru prednostne naloge: 25,71 % razpoložljivih sredstev prednostne naloge, ki je bila financirana s strani Evropskega socialnega sklada, kar je predstavljalo 7,87 % EU sredstev celotnega EPD (Vlada RS 2009, 64).

Vsi trije ukrepi naj bi spodbujali *lokalne programe zaposlovanja* na podlagi lokalnih partnerstev in sodelovanja lokalnih subjektov z namenom podpore razvoju lokalnih okolij. Na ta način naj bi bila dosežena krepitev sodelovanja na regionalni in lokalni ravni pri zmanjševanju brezposelnosti, spodbujanju zaposlovanja, izboljševanju delovanja trga dela in spodbujanju razvoja lokalnih gospodarstev (Vlada RS 2003, 156–168).

❖ **Kohezijski sklad:**

V Referenčnem okvirju za kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004–2006, ki ga je izdalo Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, so bili analizirani ključni problemi na področju varstva okolja v povezavi s strateškimi cilji, ki jih je določal Nacionalni program varstva okolja. Dokument je določal prednostne naloge, s katerimi so se izpolnjevale obveznosti iz investicijsko najbolj zahtevnih evropskih direktiv. Na okoljskem področju so bile upravičene za sofinanciranje le investicije s področja ravnanja z **odpadki in upravljanja z vodami**.

Glavni cilji politike ravnanja z odpadki so bili zmanjšati količine končno odloženih odpadkov z ločevanjem odpadkov in njihovih nevarnih sestavin na kraju izvora, povečati snovno in energetsko predelavo odpadkov in zmanjšati emisije plinov tople grede iz odloženih organskih odpadkov. Prednostni projekti so bili: 1) Izgradnja novega dolgoročnega odlagališča, ki naj bi pokrivalo eno ali več regij ter naj bi bilo locirano in zgrajeno v skladu s standardi EU (regionalni centri) - vključno z deponijami za zbiranje in odvoz ter vmesnim skladiščenjem, objekti za sortiranje in kompostiranje organskih in zelenih odpadkov; 2) izgradnja sežigalnic za toplotno obdelavo komunalnih odpadkov, vključno z izkoriščanjem njihove energijske

vrednosti za dehidrirano blato iz naprav za čiščenje odpadnih vod, trdnimi ostanki komunalnih odpadkov, in ostanki odpadkov po razvrščanju in drugih postopkih za pripravo sekundarnih surovin in izvedbo optimalne logistike ravnanja z odpadki (MOP 2003, 14–19).

Glavni cilji trajnostnega gospodarjenja z vodo pa so bili doseči drugi kakovostni razred površinskih voda, uvesti trajnostno varovanje in rabo vodnih virov, ki temelji na načelih Okvirne direktive o vodi, spoštovati delovanje vodnih ekosistemov in v skladu s standardi o pitni vodi zavarovati kakovost virov pitne vode – zlasti podtalnice in kraških površinskih vodnih virov. Prednostni projekti so bili: varstvo vodonosnikov podtalnice in površinskih vod, ki so se uporabljali za oskrbo s pitno vodo; zmanjšanje onesnaževanja voda, ki so bile razglašene za občutljiva območja (npr. jezera in vodohrani, obalno Jadransko morje – Tržaški zaliv); zmanjšanje neposrednih izpustov odpadne vode v naravna jezera, mokrišča in drugo naravno in kot biotsko raznovrstno zavarovano vodno okolje; varstvo kopalnih voda; varstvo voda z ribami in lupinarji; zmanjšanje izpustov odpadne vode v prekomerne vode (MOP 2003, 14).

Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) je bilo pristojno za pripravo in izvedbo strateških okoljskih programov in ustreznih akcijskih načrtov in je bilo v institucionalni shemi Kohezijskega sklada opredeljeno kot Vmesni organ. V skladu z Zakonom o varstvu okolja (ZVO) so **občinski organi** pristojni za organizacijo, upravljanje, vzdrževanje in obratovanje služb za oskrbo z vodo, čiščenje odpadnih voda in ravnanje z odpadki. Poleg tega so po ZVO občine lastniki komunalnih infrastrukturnih objektov v sektorjih gospodarjenja z vodo in ravnanja z odpadki, ter so zato nastopali v izvedbenem procesu kot investitorji ali pogodbeni organi. V institucionalni shemi Kohezijskega sklada so bile občine izvedbeni organi (MOP 2003, 21–22).

Potrebno pa je omeniti, da je bila Slovenija v predpristopnem obdobju upravičena do sredstev ISPA – predpristopnega inštrumenta strukturne politike, ki je bil namenjen vlaganju v okoljsko in transportno infrastrukturo. Projekti, sofinancirani s strani inštrumenta ISPA so z dnem vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo postali projekti Kohezijskega sklada.

4.1.3 Regionalni razvojni program, Pomurje 2000 +

Temeljno izhodišče za pripravo Regionalnega razvojnega programa (v nadaljevanju: RRP) je bil 11. člen Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja RRP. Nosilec izdelave Regionalnega razvojnega programa je postala Regionalna razvojna agencija Mura, ki jo je za izvedbo te aktivnosti pooblastilo 18 od 26 občin statistične regije Pomurje ter je z Agencijo RS za regionalni razvoj podpisala pogodbo o dodelitvi subvencije za izdelavo RRP.

Vsebinsko izhodišče za pripravo RRP so predstavljali dokumenti, ki so že poskušali odgovoriti na temeljne razvojne dileme Pomurja. Ti dokumenti so bili: »Pomen in položaj Pomurske regije v širšem prostoru, analiza stanja in razvojnih možnosti v prostoru ter omejitev okolja, koncept prostorskega razvoja« iz leta 1995; »Razvojna strategija Pomurja (Prekmurja in Prlekije)« iz leta 1998; »Strategija za razvoj mejne TRI-D regije« iz leta 1999; in dokument »Pomurje 2000+«, izdelan leta 2000 (RRA 2003, 8).

Namen RRP je bil doseganje širokega konsenza med regionalnimi akterji glede programov, prioritet in strategije izvedbe aktivnosti, ki naj bi vodile k približevanju kazalnikov slovenskemu in povprečju EU. Na podlagi smernic, ki jih je navajal regionalni razvojni program, je bil zastavljeni cilj za programsko obdobje 2002–2006 doseči 90% BDP slovenskega povprečja (RRA 2003, 8).

Cilj RRP je bil usklajevanje razvojnih predvidevanj in nalog države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji. Vseboval je analizo takratnega stanja v regiji ter je določal cilje, prioritete, strategije in programe, ki naj bi prispevali k učinkovitosti in trajnosti razvoja v regiji (RRA 2003, 8).

RRP je bil sestavljen iz dveh delov, strateškega, ki je določal programske sklope, njihovo analizo, vizijo razvoja regije in skladnost RRP z nacionalnimi prioritetami, ter izvedbenega dela, ki je predstavljal nabor programov, podprogramov in projektov, s katerimi naj bi se uresničili cilji zastavljeni v strateškem delu.

V nadaljevanju je predstavljena tabela, ki združuje glavne programe in finančne vrednosti, ki so bile načrtane v RRP v izvedbenem delu.

Tabela 4.2: Programski in finančni načrt RRP

Glavni programi	Investicijska vrednost (v 1000 SIT)
1. Izboljšanje konkurenčnosti podjetij	6.257.173
2. Prestrukturiranje delovno-intenzivne industrije	740.000
3 .Prestrukturiranje kapitalsko intenzivne industrije	980.000
4. Tehnološka revitalizacija podjetij	545.000
5. Pospeševanje podjetništva	8.597.825
6. Nadaljnji razvoj zdraviliškega in hotelskega turizma	13.267.419
7. Razvoj turistične (infra) strukture	52.748.000
8. Razvoj informacijske družbe in IT	1.922.200
9. Izboljšanje kvalitete voda	23.404.000
10. Revitalizacija degradiranih območij v Pomurju	1.479.150
11. Uvajanje trajnosti – vzdržnih razvojnih programov	40.682.680
12. Izboljšanje in razvoj infrastrukture	60.350.700
13. Urejanje prostora	7.188.600
14. Razvoj izobraževanja	10.408.460
15. Izboljšanje zdravja prebivalcev Pomurja	1.960.900
16. Razvoj športa in rekreacije	2.266.000
17. Razvoj človeških virov in trga dela	1.621.200
18. Razvoj Kulture in umetnosti	3.606.000
19. Razvoj strukture kmetijske pridelave	4.874.000
20. Razvoj proizvodnje in trženje kmetijskih proizvodov	8.160.050
21. Razvoj podeželja	2.720.000
22. Gospodarski in socialni razvoj na narodnostno mešanih območjih	750.000
Skupaj	254.529.357
Skupaj v EUR	1.062.132.185,78

Vir: RRA Mura (2003).

5 ANALIZA PRIDOBIVANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV V POMURSKIH OBČINAH

5.1 USPEŠNOST ČRPAJA SREDSTEV IZ SKLADOV EU S STRANI POMURSKIH OBČIN

- **Ocenjeni finančni okvir v izvedbenem načrtu 2004**

V letnem izvedbenem načrtu Pomurske regije **za leto 2004**, je finančni del temeljil na absorpcijski sposobnosti regije in upravičenih pričakovanjih sofinanciranja iz nacionalnih in evropskih virov. Skupno je znašal ca. 20 mrd SIT (83,5 mio EUR), od tega bi regija bila sposobna zagotoviti ca. 8 mrd SIT (33,4 mio EUR), 12 mrd SIT (50,1 mio EUR) pa je bilo načrtovano iz državnih virov, največji del iz naslova EPD (7,4 mrd. SIT oz 30,9 mio EUR), potem iz sredstev programa Pobude skupnosti Interreg IIIA, predpristopne pomoči Phare, Javnega sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja, iz neposrednih regionalnih spodbud (244 mio SIT oz. 1 mio EUR), ter sredstev resornih ministrstev iz posrednih (3.3 mrd. SIT oz. 14 mio EUR) regionalnih spodbud (glej tabelo 5.1).

Vseh virov, ki bi jih Slovenija lahko **do leta 2006** informativno namenila razvoju Pomurja je bilo za **22.616.708.710 SIT (94 mio EUR)** ob predpostavki, da bi resorna ministrstva vsako leto Pomurju namenila enak delež sredstev kot v letu 2002 in da bi regija uspešno črpala sredstva, ki so bila informativno namenjena Pomurju (RRA Mura in MG 2004, 43).

Ta izvedbeni načrt je obsegal izvajanja osmih ukrepov v Pomurju, zajemal pa je tako posredne kot neposredne regionalne³¹ spodbude. Zaradi statistične zmote pri znesku posrednih spodbud in iz nje izhajajočih prevelikih pričakovanj v lokalnem okolju, pa je glede na vsoto zagotovljenih sredstev v proračunu prevrednoteni "letni" izvedbeni načrt bil prekvalificiran v "večletnega".

³¹ Imenovane tudi regijske ali razvojne spodbude.

Tabela 5.1: Načrtovani projekti za izvajanje v letu 2004, razporejeni po finančnih virih

UKREP/ projekt	Terminski plan	Ocenjena vrednost projekta	Regionalni viri	Državni viri skupaj	že zagotovljena	EPD	INTERREG	PHARE	NRS	VODNI SKLAD	RESORNA MINISTRSTVA	Preostanek potrebnih sredstev	Končni uporabnik
UKREP I1	2004-2006	5.356.056.500	1.323.696.250	4.032.360.250	0	2.670.965.050	0	0	10.000.000	0	1.351.395.200	0	
Vzpostavljane poslovnih con	2004-2006	5.341.930.100	1.319.569.850	4.022.360.250		2.670.965.050					1.351.395.200	0	
Ureditev severne industrijske cone v MS	2004-2006	1.470.000.000	367.500.000	1.102.500.000		735.000.000					367.500.000	0	MO MS
Industrijsko poslovna cona Lendava	2004/2006	733.500.000	183.375.000	550.125.000		366.750.000					183.375.000	0	Občina Lendava
Poslovna cona MELE	2004-2006	1.169.500.000	526.125.000	643.375.000		584.750.000					58.625.000	0	Občina G.Radgona
Poslovna cona Boračeva	2004-2006	243.930.100	61.319.850	182.610.250		121.965.050					60.645.200	0	Občina Radenci
Poslovne cone Prlekije	2005-2006	400.000.000	100.000.000	300.000.000		200.000.000					100.000.000	0	Občina Ljutomer
Podporne aktivnosti	2004-2006	1.325.000.000	81.250.000	1.243.750.000		662.500.000					581.250.000	0	Konzorcij
Spodbujanje tujih investicij v Pomurju	2004	14.126.400	4.126.400	10.000.000					10.000.000			0	RRA Mura
UKREP I2	2004-2006	200.000.000	50.000.000	150.000.000	0	100.000.000	0	0	0	0	50.000.000	0	
Spodbujanje inovativnosti v Pomurju	2004-2006	200.000.000	50.000.000	150.000.000		100.000.000					50.000.000	0	RRA Mura
UKREP I3	2004-2009	9.661.997.300	4.421.569.900	4.399.859.400	0	3.838.068.920	214.181.250	0	22.000.000	0	325.609.230	840.568.000	
Zdraviliško turistična cona Moravske Toplice Rimska Čarda	2004-2006	875.000.000	255.000.000	620.000.000		437.500.000			22.000.000		160.500.000	0	Občina Moravske Toplice
Panonske Terme hotel 5*	2004-2006	3.480.000.000	2.088.000.000	1.392.000.000		1.392.000.000						0	Terme 3000
Bio terme Mala Nedela	2004-2009	2.425.480.000	1.212.740.000	970.192.000		970.192.000						242.548.000	Segrap d.o.o.
Tri srca	2004-2006	500.000.000	300.000.000	200.000.000		200.000.000						0	Radenska d.o.o.
TRC Bukovniško jezero	2004-2006	604.342.300	207.496.150	396.846.150		241.736.920					155.109.230	0	Občina Dobrovnik
Soboško jezero	2004-2006	1.491.600.000	296.940.000	596.640.000		596.640.000						598.020.000	Intering Holding d.o.o.
Turistična cona Mura	2004-2006	285.575.000	61.393.750	224.181.250			214.181.250				10.000.000	0	PRA

UKREP K1	2004-2006	1.231.011.646	734.254.046	496.757.600	0	486.757.600	0	0	10.000.000	0	0	0	
Razvoj in pridelava orhidej	2004-2006	1.216.894.000	730.136.400	486.757.600		486.757.600						0	Ocean Orchids d.o.o.
Podeželje - priložnost za nova delovna mesta	2004	14.117.646	4.117.646	10.000.000					10.000.000			0	Občina Velika Polana
UKREP K2	2004-2005	200.000.000	50.000.000	150.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	
Povezovanje podjetij agroživilske industrije v P.	2004-2005	200.000.000	50.000.000	150.000.000			150.000.000					0	RRA Mura
UKREP R1	2004-2006	2.021.415.900	590.485.620	1.433.109.920	146.758.842	324.300.000	0	0	142.000.000	0	820.051.078	0	Konzorcij
Zdrava skupnost	2004-2006	120.000.000	35.040.000	84.960.000	84.960.000							0	
Kmetijsko-turistični grozd	2004-2006	141.000.000	41.172.000	99.828.000					18.000.000		81.828.000	0	
Ekološko kmetovanje	2004-2006	116.700.000	34.076.400	82.623.600	17.588.244				17.595.000		47.440.356	0	
Inkubator za zdravo hrano	2004-2006	135.625.000	39.602.500	96.022.500					18.300.000		77.722.500	0	
Pomurje - dežela zdravlja in prijaznih ljudi	2004-2006	110.450.000	32.393.000	78.057.000	44.210.598				18.105.000		15.741.402	0	
Vidova wellnes pot	2004-2006	262.300.000	76.591.600	185.708.400							185.708.400	0	
Lendava-kolesarjem prijazno mesto	2004-2006	25.170.000	7.349.640	20.000.000					20.000.000			-2.179.640	
Poti Krajinskega parka Goričko	2004-2006	213.380.000	62.307.000	151.073.000							151.073.000	0	
Zasnova regijske mreže	2004-2006	6.500.000	1.898.000	4.602.000							4.602.000	0	
Revitalizacija dvorca Rakičan	2004-2006	648.600.000	189.391.200	459.208.800		324.300.000			30.000.000		104.908.800	0	
Inštitut za zdravje in razvoj	2004-2006	115.750.900	33.799.000	81.951.900					10.000.000		71.951.900	0	
Visoka šola za gostinstvo in turizem Radenci	2004-2006	60.840.000	17.765.280	43.074.720					5.000.000		38.074.720	0	
Visoka šola za management in biotehniko	2004-2006	65.100.000	19.100.000	46.000.000					5.000.000		41.000.000	0	
UKREP R2	2004-2005	424.000.000	124.000.000	300.000.000	0	0	0	0	50.000.000	100.000.000	150.000.000	0	
Vodooskrba	2004-2005	424.000.000	124.000.000	300.000.000					50.000.000	100.000.000	150.000.000	0	Pomurske občine

Pomurja													
UKREP R3	2004-2006	1.580.237.647	608.785.647	971.452.000	29.880.000	0	0	251.250.000	10.000.000	0	680.322.000	0	
Zasnova prostorskega plana KP Goričko	2004	14.117.647	4.117.647	10.000.000					10.000.000			0	Občine v KP Goričko
Prenova kinodvorane v MS	2004-2006	310.000.000	93.000.000	217.000.000	29.880.000						187.120.000	0	MO Murska Sobota
Dediščina Prekmurja in Prekije	2004	77.000.000	24.608.000	52.392.000							52.392.000	0	PRA
Potrebna infrastruktura v KP Goričko	2004-2006	844.120.000	422.060.000	422.060.000							422.060.000	0	RA Sinergija
Regijski park Mura	2004-2006	335.000.000	65.000.000	270.000.000				251.250.000			18.750.000	0	PRA
SKUPAJ	2004-2009	20.674.718.993	7.902.791.463	11.934.539.170	176.638.842	7.420.091.570	214.181.250	251.250.000	244.000.000	100.000.000	3.377.377.508	840.568.000	4,07
Opređenjenih vseh NRS	2004-2009	2.760.597.593	806.010.713	1.954.586.880	61.798.842	761.800.000			244.000.000	100.000.000	789.167.678	-2.179.640	

Vir: prirejeno po: RRA Mura in MG (2004).

 Označuje vse projekte, ki vključujejo neposredne regionalne spodbude

5.1.1 Neposredne regionalne spodbude

Neposredne regionalne spodbude (NRS), katerih načrtovanje je usklajevalo Pomurje z državo prek 87-članskega programskega odbora za pripravo in spremljanje izvajanja Regionalnega razvojnega programa Pomurje 2000+, so se dodeljevale na programski podlagi. To pomeni, da je RRA Mura za pomursko statistično regijo v sodelovanju z območnimi razvojnimi agencijami (ORA), ki pokrivajo praviloma območja upravnih enot, in Podjetniškim centrom mestne občine Murska Sobota pripravila predlog projektov. Predlog se je uskladil in potrdil na programskem odboru regije, upošteva Letni izvedbeni načrt, ki ga je država v sodelovanju s takratno službo vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj in ob podpori Javne agencije RS za regionalni razvoj kot pilotni projekt pripravila za leto 2004 (Mihajlović 2005).

Kateri projekti so dejansko bili izvajani prikazujejo tabele 5.2, 5.3 in 5.4.

LETO 2004:

Tabela 5.2: Projekti sofinancirani iz naslova NRS v letu 2004

zap. št.	Naziv projekta	nosilec projekta	vrednost projekta v SIT	sofinanciranje - NRS v SIT
REGIJSKI PROJEKTI - RRA Mura				
1	Regionalna zasnova prostorskega razvoja Krajinskega parka Goričko	Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.	11.904.000,00	8.432.000,00
2	Spodbujanje tujih investicij v Pomurju	Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.	14.126.000,00	9.979.335,00
3	Raziskovalno izobraževalno središče	Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.	67.078.288,18	49.626.500,00
4	Pomurje-dežela zdravja in prijaznih ljudi	Regionalna razvojna agencija Mura, d.o.o.	98.425.239,12	72.000.000,00
		Skupaj sredstev RRA Mura	191.533.527,00	140.037.835,00
MO MS				
5	Komunalna ureditev proizvodno-servisne cone ob Noršinski ulici v Murski Soboti-I.faza-2.del	Mestna občina Murska Sobota	48.287.176,00	34.203.416,00
SR Sinergija				
6	Sekundarna vodooskrba za najbolj kritične točke na Goričkem	Občina Grad	48.778.819,60	26.000.000,00
7	Primarno in sekundarno vodovodno omrežje v Občini Hodoš	Občina Hodoš	46.214.620,04	5.000.000,00
8	Zdravilišče Rimska čarda	Občina Moravske Toplice	31.230.000,00	22.000.000,00
SR Gornja Radgona				
9	Čistilna naprava Apače	Občina Gornja Radgona	109.771.191,25	27.067.746,24
10	Vodovod Kapelski vrh Murščak	Občina Radenci	50.967.195,00	11.277.000,00
11	Zamenjava obstoječega dotrajanega cevovoda v Dragotincih	Občina Sveti Jurij ob Ščavnici	21.819.158,40	6.255.000,00
SR Ljutomer				

12	Obnova in razširitev obstoječega asfaltnega vozlišča in razširitev odvodnjavanja meteornih voda na OJP Šprinc-Državna meja z Republiko Hrvaško	Občina Razkrižje	29.501.075,64	20.700.000,00
13	Rekonstrukcija ceste v ul. Iztoka Gaberca in izgradnja dovozne ceste do VIZ Veržej ter izgradnja vodovoda	Občina Veržej	35.490.274,79	24.750.000,00
SR Lendava				
14	Lendava - kolesarjem prijazno mesto	Občina Lendava	12.850.468,11	9.025.915,11
15	Povezovanje v kmetijstvu za skupne nastope na trgih	Občina Črenšovci	28.236.000,00	20.000.000,00
16	Podeželje-priložnost za nova delovna mesta	Občina Velika Polana	14.117.646,00	10.000.000,00
		Skupaj občinskih sredstev	477.263.625,00	216.279.077
	SKUPAJ		668.797.152,13	356.316.912,35

Vir: RRA Mura (2007a).

V letu 2004 je bila RRA Mura nosilec 4 projektov, občine pa 12. Skupaj je bilo izvedenih 16 projektov. Vrednost vseh projektov (tako RRA in občin) je bila 668.797.152,13 SIT (oz. 2.790.841,06), sofinancirani so bili v znesku 356.316.912,35 SIT (1.486.884,13 EUR), oziroma v 53%, porabljenih pa je bilo 312.480.239,78 SIT (oz. 1.303.956,93 EUR) občinskih in RRA sredstev.

Vrednost vseh projektov RRA Mura je bila 191.533.527,00 SIT, ter so bili sofinancirani v znesku 140.037.835,00 SIT, kar pomeni, da je odstotek sofinanciranja znašal 73%. Občine so izpeljale projekte v vrednosti 477.263.625,00 SIT, ter v sofinanciranju 216.279.077 SIT, kar pomeni, da so projekti bili sofinancirani v vrednosti 45%.

LETO 2005:

Tabela 5.3: Projekti sofinancirani iz naslova NRS v letu 2005

zap. št.	Naziv projekta	nosilec projekta	vrednost projekta v SIT	sofinanciranje - NRS v SIT
REGIJSKI PROJEKTI - RRA Mura				
1	Kmetijsko - živilski tehnološki center	RRA Mura d.o.o.	42.603.602,20	30.000.000,00
2	Spodbujanje tujih investicij v Pomurju	RRA Mura d.o.o.	12.856.886,11	4.400.000,00
3	Lokalna oskrba hrane v javnih zavodih	RRA Mura d.o.o.	70.542.738,20	50.000.000,00
4	Izziv mladosti	RRA Mura d.o.o.	69.267.184,00	50.000.000,00
5	Boljše zaposlitvene možnosti marginalnih skupin Goriškega in Ravenskega	RRA Mura d.o.o.	10.020.000,00	5.000.000,00
6	Goričko in Ravensko - pilotna e-regija Pomurja	RRA Mura d.o.o.	19.770.000,00	14.003.750,00
		Skupaj sredstev RRA Mura	225.060.410,51	153.403.750,00
MO MS				
7	Severna obrtno industrijska cona M. Sobota, 2. Faza	MO MS	112.863.611,48	70.000.000,00
SR Ljutomer				
8	Poslovne cone Prlekije	Občina Ljutomer	72.547.200,00	45.342.000,00
9	Promocija in trženje tematskih poti Prlekije	Občina Ljutomer	16.879.224,00	7.033.010,00

	SR Gornja Radgona			
10	Vinske poti - Gornja Radgona	Občina G. Radgona	93.430.491,24	31.719.651,57
	SR Sinergija			
11	MOPC občin Goriškega in Ravenskega	Občina Puconci	64.403.200,00	39.999.753,88
		Skupaj občinskih sredstev	360.123.726,72	194.094.415,45
	SKUPAJ		585.184.137,23	347.498.165,45

Vir: RRA Mura (2007a).

V letu 2005 je bila RRA Mura nosilec šestih projektov, občine pa samo petih. Skupaj je bilo izvedenih 11 projektov. Vrednost vseh projektov (tako RRA in občin) je bila 585.184.137,23 SIT (oz. 2.441.930,13 EUR), sofinancirani so bili v znesku 347.498.165,45 SIT (1.450.084,15 EUR), oziroma v 59%, porabljenih pa je bilo 237.685.971,78 SIT (oz. 991.845,98 EUR) občinskih in RRA.

Vrednost vseh projektov RRA Mura je znašala 225.060.410,51 SIT, ter so bili sofinancirani v znesku 153.403.750,00 SIT, kar pomeni, da je odstotek sofinanciranja znašal 68%. Občine so izpeljale projekte v vrednosti 360.123.726,72 SIT, ter v sofinanciranju 194.094.415,45 SIT, kar pomeni, da so projekti bili sofinancirani v vrednosti 54%.

LETO 2006:

Tabela 5.4: Projekti sofinancirani iz naslova NRS v letu 2006

zap. št.	naslov projekta	nosilec projekta	vrednost projekta v SIT	sofinanciranje - NRS v SIT
	REGIJSKI PROJEKTI - RRA Mura			
1	Tuje investicije v Pomurju	RRA Mura d.o.o.	30.016.986,08	22.512.301,46
2	Management v agroživilstvu in razvoj podeželja	RRA Mura d.o.o.	57.774.432,01	40.000.000,00
3	Višja strokovna šola - smer informatika M. Sobota	RRA Mura d.o.o.	24.624.816,00	17.442.578,00
4	Pomurje - energetska vzdržna regija	RRA Mura d.o.o.	55.114.800,00	39.886.816,67
5	Z lokalno oskrbo hrane do zdravja	RRA Mura d.o.o.	53.635.953,41	38.566.733,09
		Skupaj sredstev RRA Mura	221.166.987,50	158.408.429,22
	SR Gornja Radgona			
6	Negovske mavrice	občina. G. Radgona	24.352.466,93	10.146.616,00
	MO MS			
7	Severna obrtno ind. cona M. Sobota - II. Faza	MO MS	74.905.100,00	45.280.800,00
	SR Lendava			
8	Gradnja komunalnih vodov v obrtno cono Odranci, 2.A faza	občina Odranci	64.142.160,77	25.050.000,00
9	Medobčinske poslovno kmetijske cone	občina Dobrovnik	68.898.029,13	0,00
	SR Sinergija			
10	Mrežna poslovna cona Tišina – dokumentacija	občina Tišina	10.679.999,38	6.675.000,00

11	Poslovna cona Beltinci - nakup zemljišč	občina Beltinci	21.796.700,00	12.445.916,00
12	Poslovna cona Šalovci - nakup zemljišč	občina Šalovci	25.775.000,00	12.095.000,00
13	Poslovna cona M. Toplice - nakup zemljišč	občina M. Toplice	56.095.900,00	30.409.800,00
14	Obrtno poslovna cona Grad – 1. Faza	občina Grad	25.044.019,80	10.750.000,00
	SR Ljutomer			
15	Tematske poti Prlekije - izvedbena faza	občina Ljutomer	84.321.847,47	35.134.103,00
16	Nakup zemljišč in trženje poslovne cone Ljutomer	občina Ljutomer	21.030.774,00	15.000.000,00
		Skupaj občinskih sredstev	477.041.997,48	202.987.235,00
	SKUPAJ		698.208.984,98	361.395.664,22

Vir: RRA Mura (2007a).

V letu 2006 je bila RRA Mura nosilec petih projektov, občine pa enajstih. Skupaj je bilo izvedenih 16 projektov. Vrednost vseh projektov je bila 698.208.984,98 SIT (oz. 2.913.574,47 EUR), sofinancirani so bili v znesku 361.395.664,22 SIT (1.508.077,38 EUR), oziroma v 51,76%, porabljenih pa je bilo 336.813.320,76 SIT (oz. 1.405.497,08 EUR) občinskih in RRA sredstev.

Vrednost vseh projektov RRA Mura je bila 221.166.987,50 SIT, ter so bili sofinancirani v znesku 158.408.429,22 SIT, kar pomeni, da je odstotek sofinanciranja znašal 72%. Občine so izpeljale projekte v vrednosti 477.041.997,48 SIT, ter v sofinanciranju 202.987.235,00 SIT, kar pomeni, da so projekti bili sofinancirani v vrednosti 42,5%. Iz tabele pa je prav tako razvidno, da občina Dobrovnik, pri projektu Medobčinske poslovno kmetijske cone, ni dobila nič neposrednih regionalnih spodbud, zato je delež sofinanciranja občin toliko manjši.

Skupno je tako bilo, v obdobju 2004–2006, izvedenih 43 projektov, v skupni višini 1.952.190.274,34 SIT (oz. 8.146.345,66 EUR). Iz naslova NRS so bili projekti sofinancirani v višini 1.065.210.742,02 SIT (oz. 4.445.045,66 EUR), porabljenih pa je bilo 886.979.532,32 SIT (oz. 3.701.300,00 EUR) lastnih regionalnih virov.

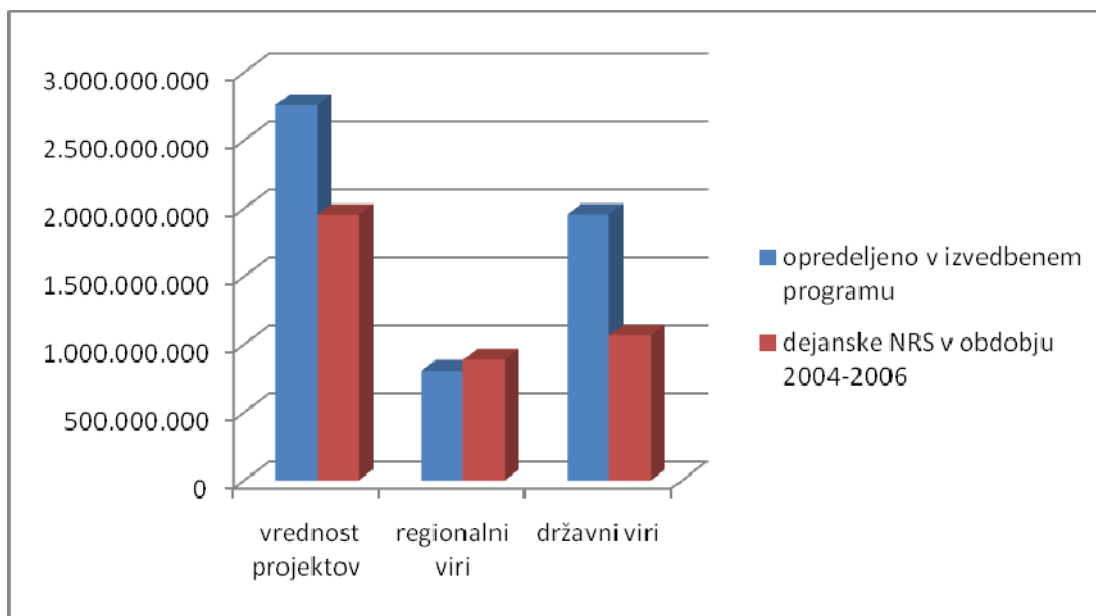
Kako so bila kombinirana sofinancirana sredstva (državna in evropska) nimamo podatkov. RRA Mura razpolaga le s podatki, da so se sredstva zagotavljala iz proračunske postavke Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVLR) št. 1136, SVLR pa nima razdelanih podatkov, koliko evropskih sredstev (in iz katerih skladov) je bilo porabljenih za te posamezne projekte.

➤ Opredeljena in dodeljena sredstva

V izvedbenem načrtu za pomursko regijo leta 2004 (glej tabelo 5.1) je bilo opredeljeno, da bo vseh državnih virov namenjenih projektom Pomurja znotraj neposrednih regionalnih spodbud 1.954.586.880 SIT (oz. 8.156.346,52 EUR). Ta vrednost je zajemala tako neposredne regionalne spodbude kot tudi dodatne vire neposrednim regionalnim spodbudam v obliki sredstev EPD, sredstev resornih ministrstev (v obliki posrednih regionalnih spodbud), sredstev programa Pobude Interreg in predpristopne pomoči Phare. Regija (občina in zasebni investitorji) bi morala prispevati 806.010.713 SIT (oz. 3.363.423,11 EUR). Ocenjena vrednost projektov je tako znašala 2.760.597.593 SIT (oz. 11.519.769,63 EUR).

V okviru programskega sofinanciranja, t.i. neposrednih regionalnih spodbud, se je v programskem obdobju izvedlo 43 projektov, v skupni višini 1.952.190.274,34 SIT (oz. 8.146.345,66 EUR). Iz naslova NRS so bili sofinancirani v višini 1.065.210.742,02 SIT (oz. 4.445.045,66 EUR), kar predstavlja v povprečju 55% na projekt. Porabljenih pa je bilo 886.979.532,32 SIT (oz. 3.701.300 EUR) lastnih regionalnih virov.

Graf 5.1: Razmerje med opredeljenimi sredstvi v izvedbenem programu in dejanski porabi sredstev



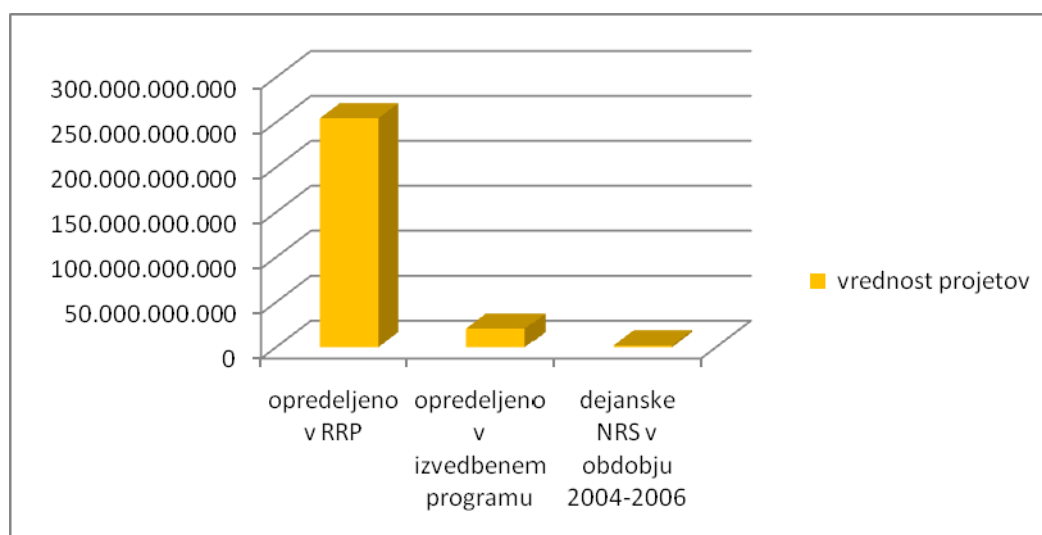
Če pogledamo graf 1, tako vidimo, da je razmerje (razlika) med opredeljenimi sredstvi v izvedbenem programu in dejansko porabljenimi sredstvi, relativno majhno. Vrednost projektov dejanske porabe NRS znaša 70,7% opredeljene vrednosti v izvedbenem programu

2004, dejansko porabljeni državni viri pa dosegajo 54,5% opredeljenih sredstev. Regionalnih virov pa je bilo dejansko porabljenih več, kar pomeni, da občine in RRA Mura niso bile najbolj učinkovite pri pogajanju o sofinanciranju.

Ker RRA Mura razpolaga le s podatki, da so se sofinancirana sredstva zagotavljala iz proračunske postavke Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj št. 1136, lahko iz zaključnih računov RS izvemo le, koliko državnih sredstev je bilo iz proračunske postavke 1136 namenjenih za spodbude v izvedbene dele RRP. V letu 2004 je tako bilo namenjenih 3.040.000.000 SIT, v letu 2005 3.329.560.000 SIT, v letu 2006 pa 3.244.000.000 SIT. To skupaj znesi 9.613.560.000 SIT (oz. 40.116.675,01 EUR). Kar pomeni, da je 11,1 odstotka sredstev namenjenih Regionalnim razvojnim programom, bilo sofinanciranih v Pomursko regijo.

Če naredimo še primerjavo (glej graf 5.2) vseh začrtanih sredstev (vrednost projektov) opredeljenih v programih RRP (254.529.357.00,00 SIT oz. 1 mrd EUR), s predvidenimi sredstvi (NRS+PRS) v izvedbenem programu (20.674.718.993 SIT oz. 86 mio EUR) in samo za približek dodamo še dejansko porabljen sredstva NRS (1.952.190.274,34 SIT oz. 8 mrd EUR), je razlika zelo velika.

Graf 5.2: Razmerje med opredeljenimi sredstvi v RRP, izvedbenem programu in dejanski porabi sredstev (NRS)



Direktor RRA Mura Danilo Krapec (2009) ob tem pravi, da drži dejstvo, da eno pišemo v planske dokumente, drugo pa potem v praksi realiziramo, ter pojasni:

V Finančni perspektivi 2002–2006, je v letu 2004 Pomurje prvo v Sloveniji pripravilo tudi izvedbeni načrt razvojnega programa, ki je bil težak skoraj 20 milijard tolarjev. In čeprav ga je potrdila vlada, se vlada ni opredelila do velikosti finančne vrednosti tega izvedbenega načrta, in je le nekaj projektov iz tistega izvedbenega načrta v dosti nižji relativni vrednosti sofinanciranju bilo izvedenih. RRA Mura je v okviru šestega okvirnega programa kot regijska razvojna agencija sodelovala v projektu EU, ki je poskušal delati ex-ante, in tudi ex-post evalvacijo evropskih projektov z enim novim modelom, t.i. štirih kapitalov, kjer smo analizirali prejšnjo izvedbo RRP-ja, za kar je bil odgovoren samostojni raziskovalec Bojan Radej. Njegove ugotovitve so bile, da so bili programski cilji v RRP 04–06 lepo zapisani, realizirano pa je bilo bolj malo. Če primerjamo programsko zapisane cilje in izvedene projekte, so predlagatelji iste lokalne skupnosti v RRP predlagali eno, ko pa je prišlo do razpisov in finančnih sredstev, pa so denar na silo porabili za nekaj čisto drugega (Krapec 2009).

Ob tem gospod Krapec (2009) samokritično priznava, da so RRP pisali na način, da se je v njem lahko našel vsak projekt, saj tudi država ni dovolj jasno začrtala prioritet, v katere naj bi se vlagalo.

Če na koncu naredimo še neko vsebinsko primerjavo projektov NRS, opredeljenih v izvedbenem načrtu, in dejansko izvedenih, vidimo, da samo 2 projekta nista bila izvedena, in sicer projekt »Podeželje-priložnost za nova delovna mesta«, ter projekt »Visoka šola za gostinstvo in turizem Radenci«. Ostali projekti pa so bili izvedeni v modificirani obliki, ali pa so bili leta 2007, ko je nastalo poročilo o črpanju sredstev, še v izvajanju.

5.1.2 Posredne regionalne spodbude

Posredne regionalne spodbude so spodbude, kjer se občine neposredno prijavljajo na razpise ministrstev. Če pogledamo Enotni programski dokument, vidimo, da so se občine lahko neposredno prijavljale le na en ukrep, kjer so bile končni prejemnik. In sicer, v okviru ESRR so bile upravičene do sredstev ukrepa »Gospodarska infrastruktura in javne storitve«. V okviru ESS pa so se občine lahko prijavile kot možen partner pri projektih ukrepov: »Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela«, »Pospeševanje socialnega vključevanja«, in »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti«, saj se je na horizontalni ravni spodbujalo lokalni razvoj.

Podatke o sredstvih ESRR je tako posredovala Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki je organ upravljanja, ter glavni državni koordinator in usklajevalec regionalne politike. Vendar pa SVLR ni razpolagal s podatki vseh projektov, ki so se izvajali in razpisovali preko posameznih ministrstev.

Podatke o sredstvih ESS je posredoval Zavod RS za zaposlovanje, kjer je MDDSZ bil posredniško telo, ZRSZ končni upravičenec, občine pa končni prejemnik sredstev.

Ker nas je informativno zanimal še podatek, če so se občine prijavljale tudi na kakšne druge razpise v okviru drugih ministrstev, je bila prošnja za podatke še poslana na MG, MZ, MK in MOP. MG je odgovorilo, da so bila v stari finančni perspektivi iz proračunske postavke MG 2045 dvema občinama izplačana sredstva, in sicer Murski Soboti za projekt »Komunalna ureditev severne obrtne industrijske cone Murska Sobota« in Lendavi za projekt »Infrastruktura in komunalna ureditev industrijske poslovne cone Lendava, II. Faza«. Oba projekta s finančnimi sredstvi zajemajo tudi podatki SVLR. Ministrstvo za zdravje je podalo odgovor, da v stari finančni perspektivi ni sodelovalo pri črpanju evropskih sredstev. Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za okolje in prostor pa se ni odzvalo na vprašanje.

➤ **Sredstva ESS, kjer je bil MDDSZ posredniško telo, Zavod RS za zaposlovanje končni upravičenec, končni prejemnik pa občine**

Najpomembnejši vir sredstev za področje trga dela in zaposlovanja so zagotovo sredstva iz naslova programov aktivne politike zaposlovanja.

Spodnji podatki se nanašajo na javne razpise ESS, ki jih je Zavod izvedel v obdobju od leta 2004 do 2008. Na javne razpise so se prijavili delodajalci (v skladu z razpisnimi pogoji), razpisi pa so omogočali pridobitev subvencije za zaposlitev brezposelnih oseb iz ciljne skupine razpisa.

V okviru ESS je tako bilo pomurskim občinam izplačano 223.728,29 EUR. Vseh izplačanih sredstev ESS je bilo 167.796,22 EUR, iz državnega proračuna pa je bilo izplačanih 55.932,07 EUR. Na katere ukrepe ESS so se ti projekti nanašali, nimamo podatkov. Vseh dodeljenih sredstev ESS Sloveniji je bilo, če izhajamo iz programskega dopolnila, 72.674.342 EUR. Kar pomeni, da so po podatkih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, pomurske občine iz ESS pridobile 0,23% sredstev.

Na javne razpise so se torej prijavljale (oz. bi pri tem uspešne) predvsem manjše občine (kot vidimo: Hodoš, Kobilje, Šalovci, Turnišče, Kuzma, itd.). Najbolj uspešna je bila občina

Šalovci, ki ji je bilo izplačano 100.675,78 EUR sredstev, torej 25% vseh sredstev, ki so bila izplačana v Prekmurje, ter je zaposlila 11 občanov.

Tabela 5.5: Programi ESS po pomurskih občinah

Zavod RS za zaposlovanje - programi Evropskega socialnega sklada					
EPD 2004-2006 (izvajanje do 2008)					
Končni prejemniki (pomurske občine)	Naziv programa APZ/ESS* (na podlagi EPD)	Izplačana sredstva (v EUR)	Sredstva ESS	Proračun RS	Število subvencioniranih zaposlitev
Občina Šalovci	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	4.622,99	3.467,25	1.155,75	1
	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	4.008,81	3.006,61	1.002,20	1
	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	4.028,66	3.021,50	1.007,17	1
	Zaposlitveni programi pri neprofitnih delodajalcih	27.000,00	20.250,00	6.750,00	3
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	12.198,03	9.148,52	3.049,51	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	13.206,88	9.905,16	3.301,72	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	11.242,72	8.432,04	2.810,68	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	12.150,50	9.112,87	3.037,62	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	12.217,18	9.162,88	3.054,29	1
Občina Dobrovnik	Zaposlitveni programi pri neprofitnih delodajalcih	18.000,00	13.500,00	4.500,00	2
Občina Hodoš	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	6.000,00	4.500,00	1.500,00	1
Občina Kobilje	Zaposlitveni programi pri neprofitnih delodajalcih	9.000,00	6.750,00	2.250,00	1
Občina Ljutomer	Zaposlitveni programi pri neprofitnih delodajalcih	9.000,00	6.750,00	2.250,00	1
	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	6.000,00	4.500,00	1.500,00	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	8.825,74	6.619,30	2.206,43	1
Občina Turnišče	Zaposlitveni programi pri neprofitnih delodajalcih	18.000,00	13.500,00	4.500,00	2
	Spodbujanje novega zaposlovanja starejših	12.000,00	9.000,00	3.000,00	2
	Netržni zaposlitveni programi	5.883,83	4.412,87	1.470,96	1
Občina Kuzma	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	8.072,30	6.054,22	2.018,07	1
	Spodbujanje zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih žensk	10.503,00	7.877,25	2.625,75	1
Občina Velika	Netržni zaposlitveni programi	11.767,65	8.825,74	2.941,91	2

Polana					
	Skupaj	223.728,29	167.796,22	55.932,07	27

Vir: Zavoda RS za zaposlovanje (2009).

* APZ - aktivna politika zaposlovanja

➤ Sredstva ESRR, podatki SVLR

Vsi projekti pomurskih občin iz ESRR so spadali v ukrep 1.4, imenovan »Gospodarska infrastruktura in javne storitve«, katerega splošni cilj je bil povečati obseg javnih naložb v infrastrukturo in storitve z neposrednim ekonomskim učinkom na promocijo projektov, ki so izhajali iz ukrepov 1.1, 1.2 in 1.3 (glej obrazložitev na strani 59). Vrednost vseh projektov pomurskih občin (glej tabelo 5.6) je znašala 4.844.027,53 EUR, od tega so znašala sredstva EU 2.465.062,31 EUR. Sloveniji je bilo za ta ukrep namenjenih 43.047.027 EUR sredstev skupnosti (podatki EPD), kar pomeni, da so Pomurske občine pridobile 5,73 % nepovratnih sredstev ESRR iz ukrepa 1.4. Vsa sredstva Slovenije namenjena ESRR so obsegala 129.240.164 EUR, kar pomeni, da so Pomurske občine iz tega sklada pridobile 1,91% vseh sredstev.

Tabela 5.6 tudi prikazuje, da so bili v obdobju 2004–2006 izvedeni le štirje projekti ESRR, štirih občin. Ob tem vidimo, da je največ denarja pridobila občina Murska Sobota s svojo severno industrijsko cono. Ta projekt je bil financiran tako iz posrednih regionalnih spodbud, torej je bil uspešen pri prijavi na javnih razpisih, prav tako pa je bil v obdobju 2005 in 2006 financiran iz neposrednih regionalnih spodbud (vrednost projektov je znašala 783.544,95 EUR).

Občina Lendava je vlagala v infrastrukturo, pri projektu »Vzpostavitev poslovno-informacijskih centrov in oblikovanje paketov storitev za MSP (mala in srednja podjetja) in za potencialne podjetnike na slovensko-madžarsko-hrvaškem obmejnem območju«.

Oba Projekta, tako »Severna industrijska cona Murska Sobota« kot »PIC Lendava« sta bila načrtovana v obliki posrednih regionalnih spodbud že v Izvedbenem načrtu 2004.

Občini Beltinci in Odranci pa sta pridobili sredstva za kolesarsko stezo.

Tabela 5.6: Projekti iz ESRR

Občina	Prednostna naloga	ŠifraUkrepa	Ukrep	NazivProjekta	EU sredstva	SLO proračun - izplačana	Ostala javna sredstva	Vsota izplačanih sredstev
Beltinci	Spodbujanje podj. sektorja in konkurenčnosti	EPD06.1.4	Gospodarska infrastruktura in javne storitve	KOLESARSKA STEZA	27.497,73	9.165,91	10.334,61	46.998,25
Lendava/Lendva	Spodbujanje podj. sektorja in konkurenčnosti	EPD06.1.4	Gospodarska infrastruktura in javne storitve	PIC Lendava - II. Faza	551.738,46	470.158,10		1.021.896,56
Murska Sobota	Spodbujanje podj. sektorja in konkurenčnosti	EPD06.1.4	Gospodarska infrastruktura in javne storitve	SEVERNA IC MURSKA SOBOTA	1.844.579,52	1.860.055,82		3.704.635,34
Odranci	Spodbujanje podj. sektorja in konkurenčnosti	EPD06.1.4	Gospodarska infrastruktura in javne storitve	KOLESARSKA STEZA ODRANCI	41.246,60	13.748,87	15.501,91	70.497,38
Skupaj					2.465.062,31			4.844.027,53

Vir: SVLR (2009d).

5.1.3 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je v programskem obdobju 2004–2006 sofinanciral projekte, ki so bili že od samega začetka jasno identificirani.

Če pogledamo tabelo 5.7 vidimo, da je bil v Pomurju financiran le en projekt, in še ta dodeljen leta 2003, finančna pomoč pa izhajala iz predpristopne pomoči ISPA. Šlo je za projekt centra za ravnanje z odpadki v Občini Puconci, kjer je skupna višina dodeljenih sredstev znašala 6.601.768 EUR, višina dodeljenih sredstev EU 3.300.884 EUR, kar pomeni da je bil projekt sofinanciran s strani EU 50%. Do 31.12.2008, je bilo izplačano 4.683.821 EUR, torej 70,95%.

Ob tem se zastavi vprašanje, zakaj je za Pomursko regijo bil določen le en projekt, glede na to, da je indeks razvojne ogroženosti za to območje najvišji? In zakaj ni bil predviden noben projekt v Pomurju v obdobju 2004–2006.

Če pogledamo podatke za celotno državo vidimo, da je bila skupna višina dodeljenih sredstev 340.994.773 EUR, predvidena višina dodeljenih sredstev EU 206.938.519 EUR, izplačanih je bilo do 31.12.2008 190.556.112 EUR. Vendar pa je potrebno upoštevati dejstvo, da je v tej razporednici vključenih še 5 projektov, ki so spadali v predpristopno pomoč ISPA, ter so z vstopom Slovenije v EU prešli v Kohezijski sklad. To torej pomeni, da je Pomurju bilo v obdobju 2002–2008 dodeljenih 1.6% sredstev ISPA oz. Kohezijskega sklada, ter do 31.12.2008 izplačanih 2,46% vseh izplačanih sredstev ISPA in Kohezijskega sklada.

Če pa analiziramo podatke brez teh 5 ISPA projektov, pa vidimo, da je bila skupna višina dodeljenih sredstev 274.902.665 EUR, dodeljenih sredstev EU pa 172.654.702 EUR, ravno toliko, kot je bila predvidena udeležba skupnosti v referenčnem okvirju (ki je prav tako znašala 172.654.702 EUR). Višina skupno izplačanih sredstev do 31.12.2008 pa je bila 156.638.440 EUR, kar pomeni, da je bilo izplačanih nekoliko več kot polovico predvidenih sredstev, 57%. Obdobje upravičenih izdatkov se izteče do konca leta 2010.

Tabela 5.7: Projekti Kohezijskega sklada

KOHEZIJA 2004-2006			Kumulativni podatki do 31.12.2008					Podatki za leto 2007	Podatki za leto 2008 (do 30.6.08)	Podatki po 1.7.08 (od 1.7. - 31.12.08)
Projekt	Naziv končnega upravičenca (prejemnika)	Leto dodelitve sredstev	Višina dodeljenih sredstev v EUR	VIŠINA DODELJENIH SREDSTEV EU-del	Datum Izdaje ODLOČBE	Izplačila skupaj do 31.12.2008	Predloženi zahtevki za povračilo na plačilni organ	Izplačila skupaj do 31.12.2007	Izplačila skupaj do 30.6.2008	Izplačila skupaj od 1.7. do 31.12.2008
Avtocestni odsek Smednik - Krška vas	DARS D.D.	2004	50.731.907	33.990.378	20.12.2004	50.731.907	33.990.378	50.731.907	0	0
Modernizacija železniške proge Pragersko - Ormož - Projekt A	DŽI	2004	27.395.200	14.519.456	20.12.2004	27.395.200	11.615.565	14.497.026	4.720.042	8.178.132
Daljinsko vodenje stabilnih naprav električne vleke	DŽI	2005	28.347.650	23.528.549	21.12.2005	16.559.386	8.623.699	977.546	5.191.617	10.390.223
Izgradnja avtocestnega odseka Vrba Peračica	DARS D.D.	2006	23.217.103	12.165.762	1.12.2006	10.828.518	9.732.610	7.286.285	0	3.542.233
Regionalni center za ravnanje z odpadki Celje I	Mestna občina Celje	2004	14.795.800	8.877.480	20.12.2004	10.247.544	7.101.984	9.405.921	245.688	595.935
Čiščenje odpadnih voda na obali	Koper, občina Izola, občina Piran	2004	26.475.468	15.241.927	20.12.2004	11.748.608	9.227.986	3.489.302	3.026.455	5.232.851
Regionalni center za ravnanje z odpadki Celje II. faza - Mehansko biološke in termične obdelave komunalnih odpadkov	Mestna občina Celje	2005	29.045.329	20.331.730	19.12.2005	21.343.198	16.301.372	9.733.671	5.861.156	5.748.371
Zbiranje in čiščenje odpadnih voda ter oskrba s pitno vodo v občini Tržič	Občina Tržič	2005	18.828.147	11.306.521	14.12.2005	2.247.532	1.770.168	0	80.197	2.167.335
Celovito varovanje vodnih virov podtalnice Ptujškega polja - I. faza	Mestna občina Ptuj	2005	30.393.664	19.755.880	19.12.2005	1.222.104	32.500	0	0	1.222.104
Čistilne naprave odpadnih voda in kanalizacijski sistemi v povodju Srednje Save - projekta Trbovlje in Hrastnik	Občina Trbovlje, občina Hrastnik	2005	12.553.147	7.531.888	19.12.2005	4.314.443	603.433	84.382	75.389	4.154.672
Izboljšava hidravličnega delovanja kanalizacijskega sistema v Ljubljani	Mestna občina Ljubljana	2006	13.119.250	5.405.131	21.12.2006	0	0	0	0	0
Skupaj			274.902.665	172.654.702		156.638.440	98.999.695	30.977.107	14.480.502	33.053.724
Čiščenje odpadnih voda v porečju Mislinje	Občina Dravograd, občina Mislinja	2003	4.564.254	2.282.127	28.11.2003	3.353.565	1.794.731	2.404.725	307.344	641.496
Čiščenje odpadnih voda v spodnjem toku Save, v Brežicah, Krškem in Sevnici	Občina Krško, občina Sevnica in občina Brežice	2002	20.413.158	10.206.578	18.12.2002	8.715.396	3.761.535	3.122.032	1.647.217	3.946.147
Center za ravnanje z odpadki Puconci	Občina Puconci	2003	6.601.768	3.300.884	19.10.2003	4.683.821	2.484.801	3.155.468	907.555	620.798
Modernizacija signalnih in varnostnih naprav na železniški progi Divača - Koper	DŽI	2001	16.830.600	8.415.300	20.11.2001	9.875.744	2.804.572	0	2.167.575	7.708.169
Nadgradnja signalno-varnostnih in telekomunikacijskih sistemov na železniški progi Pragersko - Ormož	DŽI	2003	17.682.330	10.078.928	8.12.2003	7.289.146	4.559.999	0	0	7.289.146
Skupaj (s projekti ISPA)			340.994.773	206.938.519		190.556.112	114.405.333	104.888.265	24.230.235	61.437.612

Vir: SVLR (2009b).

*Zadnji 4 Projekti v tabeli so bili odobreni pred letom 2004 (ISPA), vseeno pa so se projekti izvajali v večji meri v zadnjih dveh letih in so zaradi celostne slike vključeni v poročilo

- **Ocena pridobivanja nepovratnih sredstev**

V okviru programskega sofinanciranja, t.i. neposrednih regionalnih spodbud, se je v programskem obdobju izvedlo 43 projektov v skupni višini 1.952.190.274,34 SIT (oz. 8.146.345,66 EUR), ki so bili sofinancirani v višini 1.065.210.742,02 SIT (oz. 4.445.045,66 EUR). Vrednost projektov dejanske porabe NRS je tako znašala 70,7% opredeljene vrednosti v izvedbenem načrtu leta 2004, sofinanciranje pa je dosegalo 54,5% opredeljenih sredstev. Glede na vsa sredstva, namenjena izvedbi RRP, pa je bilo v pomursko regijo iz proračunske postavke SVLR št. 1136 izplačanih 11,1% vseh sredstev. Pomurska regija tako ni popolnoma dosegla ciljev opredeljenih s finančnim načrtom v izvedbenem programu, nikakor pa ni dosegla ciljev v RRP.

Pri posrednih regionalnih spodbudah je bilo tako v okviru Evropskega socialnega sklada pomurskim občinam izplačano 223.728,29 EUR. Vseh izplačanih sredstev ESS je bilo 167.796,22 EUR, kar pomeni, da so pomurske občine iz ESS pridobile 0,23% sredstev. V okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj so bile pomurske občine nekoliko uspešnejše, saj so počrpale 2.465.062,31 EUR sredstev EU, kar pomeni, da so pridobile 5,73% nepovratnih sredstev ESRR iz ukrepa 1.4, ter 1,91% vseh sredstev ESRR. Vendar pa je pri posrednih regionalnih spodbudah potrebno upoštevati dejstvo, da ti podatki ne zajemajo nujno vseh izpeljanih projektov v pomurski regiji, saj obstaja možnost, da je bil preko posameznega ministrstva izveden še kakšen projekt.

Pri Kohezijskem skladu pa je bil financiran le en projekt v skupni višini dodeljenih sredstev 6.601.768 EUR, ter v višini 3.300.884 EUR dodeljenih sredstev EU, in še ta iz leta 2002. Če pogledamo odstotkovno, koliko sredstev iz ISPA in Kohezijskega sklada je bilo dodeljenih Pomurski regiji, vidimo, da le to znaša samo 1,6%.

Na podlagi vseh teh podatkov in dejstva, da Pomurska regija še zmeraj ostaja razvojno najbolj ogrožena regija, lahko potrdimo hipotezo, da **pomurske občine v prejšnjem programskem obdobju 2004–2006 niso v zadostni meri prispevale k večji razvitosti Pomurja in so tako bile neuspešne in neučinkovite pri pridobivanju nepovratnih sredstev.**

Ob tem pa je potrebno omeniti še dejstvo, da so pomurske občine pri spodbujanju regionalnega razvoja nekoliko uspešnejše v okviru NRS, kjer dodeljevanje sredstev poteka

programirano. Prednosti takšnega pristopa so predvsem v tem, da regije same usmerjajo sredstva glede na lastno zavedanje in poznavanje razmer, ter izvajajo medsebojno povezane in odvisne projekte, ki bi se sicer na različnih razpisih tepli za sredstva. Projekti pa se pred potrjevanjem dopolnijo in izboljšajo, namesto da bi bili zavrnjeni kot neustrezni (Mihajlovič 2005).

Na koncu je potrebno dodati še dejstvo, da v diplomski nalogi niso preučevani projekti Pobude INTEREG III A (Slovenija/Avstrija in Slovenija/Madžarska/Hrvaška), kjer gre za čezmejne programe sosednjih držav. Financirani sicer so iz ESRR, ker pa obstajajo dodatni sosedski programi, ter s tem tudi drugačni cilji, prednostne naloge, posebna institucionalna struktura, jih zaradi omejenosti obsega diplomskega dela ne bomo analizirali. So pa pomurske občine tam nekoliko uspešnejše po številu izpeljanih projektov. V prilogi D je informativno dodana tabela s podatki o projektih Pobude skupnosti Interreg IIIA (SLO-HU-CRO).

5.2 SODELOVANJE POMURSKIH OBČIN Z RRA MURA

RRA Mura je organizirana kot neprofitni d.o.o.. Lastniška struktura je razporejena tako, da je malo več kot tretjinski lastnik država, 27 % lokalne skupnosti (27 občin), ostalo pa gospodarstvo. Kot pravi direktor RRA Mura Danilo Krapec (2009), se s tem prepreči zganjanje državnega etatizem nad regijo, gospodarstvo ne more preveč izraziti interese kapitala, lokalna skupnost pa ne more politično drobiti razvojnih prizadevanj.

V finančni perspektivi 2004–2006, pred spremembo Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja so po analizah sodeč bili uspešneje izvedeni projekti, ki so bili projekti t.i. regionalnega značaja in je skupina občin pooblastila regionalno razvojno agencijo Mura, da projekte izvede. Uspešneje so bili izvedeni iz dveh vidikov, in sicer, bil je višji odstotek črpanja sredstev, s sklepom opredeljenih projektov, prav tako pa so bili ti projekti z višjim odstotkom sofinancirani (s strani državnih in evropskih sredstev). Sredstva, namenjena RRA Mura, so torej bila strogo namenska, projekti pa kvalitetnejše izvajani. Projekti, ki so tekli preko RRA, so imeli nižje fiksne stroške na projekt, glede na to, da je bilo v projekt vključenih več občin (relativni delež fiksnih stroškov pri pripravi, koordinaciji in administrativnih zadevah vezanih na pripravo in poročanje okrog projektov, je potem pri malih projektih veliki) (Krapec 2009).

S spremembo zakona, pa je država spremenila kategorijo upravičenih stroškov, in so se regionalna sredstva lokalizirala. Začetni razpisi v novi finančni perspektivi so sicer še omogočali, da so lahko bile regionalne razvojne agencije prijavitelj skupnih regijskih projektov, vendar se Svet pomurske regije enostavno ni odločil za to, da bi naredili kakršnikoli skupni projekt. Ta odločitev pa je posledica nekaterih razprtij pri skupnih regijskih projektih med večjimi občinami iz preteklosti (Krapec 2009).

Ob vsem tem pa direktor RRA Mura Krapec (2009) še izpostavi, da so RRA-ji postali, glede na politiko prejšnjega mandata, dežurni krivci za stvari, ki lokalnim skupnostim niso šle. Pri projektih, kjer je bil občinski prispevek znaten, so ga povečevali, o prispevkih RRA pa se ni govorilo.

Kot naprej pojasnjuje Krapec (2009), RRA kot strokovna institucija ni namenjena temu, da bi se samo-promovirala, saj bi se ob promoviranju enega projekta v neki občini takoj pojavilo 26 drugih lokalnih skupnosti z vprašanjem, zakaj to ni bilo narejeno pri njih. Zato je delo, ob taki razdrobljenosti, zelo vprašljivo.

Če pa pogledamo še podatke iz tabele 5.8, je RRA Mura v obdobju 2004–2006 izpeljala 15 regijskih projektov v skupni višini 451 milijonov SIT (1,8 mio EUR), kar je znašalo 42,42% vseh sredstev neposrednih regionalnih spodbud. Vse občine skupaj pa so pridobile 613 milijonov SIT (2,5 mio EUR), kar predstavlja 57,58%. Ob tem so pri pridobivanju NRS bile najbolj uspešne občine SR Sinergije, najmanj pa SR Lendava. Pri analiziranju podatkov, ki prikazujejo projekte, financirane iz naslova NRS v letu 2004, 2005 in 2006, pa smo prav tako prišli do zaključkov, da so projekti RRA Mura bili dejansko z večjim odstotkom sofinancirani.

Tabela 5.8: Realno črpanje NRS sredstev v posameznih letih

	NRS 04		NRS 05		NRS 06		SKUPAJ	
Subregija	NRS v SIT	NRS v %	NRS v SIT	NRS v %	NRS v SIT	NRS v %	NRS v SIT	NRS v %
regijski projekti – RRA	140.037.835,00	39,30	153.403.750,00	44,15	158.408.429,22	43,83	451.850.014,22	42,42
MO MS	34.203.416,00	9,60	70.000.000,00	20,14	45.280.800,00	12,53	149.484.216,00	14,03
SR Sinergija	53.000.000,00	14,87	39.999.753,88	11,51	72.375.716,00	20,03	165.375.469,88	15,53
SR Ljutomer	45.450.000,00	12,76	52.375.010,00	15,07	50.134.103,00	13,87	147.959.113,00	13,89
SR Lendava	39.025.915,11	10,95	0,00	0,00	25.050.000,00	6,93	64.075.915,11	6,02
SR G. Radgona	44.599.746,24	12,52	31.719.651,57	9,13	10.146.616,00	2,81	86.466.013,81	8,12

Skupaj občine	216.279.077,35	60,70	194.094.415,45	55,85	202.987.235,00	56,17	613.360.727,80	57,58
POMURJE	356.316.912,35	100	347.498.165,45	100	361.395.664,22	100	1.065.210.742,02	100,00

Vir: RRA Mura (2007a).

*Opomba: **SR Sinergija:** Beltinci, Cankova, G. Petrovci, Grad, Hodoš, Kuzma, Moravske Toplice, Puconci, Rogašovci, Šalovci, Tišina; **SR Ljutomer:** Križevci, Ljutomer, Razkrižje, Veržej; **SR Lendava:** Črenšovci, Dobrovnik, Kobilje, Lendava, Odranci, Turnišče, Velika Polana; **SR G. Radgona:** Gornja Radgona, Radenci, Sveti Jurij, Apače.

Na podlagi intervjuja in podatkov lahko hipotezo, **da so pomurske občine v prejšnjem programskem obdobju 2004–2006 pri spodbujanju regionalnega razvoja in pridobivanju nepovratnih sredstev neuspešno sodelovale z Regionalno razvojno agencijo**, le delno potrdim. Pri regijskih projektih, kjer je bila nosilec projektov RRA Mura, so občina in RRA Mura uspešno sodelovale. Projekti so bili uspešnejše izvedeni, prav tako pa je bil višji odstotek opredeljenih projektov in sofinanciranja. Zaradi teh dejstev bi lahko hipotezo zavrnili, ampak ker je ob vsem tem prihajalo tudi do prilaščanja zaslug, raznih razprtij med občinami, neprivošljivosti, da se v eni regiji dela več kot v drugi, in ne-odločitvi Sveta pomurske regije, da bi se v novi finančni perspektivi delali skupni projekti, potrjujem hipotezo le delno.

Je pa vsekakor sodelovanje RRA in občin pozitivno vplivalo na regionalni razvoj, saj je bila RRA Mura bolj usmerjena v projekte za podporo gospodarskega razvoja v regiji in razvoja človeških virov. Same občine pa so bolj izvajale infrastrukturne projekte, ker so to stvari, ki se v lokalni skupnosti najboljše vidijo in služijo bolj za potrebe županskih ambicij, kot pa za razvojne učinke občanov in regije.

6 ZAKLJUČEK

Glavna nit diplomske naloge je bila regionalna politika države, ter evropska kohezijska politika kot njeno dopolnilo. Zanimalo nas je, če je in kako je pridobivanje nepovratnih sredstev v finančni perspektivi 2004–2006 vplivalo na regionalni razvoj Pomurja, kako so se s tem spoprijemale občine, ter kako so sodelovale z RRA Mura.

Regionalna politika države je ključna za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja, saj kroji in spreminja regionalni razvoj države. Kot je vidno iz analize primarnih in sekundarnih virov, so bili prav država, oziroma ključni državni akterji tisti, ki so z zakoni določali načela, oblike spodbud in nosilce skladnega regionalnega razvoja. Prav tako je tudi ne-ustanovitev druge ravni lokalne samouprave in vzpostavitevčasne nadomestne ravni med občino in državo bila ključna za razvoj slovenske regionalne politike. Ob tem je bila zelo pomembna tudi evropska kohezijska politika, saj je pomagala usklajevati razvojne načrte države članice, s kohezijskimi cilji EU, ter posledično omogočila pridobitev dodatnih nepovratnih sredstev, ter s tem dopolnjevala regionalni razvoj države. Kako so bila ta sredstva izkoriščena, ter kdo je pridobil s črpanjem teh sredstev, pa je bilo predvsem odvisno tako od državnih kot od lokalnih akterjev regionalne politike.

Kot kažejo analize podatkov so bile občine uspešnejše pri realizaciji NRS, za katere je značilen programski način dodeljevanja sredstev. Izvedenih projektov preko posrednih regionalnih spodbud pa je bilo zelo malo. V okviru *neposrednih regionalnih spodbud* je tako vrednost projektov dejanske porabe NRS znašala 70,7% opredeljene vrednosti v izvedbenem načrtu leta 2004, sofinanciranje pa je dosegalo 54,5% opredeljenih sredstev. Glede na vsa sredstva namenjena izvedbi RRP iz proračunske postavke SVLR št. 1136, pa je bilo v pomursko regijo izplačanih le 11,1% vseh sredstev. Pri *posrednih regionalnih spodbudah* smo prišli do zaključkov, da so pomurske občine iz ESS pridobile samo 0,23% sredstev. Iz ESRR iz ukrepa 1.4 so počrpale 5,73% nepovratnih sredstev ter 1,91% vseh sredstev ESRR. Pri Kohezijskem skladu pa je bil financiran le en projekt, in še ta iz leta 2002. Tako je Pomurje pridobilo 1,6% vseh dodeljenih sredstev ISPA in Kohezijskega sklada.

Na podlagi teh podatkov in dejstva, da Pomurska regija še zmeraj ostaja razvojno najbolj ogrožena regija, lahko potrdimo hipotezo, da **pomurske občine v prejšnjem programskem**

obdobju 2004–2006 niso v zadostni meri prispevale k večji razvitosti Pomurja in so tako bile neuspešne in neučinkovite pri pridobivanju nepovratnih sredstev.

Glede sodelovanja RRA Mura in občin smo prišli do sklepov, da so pri regijskih projektih, kjer je bila nosilec projektov RRA Mura, občine in RRA Mura uspešno sodelovale. Projekti so bili uspešneje izvedeni, prav tako pa je bil višji odstotek opredeljenih projektov in sofinanciranja. Zaradi teh dejstev bi lahko hipotezo, da **so pomurske občine v prejšnjem programskem obdobju 2004–2006 pri spodbujanju regionalnega razvoja in pridobivanju nepovratnih sredstev neuspešno sodelovale z Regionalno razvojno agencijo**, zavrnil. Ampak ker je ob vsem tem prihajalo tudi do prilaščanja zaslug, raznih razprtij med občinami, neprivoščljivosti, da se v eni regiji dela več kot v drugi, in ne-odločitvi Sveta pomurske regije, da bi se v novi finančni perspektivi delali skupni projekti, potrjujemo hipotezo le delno.

Je pa vsekakor sodelovanje RRA Mura in občin pozitivno za prihodnji regionalni razvoj, saj je RRA Mura bolj usmerjena v projekte za podporo gospodarskega razvoja v regiji in razvoja človeških virov. Same občine pa so bolj izvajale infrastrukturne projekte, ker so to stvari, ki so bile v lokalni skupnosti najboljše vidne in so služile bolj za potrebe županskih ambicij, kot pa za razvojne učinke občanov in regije. Tu se tudi nahaja razlog, zakaj občine v prejšnji finančni perspektivi niso prispevale k večji razvitosti pomurske regije. Ob tem lahko dodamo, da je seveda pomembno, da ima neka lokalna skupnost ceste, kolesarske poti, parke, kanalizacijo, itd. Ampak to na noben način ne koristi občanom, če nimajo služb, ali pa delajo za drobiž in posledično ne morejo zadovoljiti osnovnih človeških potreb. Tudi župani se bodo morali zavedati, kako pomemben je ta problem, ter spoznati kako dragocen je vsak investitor, ki pride v pomursko okolje, ter ljudem ponudi delo in omogoči možnost preživetja, razvoja, dostojnega življenja. In šele, ko bo Pomurje prevzelo takšno razmišljanje, se bo dalo kaj narediti za prihodnji razvoj regije. Kot pravi Odum: »Ključ za porazdelitev bogastva in izenačevanja razvojnih možnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da bogastvo ustvarja in ga ohrani z dobro uravnovešenimi programi proizvodnje in porabe« (Odum v Haček 2005, 90).

Potrebno se je tudi zavedati, da pri vseh projektih postane velikokrat problem zagotovitve lastnih sredstev občine, ki večinoma znaša okrog 20%. Občine razpolagajo z omejenim proračunom in morajo na začetku leta dobro pretehtati, kam bodo usmerile denar. Ta problem

pa je na nek način rešljiv prav s sodelovanjem občin z RRA in drugimi partnerji, saj se tako fiksni stroški porazdelijo in je relativni delež stroškov pri pripravi, koordinaciji in administrativnih zadevah vezanih na pripravo in poročanje okrog projektov, potem pri velikih projektih manjši. In na tak način pridobijo vse strani.

Ob vsem tem se seveda pojavijo tudi vprašanja, ali bi ustanovljene regije lahko kaj več naredile za prihodnji razvoj, bi se pojavili drugačni interesi, bi bili le ti interesi politično opredeljeni, bi bilo sodelovanje različnih partnerjev večje?

Odgovori na to vprašanje so seveda različni. RRA Mura je sicer neko nadomestilo vmesne ravni med državo in občinami, vendar pa je še vedno strokovna institucija, ki je predvsem po spremembi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja bolj tehnična pomoč občinam, kot pa neka višja raven oblasti. Svet regij z župani pa je preveč politično razdrobljen, da bi lahko združeval različne interese. Le to pa pomeni, da bo sodelovanje RRA Mura in občin v zdajšnji finančni perspektivi še slabše, razdrobljenost pa še večja. Zato zagotovo drži dejstvo, da bi pomurska regija z ustanovitvijo regije imela bolj definirani, oblikovani organ odločanja, ki bi lahko združil interese posameznikov in delal v korist celotne regije. Predvsem to pa Pomurje potrebuje, saj trenutna struktura povzroča veliko razdrobljenost, znotraj katere je skoraj nemogoče sodelovati. Poleg tega pa bi vzpostavitev regije lahko omogočila večjo sodelovanje različnih partnerjev v regiji kot so občine, zasebni kapital, RRA, kar bi posledično povzročilo večjo moč regije, konkurenčnost in pripravljenost za tekmovanje z drugimi EU regijami, kar pomeni, da bi regija lahko prijavljala in bila tudi uspešnejša pri prijavi na centralizirane programe EU³², ter s tem pridobila spet dodaten možen način financiranja.

Na koncu pa je treba izpostaviti, da je v prejšnji finančni perspektivi kljub vsemu bilo izvedenih tudi nekaj dobrih projektov, ki so zagotovo koristili prihodnosti Pomurja. Predvsem RRA Mura je bila nosilec projektov »Spodbujanje tujih investicij v Pomurju«, »Boljše zaposlitvene možnosti marginalnih skupin Goriškega in Ravenskega«, »Pomurje energetske vzdržna regija«, ki so prav gotovo imeli pozitiven vpliv na razvoj Pomurja, ter pripeljali nekaj tujih investorjev v regijo. Zavedati pa se je potrebno, da so se tako Pomurje in Slovenija, kot

³² Evropske oblike finančne pomoči lahko razdelimo na *decentralizirane programe* (strukturni skladi, kohezijski skladi in pobude skupnosti), ter *centralizirane programe* (programe skupnosti, finančni instrumenti in druge oblike pomoči)³² (Verhovnik 2006, 4/4–1). Decentralizirane programe upravljajo države članice na nacionalnem oz. regionalnem nivoju. Razpisi centraliziranih programov pa se izvajajo na nivoju Evropske skupnosti in se prijavljajo direktno v Bruselj.

tudi Evropa in cel ostal svet, trenutno znašli v finančni krizi, in zato je te pozitivne spremembe težko ovrednotiti in analizirati. Mogoče pa evropskim državam prav ta skupna evropska sredstva v teh časih omogočajo pot iz krize, in vnovičen zagon. Potrebno je vzpostaviti le strukturo, ki bo vedela s temi možnostmi operirati in bo tudi v kriznih obdobjih iskala pot do ponovnega razvoja.

7 LITERATURA

1. Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy*. Sheffield: Academic Press.
2. Čokert, Andrej. 1998. Nastajanje zakona o pokrajinah. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 147-160. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. Državni portal Republike Slovenije. 2009. *Kateri organi sodelujejo pri izvajanju Kohezijskega sklada EU*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPrebivalci.euprava?zdid=1292&sid=970> (22. januar 2009).
4. European Commission. 2008. *Why is regional policy necessary*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions3_en.htm (23. november 2008).
5. Evropska unija. 2009. *Iforegio. Kohezija na prelomu leta 2007*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_sl.pdf (20. januar 2009).
6. Evropska Komisija. 2008a. *Glavni cilji regionalne politike*. Dostopno preko: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_sl.htm (23. november 2008).
7. --- 2008b. *Na kratko o Kohezijskem skladu*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_sl.htm (05. januar 2008).
8. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija, organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. --- 2001. Lokalni organi. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vljaj, 47–60. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
10. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.
11. Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 51-95. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
12. Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II., Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86-104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Haček, Miro, Marjan Brezovšek in Irena Bačlija, ur. 2008. *Upravljaljska sposobnost in koalicijsko povezovanje v slovenskih občinah*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

14. Harrop, Jeffrey. 2000. *The Political Economy of Integration in the European Union*. Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA): Elgar.
15. Krapeč, Danilo. 2009. Intervju z avtorjem. Murska Sobota, 3. junij.
16. Kušar, Simon. 2005. *Nov zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja-novo obdobje slovenske regionalne politike*. Dostopno prek: http://www.ff.unilj.si/oddelenki/geo/Publikacije/Dela/files/Dela_24/18porocila.pdf (21. maj 2009).
17. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Mihajlovič, Stela. 2005. Regijski razvoj. *Častnik Finance*, 30. maj. Dostopno prek: http://www.rra-giz.si/finance_pdf/finance_102.pdf (21. maj 2009).
19. Milunovič, Vilma. 2001. Premoženje in učinkovito financiranje občin. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 82–97. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravní šoli.
20. --- 2005. Problematika financiranja občin. V *Lokalna demokracija II, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 105–129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj. 2001. *Strategija regionalnega razvoja Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.rra-posavje.si/files/File/strategija%20reg.%20razvoja.pdf> (20. maj 2009).
22. Ministrstvo za finance. 2004. *Posebni del proračuna. Odhodki in drugi izdatki proračuna Republike Slovenije za leto 2004*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2004/UL_SPR_2004_POS.pdf (20. februar 2009).
23. --- 2005. *Posebni del proračuna. Odhodki in drugi izdatki proračuna Republike Slovenije za leto 2005*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2005/UL_SPR_2005_POS.pdf (20. februar 2009).
24. --- 2006. *Posebni del. Odhodki in drugi izdatki proračuna Republike Slovenije za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejet_proracun/2006/SP06_POS.pdf (20. februar 2009).
25. Ministrstvo za javno upravo. 2008. *Strukturni skladi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/strukturni_skladi/ (23. december 2008).

26. Ministrstvo za okolje in prostor. 2003. *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004–2006*. Dostopno prek: <http://euskлади.gov.si/skladi/kohezija.html> (19. januar 2009).
27. --- 2009. *Struktura izvajanja*. Dostopno prek: <http://www.koh-s.mop.gov.si/index.php?id=108> (22. januar 2009).
28. Ministrstvo za promet. 2003. *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa za obdobje 2004–2006*. Dostopno prek: <http://euskлади.gov.si/skladi/kohezija.html> (19. januar 2009).
29. --- 2008. *Kohezijski sklad 2004–2006*. Dostopno prek: http://www.dzi.si/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=23 (18. december 2008).
30. Moussis, Nicholas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
31. --- 2000. *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.
32. Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
33. Petzold, Wolfanf, Raul Skurubski in Ulrike Wisser, ur. 2000. *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo in šport.
34. Plut, Dušan. 1998. Slovenija in sonaravna evropska politika. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 33–51. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
35. Pospheh, Tomislav. 2008. *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja in evropska kohezijska politika v Republiki Sloveniji - magistrsko delo*. Dostopno preko: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_Pospheh-Tomislav.PDF (23. december 2008).
36. *Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 52/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200052&stevilka=2455> (20. maj 2009).
37. *Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 111/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2000111&stevilka=4615> (20. maj 2009).
38. *Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 44/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200144&stevilka=2481> (20. maj 2009).

39. *Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 59/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200359&stevilka=2949> (20. maj 2009).
40. *Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 110/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004110&stevilka=4605> (20. maj 2009).
41. *Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (20. maj 2009).
42. *Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni*. Ur. l. RS 103/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006103&stevilka=4441> (20. maj 2009).
43. Regionalna razvojna agencija (RRA) Mura. 2003. *Regionalni razvojni program Pomurje 2000+*. Interno gradivo.
44. Regionalna razvojna agencija Mura in Ministrstvo za gospodarstvo. 2004. *Letni izvedbeni načrt RRP 2004 Regionalnega razvojnega programa Pomurske regije 2002–2006*. Dostopno prek: [http://www.rra-mura.si/download/LETNI%20IZVEDBENI%20NACRT%202004%20\(RRP%20ZA%20POMURJE%202002%20-%202006\).doc](http://www.rra-mura.si/download/LETNI%20IZVEDBENI%20NACRT%202004%20(RRP%20ZA%20POMURJE%202002%20-%202006).doc) (20. maj 2009).
45. Regionalna razvojna agencija Mura. 2007a. *Poročilo o črpanju sredstev iz naslova Neposrednih razvojnih spodbud v obdobju 2004–2006*. Interno gradivo.
46. --- 2007b. *Regionalni razvojni program pomurske regije 2007–2013*. Interno gradivo.
47. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). 2007a. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitve_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRJENO_27_08_07.pdf (2. marec 2009).
48. --- 2007b. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP-ESS-POTRJENO_21_11_07.pdf (10. marec 2009).

49. --- 2007c. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_POTRJENO_27_08_07.pdf (10. marec 2009).
50. --- 2008a. *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/skladi/esrr/> (22. december 2008).
51. --- 2008b. *EKUJS - Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, O skladu*. Dostopno prek: http://euskladi.gov.si/skladi/strukt_ekuj.html (23. december 2008).
52. --- 2009a. *Izvajanje evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji programskem obdobju 2007-2013*. Dostopno preko: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Tehnicna_pomoc/Kohezijska_politika_07-13_2.pdf (24. januar 2009).
53. --- 2009b. *Kohezija 2004-2006*. Delovno gradivo.
54. --- 2009c. *Področje lokalne samouprave*. Dostopno preko: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/ (20. februar 2009).
55. --- 2009d. *Pomurske občine – projekti iz ESRR*. Delovno gradivo.
56. --- 2009e. *Program Pobude Skupnosti Interreg 3A (SLO-HU-CRO)*. Delovno gradivo.
57. Šmidovnik, Janez. 1998. Dograjevanje ustavne zasnove regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 141–147. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
58. --- 2006. Pokrajine postajajo realnost. *Lex localis* IV (4): 1–10.
59. Univerza v Ljubljani. 2008. *Programsko obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.unilj.si/raziskovalni_in_razvojni_projekti/eu_projekti_in_strukturni_skladi/ess/programsko_obdobje_20072013.aspx (23. december 2008).
60. Urad vlade za komuniciranje. 2008a. *Kaj je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad in čemu je namenjen*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/?id=533&r=1092> (2. januar 2009).
61. --- 2008b. *Kaj je Finančni instrument za usmerjanje ribištva in čemu je namenjen?* Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/?id=535&r=1092> (2. januar 2009).
62. *Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 30/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200430&stevilka=1297> (22. februar 2009).

63. *Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj*. Ur. l. RS 110/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004110&stevilka=4598> (20. marec 2009).
64. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev Kohezijskega sklada EU v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 37/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_URED3490.html (22. marec 2009).
65. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 7/2006. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/aktualno/skupno/Katalog_IJZ/razpisiakti161007/akt-01.pdf (22. januar 2009).
66. *Uredba (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj*. 1999. UL ES L213/1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31999R1783:SL:PDF> (12. marec 2009).
67. *Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu*. 1999. UL ES L213/5. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/u1784_99.pdf (13. marec 2009).
68. *Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006*. 2006. UL ES L210/1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:SL:PDFD> (14. marec 2009).
69. *Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999*. 2006. UL ES L210/12. Dostopno prek: http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis_razv_projekti/ESS/UredbaES1081-2006.pdf (14. marec 2009).
70. *Uredba Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada*. 1994. UL ES L213. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31994R1164:SL:PDF> (12. marec 2009).
71. *Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb*. 1999. UL ES L160/80. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999R1257:SL:HTML> (12. marec 2009).

72. *Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih*. 1999. UL ES L161/1. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31999R1260:SL:PDF> (13. marec 2009).
73. *Uredba Sveta (ES) št. 1263/1999 z dne 21. junija 1999 o Finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva*. 1999. UL ES L161/54. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/%20LexUriServ.do?uri=DD:01:03:31999R1263:SL:PDF> (13. marec 2009).
74. *Uredba Sveta (ES) št. 1264/1999 z dne 21. junija 1999 o spremembi Uredbe (ES) št. 1164/94 o ustanovitvi Kohezijskega sklada*. 1999. UL ES L161/57. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:14:01:31999R1264:SL:PDF> (14. marec 2009).
75. *Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999*. 2006. UL ES L210/25. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:SL:PDF> (14. marec 2009).
76. *Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94*. 2006. UL ES L210/79. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0079:0081:SL:PDF> (14. marec 2009).
77. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (1. junij 2009).
78. *Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena ustave RS*. Ur. l. RS 68/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200668&stevilka=2951> (1. junij 2009).
79. Verhovnik, Jurij, Leon Filipič in Beno Štern, ur. 2007. *Pridobitev nepovratnih sredstev iz strukturnih skladov EU*. Maribor: Založba Forum Media.
80. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Enotni programski dokument 2004–2006*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/enotni_programski_dokument_rs_2004-2006.pdf (1. februar 2009).
81. --- 2009. *Programsko dopolnilo*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/enotni_programski_dokument_2004_2006/programski_del/ (13. marec 2009).

82. Vlaj, Stane. 1998. Svet Evrope in regionalizem. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 95–121. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
83. --- 2004. *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
84. --- 2006. *Lokalna Samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
85. Vrišer, Igor. 1998. O regionalizaciji Slovenije. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ciril Ribičič, 131–141. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
86. Wostner, Peter. 2005. *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
87. *Zakon o financiranju občin (ZFO-UPB1)*. Ur. l. RS 32/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200632&stevilka=1310> (21. november 2008).
88. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS-UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200794&stevilka=4692> (20. november 2008).
89. *Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave (MELLS)*. Ur. l. RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlmpid=199652> (20. november 2008).
90. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR)*. Ur. l. RS 60/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199960&stevilka=2868> (20. maj 2009).
91. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-A)*. Ur. l. RS 56/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200356&stevilka=2776> (20. maj 2009).
92. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, uradno prečiščeno besedilo (ZSRR-UPB1)*. Ur. l. RS 83/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200383&stevilka=3970> (20. maj 2009).
93. *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (20. maj 2009).
94. Zavod RS za zaposlovanje. 2009. *Programi Evropskega socialnega sklada*. Delovno gradivo.
95. Združenje občin Slovenije. 2009. *Slovenija že desetletje poskuša ustanoviti pokrajine*. Dostopno prek: http://www.zdruzenjeobcin.si/index.php?page=news&action=more&page_id=102 (28. april 2009).

96. Žagar, Katarina. 2003. *Lokalna samouprava, organizacija in funkcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

8 PRILOGA

PRILOGA A: INTERVJU Z DANILOM KRAPCEM, DIREKTORJEM RRA MURA

1. Kako pri svojem delu občutite spremembe Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 2005?

V primeru Pomurja se pozna v tem, da so analize za programsko obdobje 2004-2006 pokazale, da so bili uspešnejše izvedeni projekti, ki so bili projekti t.i. regionalnega značaja in je skupina občin pooblastila regionalno razvojno agencijo Mura, da projekte izvede. Uspešnejše so bili izvedeni iz dveh vidikov, in sicer, višji odstotek je bil črpanja sredstev, s sklepom opredeljenih projektov (z višjim odstotkom realizirani), prav tako pa so bili ti projekti z višjim odstotkom sofinancirani (s strani državnih in evropskih sredstev).

2. Kako pa so se delila sredstva namenjena regionalni razvojni agenciji?

Ta sredstva so bila strogo namenska. Mi smo si teh sredstev želeli več, predvsem iz razloga, ker so bili projekti kvalitetneje izvajani. Po drugi strani pa je zaradi decentralizacije financiranja evropskega finančnega vira bilo zelo dobro, da so v prejšnji finančni perspektivi projekti tekli preko regionalnih razvojnih agencij, saj smo na ta način znižali fiksne stroške na projekt glede na to, da je bilo v projekt vključenih več občin (relativni delež fiksnih stroškov pri pripravi, koordinaciji in administrativnih zadevah vezanih na pripravo in poročanje okrog projektov, je potem pri malih projektih veliki). Praviloma smo mi vse te projekte kot RRA vodili zastonj, razen v tistem delu, ko je SVLR definirala t.i. management Fi, ki naj bi znašal okrog 3 % pri teh projektih, vendar je potem SVLR ta management Fi agencijam določil v okviru sofinanciranja njihovega delovanja.

Vsa sredstva znotraj projekta pa so bila s strani regionalne agencije brez kakršnih koli obremenitev posredovana bodisi izvajalcem, bodisi naročnikom. S to spremembo zakona, pa je SVLR ali država spremenila kategorijo upravičenih stroškov, in se je regijska sredstva lokaliziralo. Začetni razpisi v novi finančni perspektivi so še omogočili, da so RRA lahko bile prijavitelj skupnih regijskih projektov, vendar se Svet pomurske regije enostavno ni odločil za to, da bi naredili kakršnikoli skupni projekt. Ta odločitev pa je posledica nekaterih razprtij pri skupnih regijskih projektih med večjimi občinami iz preteklosti (npr. sofinanciranje knjižnice v MS, kjer je prišlo do spora med MO MS in MS Ljutomer. Zgodilo se je to, da so nekatere občine podpisale pogodbe za nekatere skupne regijske investicije, nekatere pa ne. Mestna občina je menda tiste, ki so pogodbe podpisale in obveznosti ne-poravnali, tožila. Tistim, ki

pa pogodb niso podpisali, in obveznosti niso poravnali, pa občina nič ne more. Po drugi strani pa država ni imela zadosti velikega »korenčka« na palici, da bi lokalne skupnosti motivirala, da bi pripravljale skupne razvojne projekte. V tem trenutku pa ima Republika Slovenija tudi težave s strukturo porabe teh sredstev, ker je v OP za razvoj regij bila opredeljena struktura, koliko sredstev bo šlo za infrastrukturo, koliko za človeške vire, okolje in podobno. Kar pomeni, da so občine potem prijavljale množico projektov po eni strani, po drugi strani pa samo infrastrukturne projekte, ker so to stvari, ki se v lokalni skupnosti najboljše vidijo in služijo bolj za potrebe županskih ambicij, kot pa za razvojne učinke občanov.

3. To je razvidno že iz tega, da so bile občine v EPD-ju upravičene do sredstev pri parih ukrepih, v novih OP pa pri večini....

To je posledica koraka nazaj pri odločevalski strukturi na regionalni ravni. Na začetku prejšnjega obdobja je bil najvišji organ odločanja in izbire prioriteten projektov programski odbor, ki je bil v primeru Pomurja paritetno sestavljen. V njem so sodelovali župani, gospodarstveniki in predstavniki civilne družbe. Mi smo se zavedali, da govorimo o javnih sredstvih in smo v poslovniku takratnega poslovnika programskega odbora za regijo Pomurje vključili člen, kjer sklepi programskega odbora niso veljali, če za te sklepe ni glasovala večina prisotnih županov. Torej nismo dovolili, da bi pri regionalnem razvoju preizrazito prevladal interes kapitala. Po drugi strani pa je gospodarstvo bilo dosti bolj zainteresirano za ekonomski razvoj in ne toliko za izgradnjo infrastrukture, ki sicer ostane v prostoru, samo po sebi pa nima nobene dodane vrednosti za lokalno okolje. Prav tako, če pogledate strukturo takratnih skupnih projektov, so bili značilni projekti, ki so vključevali javno zasebno partnerstvo, o čemer se je kasneje začelo dosti bolj govoriti in manj na tem delati. Novi zakon je namreč prinesel Svet regij kot najvišji odločevalski organ, ki je sestavljen iz 27 županov. Ustanovili smo tudi regijski razvojni svet, ki je sestavljen iz 2/5 županov, 2/5 gospodarstvenikov in 1/5 civilne družbe. Je pa prišel v podrejeni položaj, saj je njegovo strukturo imenoval Svet regij, ki ga sestavljajo samo župani. In tako so se župani vmešali v imenovanje gospodarstvenikov in to po političnem principu. RRA Mura pa je poskušala uveljavljati stroko, in sicer tako, da je RRP kot celoto pripravil regijski razvojni svet s svojimi odbori, Svet regij pa ga je samo potrdil in sprejel. Vendar pa se je pri pripravi razvojnih dokumentov pokazalo, da smo delali spisak želja, saj je naš prejšnji RRP že bil izredno finančno zahteven. Po eni strani je to logično, ker te veliki finančne zahteve in veliko število projektov kaže zaostanek in potrebo po vlaganju, da bi v 10 letih dohiteli slovensko povprečje, po drugi strani je pa ta

odločevalska struktura prispevala k temu, da smo v RRP premalo samokritično in premalo povezano kot enotni regijski prostor projekte racionalizirali.

4. Kakšna bo vloga RRA Mura po uvedbi pokrajin?

Pomurska regija rabi institucije z interdisciplinarnim kadrom (imamo 17 zaposlenih, 14 v polnem delovnem razmerju, ostalo v fleksibilnejših oblikah), ki bo uspelo urediti okolje, predvsem v smislu črpanju evropskih sredstev in tudi vključevanje v mednarodno okolje. Pomurje je namreč preveč zaprto v sebe, in kdo za boljše ne ve, pač ostane na takem nivoju kot je. In to se nam v Pomurju dogaja. Mi smo organizirani kot neprofitni d.o.o., kar pomeni, da je lastniška struktura razporejena tako, da je malo več kot tretjine lastnik država, 27 % lokalne skupnosti, ostalo pa gospodarstvo. S tem preprečimo zganjanje državnega etatizma nad regijo, gospodarstvo ne more preveč izraziti interese kapitala, lokalna skupnost pa ne more politično drobiti razvojnih prizadevanj. Smo ena izmed redkih institucij, ki smo tako ekipirana (ene so privatizirane, druge so v okviru ustavnih enot ali kaj podobno). V tem smislu nam je tudi v prejšnji finančni perspektivi prišlo prav da smo delali projekte v svojem imenu, vendar na račun lokalnih skupnosti in tako prišli na 2 milijona prometa letno. S tem smo postajali močnejši partner v mednarodnih projektih. Ker se mi kot institucija preživljamo na ta način, da si služimo denar za svoje delo in za neke druge stroške na projektih, kjer se prvič vključujemo v transnacionalne programe, drugič urejamo strokovno tehnično projekte na regijski ravni in tretjič smo veseli, če z neko dobro projektno idejo pride k nam posameznik, ki potem rabi naš institucionalni ustroj, da v svojem imenu in na svoj račun projekt preko nas izvede.

5. Lastniška struktura je ostala ista?

Ja, lastniška struktura je ostajala ves čas ista. Jaz bom zagovarjal to v nedogled, ker če govorimo o partnerstvu, se le to mora zrealiti tudi na formalni ravni. Bomo pa videli, kaj se bo zgodilo s to pokrajinizacijo, ki se prebujata. Edino kar zagovarjam pri tovrstnih institucijah, je minimalno zagotovljeno financiranje, ostale pribojške in stroške pa naj si institucije zagotovijo same na trgu, ker edino take institucije ne ostanejo zakrnele, paradržavne, kjer postanejo ljudje sami sebi namen.

6. Drži dejstvo (izhajam iz ene raziskave), da je sodelovanje z občinami slabo, oz. da le te večinoma sploh ne vedo s čim se RRA ukvarjajo. Kako je to s tem pri nas?

V Pomurju je tako, da je vseh 27 občin naših solastnikov, in mi jim sproti poročamo o aktualnih stvareh, res pa je da v zadnjih letih nismo delali nobenega skupnega projekta za njih. Smo pa delali na projektih, ki so v regiji aktualni več kot leto. Govorim o regijski štipendijski shemi. Projekt je začel delovati šele po letu 2007, in so v njega vključene tudi nekatere lokalne skupnosti. Gre za projekt, kjer je štipendija sestavljena iz dveh delov, polovico prispeva štipenditor, polovico pa država. Tu imamo vključenih že preko 40 delodajalcev in preko 100 štipendistov. Ti študenti so tako usmerjeni v tiste študije, ki jih regijsko gospodarstvo najbolj potrebuje.

Da direktno odgovorim, RRA-ji so postali glede na politiko prejšnjega mandata, dežurni krivci za stvari, ki lokalnim skupnostim niso šle. Pri projektih, kjer je pa bil njihov (občinski) prispevek znaten, so ga povečevali, o prispevkih RRA pa se ni govorilo. Primer: Nesporno smo mi organizirali vse potrebno za podjetje Cartago, ki je prišel v Odrance kot investitor. Ogromno smo lobirali kot regijska razvojna institucija, in nenazadnje smo naredili direktno vlogo za pridobitev več kot milijon evrov nepovratnih sredstev z Agencijo za privabljanje tujih investicij na MG. Na otvoritvi se nam je sam investitor zahvalil za sodelovanje, župan pa v celotnem čas trajanja projekta ni niti enkrat omenil prispevka regijske razvojne agencije. S tem bi si seveda relativiziral svoj županski prispevek pri projektu. In če se je ta raziskava delala po anketah, potem je čisto razumljivo, da so zaradi čisto subjektivnih interpretacij, vrednost dela RRA relativizirali.

7. Koliko se potem občine prijavljajo na razpise preko vas in koliko gredo same?

Zdaj se na te razpise občine prijavljajo v glavnem same. Z nami gredo občine predvsem pri regijski garancijski shemi, kjer občine skupaj z nami oblikujejo depozite pri bankah, da potem podjetniki iz teh lokalnih skupnosti, po ugodnejši obrestni meri dobijo na bankah kredite, od nas pa dobijo garancijo za te kredite, bodisi v višini 50% in v nekaterih primerih do 80% garancije. Kar se tiče evropskih projektov, je lani 14 občin od 27 sofinanciralo projekt privabljanja tujih investicij, vendar v relativno nizkem znesku. Te občine so skupaj prispevali čez 10 tisoč EUR, da smo Pomurje predstavljali v tujini, in recimo prihod XAL-a v MS, pa Golforda, torej dveh novih investorjev, je izključno prispevek tega projekta, ki smo ga za vse občine vodili. In seveda nam ene občine te rezultate priznajo, druge pa ne. Uskladiti interese 27 občin je izredno težko, skorajda nemogoče. Pričakujem, da če bodo novi razpisi pod novo ministrico naravnani tako kot nekoč, se bo stimuliralo te občine povezati med seboj.

Prav tako moram poudariti, da je v nekaterih občinah, znotraj občin katastrofalno stanje. Direktorji občinskih uprav ne vedo, da so dobili vabilo na zasedanje naše skupščine, ali župani vabilo pozabijo v predalih. Rezultati teh anket so tako lahko posledica, poleg sprenevedanja o katerem sem prej govoril, tudi neke neinformiranosti znotraj posameznih občin.

Da pa smo učinkovito dodeljevali finančne spodbude pa nam pokažejo dejstva: prerast podjetniškega inkubatorja v tehnološki park, ki je bil izključno naš skupni projekt; če govorimo o raziskovalno, izobraževalnem projektu dvorca Rakičan, ki je bil naš projekt in že ves čas traja; da smo imeli velik prispevek pri pridobitvi visokošolskega programa za kmetijstvo v Gradu Rakičan; ter številni drugi projekti. Tisto, kar je pa narobe, pa je, da mi kot strokovna institucija nismo namenjeni temu, da bi se samo promovirali. Kar sem ugotovil kot direktor že tretjega mandata je to, da če bi se promovirali z enim projektom v neki občini, bi se pojavilo 26 drugih lokalnih skupnosti z vprašanjem, zakaj to ni bilo narejeno pri njih. Pri taki razdrobljenosti pa je takšno delo zelo vprašljivo.

8. RRA so pripravljale tudi regionalne razvojne programe, kakšen vpliv so imeli le ti na programske dokumente države, in njihove OP?

Nek vpliv so imeli, čeprav v veliki meri ne, ker se je v celi črti razvojnega načrtovanja zgodilo to, da eno pišemo v planske dokumente, drugo pa potem v praksi realiziramo. V Finančni perspektivi 2002-2006, je v letu 2004 Pomurje prvo v Sloveniji pripravilo tudi izvedbeni načrt razvojnega programa, ki je bil težak skoraj 20 milijard tolarjev. In čeprav ga je potrdila vlada, se vlada ni opredelila do velikosti finančne vrednosti tega izvedbenega načrta, in je bilo le nekaj projektov iz tistega izvedbenega načrta v dosti nižji relativni vrednosti sofinanciranju izvedenih. RRA Mura je v okviru šestega okvirnega programa kot regijska razvojna agencija sodelovala v projektu EU, ki je poskušal delati ex-ante, in tudi ex-post evalvacijo evropskih projektov z enim novim modelom, t.i. štirih kapitalov, kjer smo analizirali prejšnjo izvedbo RRP-ja, za kar je bil odgovoren samostojni raziskovalec Bojan Radej. Njegove ugotovitve so bile, da je so bili programski cilji v RRP 04-06 lepo zapisani, realizirano pa je bilo bolj malo. Če primerjamo programsko zapisane cilje in izvedene projekte, so predlagatelji iste lokalne skupnosti v RRP predlagali eno, ko pa je prišlo do razpisov in finančnih sredstev, pa denar na silo porabili za nekaj drugega. Tukaj moram samokritično priznati, da smo kot strokovna institucija, ki je koordinirala pripravo dokumenta, padli pod prizadevanja naših županov, da je vse kar se dogaja v lokalnih skupnostih regijskega značaja. To sicer drži, po drugi strani pa, ker tudi država ni dovolj jasno povedala prioritet v

katere bo vlagala, smo RRP delali na način, naj bo noter čimveč tega, da se bo lahko katerikoli projekt, ki se bo v programskem obdobju kot ideja pojavil, lahko identificiral kot projekt v razvojnem dokumentu. Enostavno povedano RRP smo pisali tako, da se je lahko vsak projekt v njem našel. Seveda je potem spet prišlo do sprenevedanja v regiji v tem smislu, da je vse kar se dogaja v lokalni skupnosti regijsko, tisto, kar pa naj bi se skupno regijsko res zgodilo, pa naenkrat ni bilo več v interesu lokalnih skupnosti, vsaj kar se financiranja tiče. In kje je Pomurje najbolj hendikepiran? V razmišljanju in v glavah, predvsem pri »decision makerjih« (člani sveta regije), da kadar delimo evropski ali nacionalni denar, ki je regijskega značaja, je vse kar se v naši občini dogaja regijsko in smo upravičeni do teh sredstev. Nismo pa pripravljeni vložiti malo več truda v doseganje regijskega konsenza, da bi ta sredstva bolj učinkovito porabili za skupne projekte.

9. Pa je problem tudi odstotek lastnega financiranja?

Ja, menim da je to največji problem in da je to, predvsem kar se ne-sofinanciranja DDV-ja tiče, največja potegavščina države, kar sem v oceni črpanja evropskih sredstev tudi jasno zapisal. Namreč, če zelo poenostavite, da v prvi aproksimaciji dobite od države, da morate plačati 20% davka, od države pa dobite 15% sofinanciranja neto vrednosti investicije, torej projekta brez vrednosti DDV-ja, potem je že finančno neto odliv v državo 5%. Če pa se malo z matematiko poigrate, pa greste to preračunat, potem ugotovite, da imate malo čez polovico sofinancirani projekt, ko ga gledate v bruto znesku skupaj z davkom na dodano vrednost. V tem primeru se denarno tokovno lahko Pomurje še vedno čuti izkoriščeno. Mislim, da se bo situacija malo uredila, saj zdajšnja ministrica za lokalno upravo in regionalni razvoj prihaja iz območne razvojne agencije in pozna te probleme. In tisti, ki malo bolj poznamo to področje, vemo, da EU dovoljuje, da je DDV na področjih, ko ni poračunljiv, upravičen strošek. Zagotavljanje lastnega vira pri evropskih projektih, potem zmanjšuje pri pomurskih občinah, ki so že tako ali tako prezadolžene (ter celotno gospodarstvo prezadolženo), absorpcijsko sposobnost za ta evropska sredstva. Po drugi strani pa je to spet dobro, ker upam, da so se občine izčrpale pri projektih v infrastrukturo, ter da se bodo zdaj, zaradi lastne absorpcijske nesposobnosti, bolj dogovarjale in iskale skupne vire, za zagotavljanje lastnega deleža za koristno porabo evropskih sredstev.

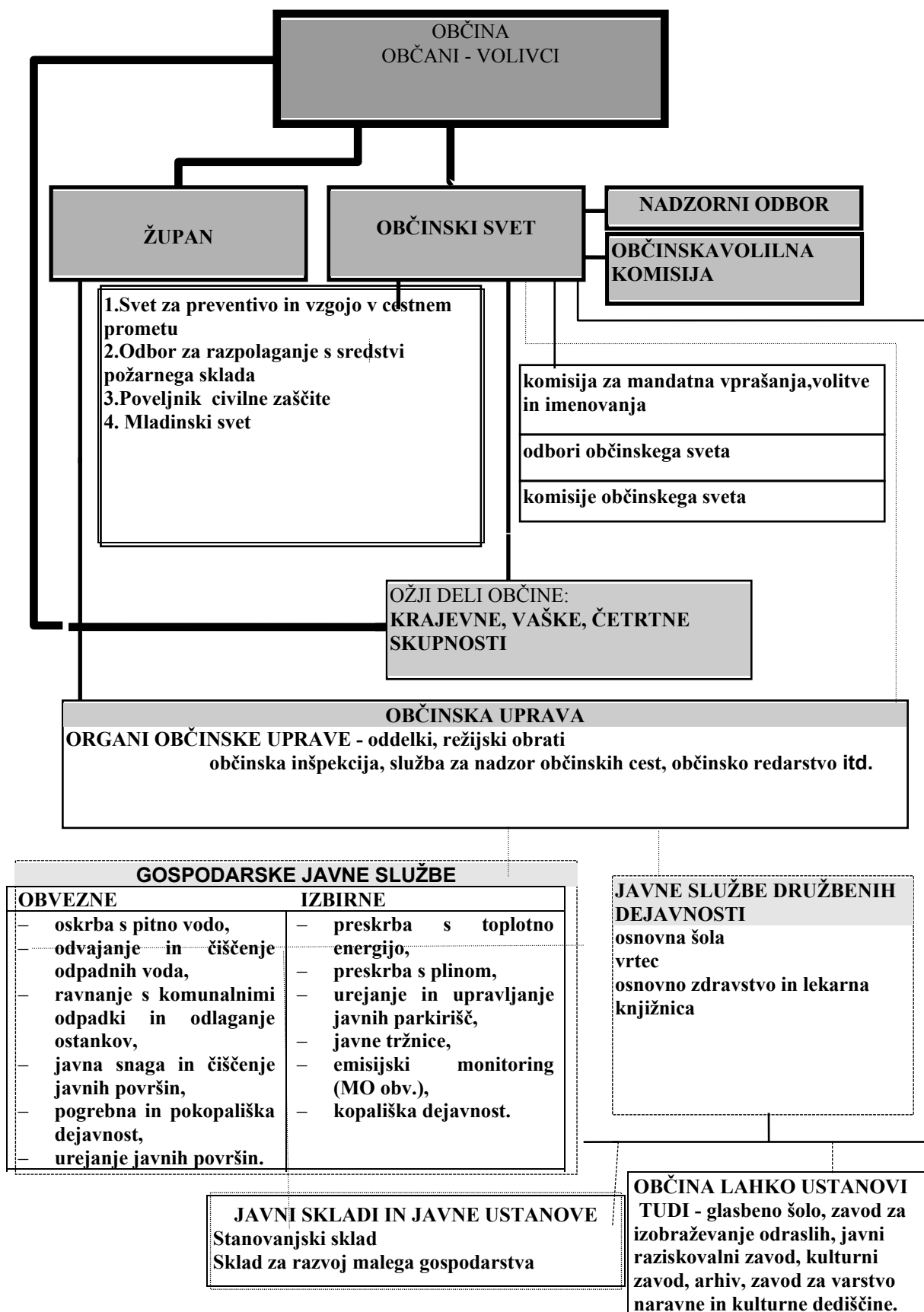
10. RRA MURA je torej največji spodbujevalec regionalnega razvoja?

V tem trenutku, v tem okolju in pokrajini sigurno. Je pa drugi problem spet ta, da je razvojna pomoč premalo sektorsko koordinirana. To pa so težave službe vlade in organa opravljanja,

ker pač posamezna ministrstva svoje spodbude delijo ločeno. Analize kažejo, da je Ministrstvo za kmetijstvo zelo spodbudno v tem smislu, vsaj kar se naše regije tiče. Prvi štirje razpisi (v novi perspektivi) neposrednih regijskih spodbud kažejo, da je bilo Pomurje v Sloveniji, v povprečju gledano, nadpovprečno uspešno pri črpanju sredstev. Pri prvih 4 razpisih, je na dan 31.12.2008 Pomurje dejansko počrpalo od razpoložljivih sredstev dodeljenih s sklepi, po dejanski realizaciji, 37 odstotkov. To je najboljši odstotek v državi, saj so druge regije 35% in manj porabile do 31.12, ampak za celotno državo je pa to katastrofa. Pomurje je namreč do leta 2014 indikativno dobilo 70 milijonov razpoložljivih sredstev, do konca 2009 je bilo razpisanih 38 milijonov, od teh 38 milijonov pa je regija do konca leta porabila 12 milijonov.

PRILOGA B: PRIKAZ ORGANIZACIJSKE STRUKTURE OBČINE

Vir: SVLR (2009b).



PRILOGA C: PROGRAMSKI IN FINANČNI NAČRT RRP

Glavni programi	Podprogram	Nosilec izvajanja projekta oz. podprograma, Občina	Investicijska vrednost (v 1000 SIT)
1. Izboljšanje konkurenčnosti podjetij	Ekonomska diverzifikacija	X	4.487.173
	Izboljšanje fleksibilnosti podjetij		120.000
	Dostop do znanja in trgov		50.000
	Poslovno okolje in infrastruktura	X	1.600.000
2. Prestrukturiranje delovno-intenzivne industrije	2.1. Prestrukturiranje tekstilne in druge industrije	X	740.000
3. Prestrukturiranje kapitalsko intenzivne industrije	3.1. Prestrukturiranje procesne in druge kapitalsko intenzivne industrije	X	980.000
4. Tehnološka revitalizacija podjetij	4.1. Uvajanje kakovostnih, tehnoloških, ekoloških in zdravstvenih standardov		425.000
	4.2. Razvoj raziskovalno-razvojnega podpornega okolja		120.000
5. Pospeševanje podjetništva	5.1. Zagotavljanje finančnih spodbud	X	1.200.000
	5.2. Spodbujanje podjetništva z vzpostavitvijo podporne infrastrukture	X	3.500.000
	5.3. Povezovanje podjetij in razvoj grozdov	X	500.000
	5.4. Promocija podjetništva in inovativnosti (kreativnosti) kot način življenja v Pomurju	X	2.547.825
	5.5. Vključevanje mladih v razvojne procese	X	850.000
6. Nadaljnji razvoj zdraviliškega in hotelskega turizma	6.1. Nadaljnji razvoj zdraviliškega turizma kot primarne turistične ponudbe	X	11.317.419
	6.2. Razvoj poslovno-kongresnega in drugih oblik turizma	X	150.000
	6.3. Razvoj atraktivnih turističnih proizvodov ter njihova promocija in trženje pod kolektivno blagovno in storitveno znamko	X	1.800.000
7. Razvoj turistične (infra) strukture	7.1. Razvoj turizma na podeželju	X	4.659.500
	7.2. Razvoj kadrov zaposlenih v turizmu	X	800.000
	7.3. Razvoj alternativnih oblik turizma	X	46.692.500
	7.4. Razvoj turističnega marketinga in sodelovanje s sosednjimi regijami	X	596.000
8. Razvoj informacijske družbe in IT	8.1. ID za vse	X	737.200
	8.2. Nastajanje in razvoj IT podjetij	X	847.000
	8.3. Vpletanje IT v delovanje družbe	X	30.000
	8.4. Razvoj infrastrukture in znanj na področju IT	X	308.000
9. Izboljšanje kvalitete voda	9.1. Izgradnja čistilnih naprav	X	18.239.000
	9.2. Izgradnja kanalizacijskih omrežij	X	3.421.000
	9.3. Zaščita vodovarstvenih območij	X	335.000
	9.4. Izboljšano ravnanje z vodami	X	689.000
	9.5. Racionalizacija uporabe vode	X	720.000
10. Revitalizacija degradiranih območij v Pomurju	10.1. Revitalizacija degradiranih območij v Pomurju	X	658.500
	10.2. Saniranje divjih odlagališč odpadkov	X	820.650
11. Uvajanje trajnosti – vzdržnih	11.1. Preusmerjanje iz intenzivnega v ekološko kmetijstvo	X	1.658.500

razvojnih programov	11.2. Zaščita in vzdržni razvoj območij posebnega pomena za naravno dediščino	X	24.350.000
	11.3. Vzpodbijanje rabe alternativnih virov energij	X	14.210.000
	11.4. Uvedba ukrepov za reinvestiranje v okoljevarstvene programe	X	412.000
	11.5. Podpora okoljevarstvenim pobudam	X	52.180
12. Izboljšanje in razvoj infrastrukture	12.1. Avtocestno omrežje čez Pomurje	X	??
	12.2. Izboljšanje prometne infrastrukture v Pomurju	X	40.653.550
	12.3. Vzpostavitev intermodalnega prometnega režima v regiji	X	??
	12.4. Posodabljanje telekomunikacijskega omrežja	X	400.000
	12.5. Posodabljanje elektro omrežja	X	500.000
	12.6. Izgradnja sistemov oskrbe s pitno vodo	X	15.219.150
	12.7. Izgradnja deponij in sortirnih centrov za odpadke	X	2.788.000
	12.8. Izboljšanje namenske infrastrukture	X	790.000
13. Urejanje prostora	13.1. Vzpostavitev geoinformacijskega sistem	X	149.500
	13.2. Izdelava zasnov in strokovnih podlag prostorskega razvoja Pomurja	X	6.170.100
	13.3. Revitalizacija reguliranih odsekov vodotokov	X	869.000
14. Razvoj izobraževanja	14.1. Izobraževanje in vzgoja predšolskih otrok	X	440.000
	14.2. Izobraževanje in vzgoja šolajoče se mladine	X	6.415.660
	14.3. Izboljšanje kadrovske strukture v regiji	X	600.000
	14.4. Vzpostavitev visokošolskih programov v regiji	X	1.742.800
	14.5. Razvoj vseživljenjskega izobraževanja in usposabljanja	X	1.210.000
15. Izboljšanje zdravja prebivalcev Pomurja	15.1. Razvoj varovanja zdravja in zdravstvene pismenosti	X	797.050
	15.2. Zagotavljanje kakovosti kadrov za izvajanje osnovnega primarnega zdravstvenega varstva	X	3.350
	15.3. Razvoj infrastrukture zdravstvenega varstva	X	440.000
	15.4. Razvoj socialno zdravstvenih preventivnih programov in infrastrukture	X	720.500
16. Razvoj športa in rekreacije	16.1. Zagotavljanje pogojev za delovanje institucij	X	630.000
	16.2. Promocija športa in rekreacije	X	220.000
	16.3. Razvoj infrastrukture za šport in rekreacijo	X	1.416.000
17. Razvoj človeških virov in trga dela	17.1. Povečanje izkoriščenosti obstoječega znanja	X	640.200
	17.2. Zmanjšanje neskladij na trgu dela	X	313.000
	17.3. Povečanje zaposlitvenih možnosti brezposelnih	X	138.000
	17.4. Krepitev pripravljenosti prebivalcev za izobraževanje in usposabljanje	X	300.000
	17.5. Vzpostavitev implementacijske infrastrukture za razvoj človeških virov	X	40.000
	17.6. Razvoj programov socialne pomoči in samopomoči	X	50.000
	17.7. Razvoj programov za marginalne družbene skupine	X	140.000
18. Razvoj Kulture in umetnosti	18.1. Konceptualni razvoj kulture in umetnosti	X	91.000

	18.2. Zagotovitev pogojev za delovanje na področju kulture in umetnosti	X	3.000.000
	18.3. Ohranjanje kulturne dediščine	X	315.000
	18.4. Razvoj človeških virov na področju kulture	X	100.000
	18.5. Promocija kulture in umetnosti	X	100.000
19. Razvoj strukture kmetijske pridelave	19.1. Izboljšanje strukture kmetijskih gospodarstev	X	2.574.000
	19.2. Razvoj okolju prijaznega kmetovanja	X	1.600.000
	19.3. Razvoj podjetništva v kmetijstvu	X	600.000
	19.4. Razvoj človeških virov	X	100.000
20. Razvoj proizvodnje in trženje kmetijskih proizvodov	20.1. Razvoj proizvodov, proizvodnje in storitev na kmetijah	X	2.160.050
	20.2. Razvoj proizvodov, proizvodnje in storitev v živilsko predelovalni industriji	X	4.400.000
	20.3. Razvoj predelave in trženja kmetijskih produktov	X	600.000
	20.4. Razvoj predelovalne industrije	X	1.000.000
21. Razvoj podeželja	21.1. Razvoj obstoječih ter uvajanje novih dejavnosti, produktov in storitev na podeželju	X	900.000
	21.2. Obnova in razvoj vasi ter ruralne infrastrukture	X	1.100.000
	21.3. Krepitev podjetnosti in podjetniškega pristopa na podeželju	X	700.000
	21.4. Povezovanje in sodelovanje vseh za razvoj podeželja pomembnih institucij v regiji	X	20.000
22. Gospodarski in socialni razvoj na narodnostno mešanih območjih		X	750.000
Skupaj			254.529.357

Vir: RRP (2003).

**PRILOGA D: PRIKAZ PROJEKTOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG III A
SLO-HU-CRO**

Pobuda skupnosti - INTERREG SLO-HU-CRO						
	Naziv projekta	Pogodbena vrednost	Povračila v DP	Nerealizirano	%Povračil	KU
Ukrep 1.1.1	Depact	222.510,98	81.365,57	141.145,41	36,60%	Regionalna razvojna agencija
Ukrep 1.1.1	Murania - inkubator	225.510,98	81.365,57	141.145,41	36,60%	OBČINA LENDA VA
Ukrep 1.1.1	pannEP	40.418,72	39.280,28	1.538,44	96,20%	Razvojni center občin Lendava, Črenšovci, Kobilje, Odranci in Turnišče
Ukrep 1.1.1	Poslovni informacijski center	40.518,59	39.741,59	777	98,10%	Razvojni center občin Lendava, Črenšovci, Kobilje, Odranci in Turnišče
Ukrep 1.1.1	Business Zones net	98.904,85	57.159,67	37.745,18	60,20%	Občina Odranci
Ukrep 1.1.2	From past to future SI-H-CRO	197.617,23	121.190,45	76.426,76	61,30%	Občina Velika Polana
Ukrep 1.1.2	Mediator-C	113.530,34	84.046,90	29.483,44	74,00%	Občina Črenšovci
Ukrep 1.1.3	Murania	145.594,13	142.610,98	2.983,15	98,00%	Razvojni center občin Lendava, Črenšovci, Kobilje, Odranci in Turnišče
Ukrep 1.1.3	Cesta stražarjev	283.531,20	220.175,06	63.356,14	77,70%	Občina Hodoš
Ukrep 1.1.3	Miller Path	232.833,21	129.526,97	103.305,24	55,60%	Občina Beltinci
Ukrep 1.1.3	Multikultura Muranie	163.736,63	29.188,04	135.548,59	17,80%	Občina Lendava
Ukrep 1.2.3.	Redics-Lendava Railway plan	54.826,00	49.552,95	5.273,05	90,40%	Regionalna razvojna agencija Mura d.o.o.

Vir: SVLR (2009e).